

Výzkumná zpráva

*Nastavení koordinačního mechanismu v rámci předsednictví v Radě EU: přípravy a průběh z pohledu
vybraných členských států, získané zkušenosti a doporučení pro CZ PRES 2022*

Konečný uživatel výsledků:

Úřad vlády České republiky
nábřeží Edvarda Beneše 4,
118 01 Praha 1

Název projektu: *Nastavení koordinačního mechanismu v rámci předsednictví v Radě EU: přípravy
a průběh z pohledu vybraných členských států, získané zkušenosti a doporučení
pro CZ PRES 2022*

Číslo projektu: TIRDUVCR932MT01

Řešitel projektu: Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta mezinárodních vztahů
nám. W. Churchilla 4
130 67 Praha 3

Doba řešení: 1. 8. 2020 – 30. 11. 2020

Důvěrnost a dostupnost: veřejně přístupný



Informace o autorském týmu:

- doc. Ing. Mgr. Radka Druláková, Ph.D., hlavní řešitel
- doc. Ing. Pavel Hnát, Ph.D.
- Mgr. Ing. Kateřina Kočí, Ph.D.
- Mgr. Jarolím Antal, Ph.D.
- doc. JUDr. Nicole Grmelová, Ph.D.
- Ing. Zbyněk Dubský, Ph.D.
- Ing. Josef Bič, Ph.D.
- Ing. Jana Hovorková, Ph.D.
- Ing. Eva Grebe
- Ing. Jana Stehlíková

Další informace o projektu:

Cílem výzkumu je na základě analýzy existujících studií a literatury a sběru dat formou polostrukturovaných rozhovorů sestavení vhodných scénářů organizační a koordinační stránky českého předsednictví (vycházející z různých modelů či jejich kombinací). Tyto scénáře odrážejí pozitivní i negativní zkušenosti průběhu předsednictví srovnatelných členských států EU, a to s ohledem na očekávané cíle, agendu, hospodářskou efektivnost, rizika a potenciál průběhu českého předsednictví. Řešení zároveň reflektuje jednotlivé fáze předsednictví s důrazem na jeho přípravu, výkon i návrat do původního stavu.

OBSAH

<u>VÝCHODISKA, SOUČASNÝ STAV POZNÁNÍ A CÍLE VÝZKUMU</u>	<u>4</u>
POSTUP VÝZKUMU	12
PŘÍPADOVÉ STUDIE	16
POLOSTRUKTUROVANÉ ROZHOVORY	23
VÝSTUPY VÝZKUMU	31
PŘÍLOHY	34
ZDROJE	36
<u>DÍLČÍ ANALÝZY VYBRANÝCH PŘEDSEDNICTVÍ</u>	<u>38</u>
SLOVENSKO (SK PRES 2016)	38
MALTA (MT PRES 2017)	49
RAKOUSKO (AT PRES 2018)	63
FINSKO (FI PRES 2019)	77
CHORVATSKO (HR PRES 2020)	91
PORTUGALSKO (PT PRES 2021)	105
ČESKÁ REPUBLIKA (CZ PRES 2009)	118
<u>DOPORUČENÍ PRO NASTAVENÍ KOORDINAČNÍHO MECHANISMU A JEHO HOSPODÁRNOST</u>	<u>139</u>
COST BENEFIT ANALÝZA	139
SWOT ANALÝZA	147
PŘÍKLADY DOBRÉ A ŠPATNÉ PRAXE PŘI PŘÍPRAVĚ A REALIZACI PŘEDSEDNICTVÍ A VOLBA KOORDINAČNÍHO MECHANISMU	154

Východiska, současný stav poznání a cíle výzkumu

Cílem výzkumu je na základě analýzy existujících studií a literatury a sběru dat formou polostrukturovaných rozhovorů sestavení vhodných scénářů organizační a koordinační stránky českého předsednictví (vycházející z různých modelů či jejich kombinací). Tyto scénáře odrážejí pozitivní i negativní zkušenosti průběhu předsednictví srovnatelných členských států Evropské unie (EU), a to s ohledem na očekávané cíle, agendu, hospodářskou efektivnost, rizika a potenciál průběhu českého předsednictví. Řešení zároveň reflektuje jednotlivé fáze předsednictví s důrazem na jeho přípravu, výkon i návrat do původního stavu.

Z hlediska výzkumu předsednictví existuje celá řada různých výstupů reflektující několik úhlů pohledu. Srovnávají dvě nebo vícero zemí, např. malé a velké státy, staré a nové členské státy, státy pořádající předsednictví poprvé či opakovaně (Drulák – Šabič eds. 2010, Panke – Gurol 2018 aj.). Dále analyzují roli a interakce zapojených institucí do průběhu předsednictví (Fernandéz Pasarin 2011) či zkoumají průběh vybraného předsednictví (z posledních např. Bilčík 2017, Borg 2017). K analýze jsou využívány rovněž kvantitativní metody, úspěšnost předsednictví se pak hodnotí podle počtu úspěšně přijatých legislativních aktů, případně jiných aktivit, jelikož velmi často dochází k dokončování akcí započatých ještě před vlastním předsednictvím. Za úspěch se rovněž považuje pokrok ve sblížení rozdílných pozic jednotlivých zainteresovaných stran (především členských států, příp. ve vztahu k Evropskému parlamentu). Jak však upozorňují Vandecasteele, Bossuyt (2014), takové studie průběhu předsednictví často nedokážou postihnout méně viditelné agendy a neformální stránky průběhu předsednictví (z posledních např. van Gruisen, Vangerven, Crombez 2019). Kromě toho se zaměřují pouze na vybrané aspekty např. hlasování, tvorbu koalic aj.

Předsednictví Rady EU je komplexní proces, jehož základním úkolem je moderace, usnadňování tvorby pravidel a politik EU a reprezentace EU navenek. Česká republika (ČR) se této role premiérově ujala v roce 2009 (dále CZ PRES 2009) a nasbírala tak cenné

zkušenosti, které je třeba zohlednit při přípravách předsednictví budoucího (dále CZ PRES 2022). CZ PRES 2009 je proto samozřejmou součástí dílčích analýz vybraných předsednictví, a zároveň osoby podílející se na jeho přípravě a realizaci patří k respondentům polostrukturovaných rozhovorů. Jak v případě CZ PRES 2009, tak CZ PRES 2022 přebírá ČR předsednický post po Francii a předává ho Švédsku. S těmito zeměmi tvoří tzv. předsednické Trio (Trio Presidency, dále také Trio), v jehož rámci dochází k formování pozic.

Předsednické Trio má dle Lisabonské smlouvy za úkol zejména zajišťování kontinuity mezi předsednictvími, a to hlavně v oblasti vnějších vztahů (Vanhoonacker 2011). Reaguje na řadu pozvolných reforem rotujících předsednictví: už v roce 1981 byl navržen mechanismus výměny či hostování úředníků mezi třemi po sobě jdoucími předsednictvími a úzká spolupráce byla tehdy předpokládána také směrem k mezinárodním organizacím. Maastrichtská smlouva pak zavedla pro spolupráci tří předsednictví pojem *troika*, který dále ukotvila Evropská rada v Seville v roce 2002, když zavedla tříletý strategický program předsednictví s ročními aktualizacemi. Ve vnějších vztazích však nakonec Lisabonská smlouva vsadila na roli stálé reprezentace a stálého předsednictví včetně ustavení právní subjektivity EU, čímž roli rotujícího předsednictví významně pozměnila i v jiných oblastech (v zásadě ji ale neoslabila v oblasti ochodu a rozvoje, která je ve vnější agendě nadále spravována rotujícím předsednictvím).

Kontinuita je ovšem zcela zásadním faktorem předsednictví také ve vnitrounijních záležitostech. Hlavním nástrojem pro její garanci je právě předsednické Trio. Podle zjištění Raika (2015: 26) dochází k prvním neformálním kontaktům na politické, resp. seniorní úřednické úrovni 4 až 5 let před začátkem předsednického Tria, smysl však mají pouze vzhledem k vyjádření vůle spolupracovat. Mnohem relevantnější termín je 1,5 roku před prvním ze tří koordinovaných předsednictví. V případě CZ PRES 2022 jde tedy přibližně o stávající období poloviny roku 2020.

Volba koordinačního mechanismu je plně v kompetenci příslušného členského státu, jeho podobu EU nijak nepředepisuje, pouze podává praktická doporučení k organizaci

předsednictví (Handbook of the Presidency of the Council of the European Union 2018). Základním požadavkem ze strany EU je, aby předsednictví bylo schopné účinně plnit s ním spojené role (viz např. Kaniok – Pitrová 2006 nebo Vanhoonacker 2011)¹:

1. administrace a řízení;
2. vytyčení politických priorit (sestavování agendy, procedurální kontrola);
3. vyjednávání (mediátor a zprostředkovatel konsensu);
4. reprezentace (ve vnitrounijní oblasti zastupuje předsednictví Radu EU, ve vnějších vztazích celou EU).

V nejužším slova smyslu je ale hlavní úlohou předsednictví role logistická (Vanhoonacker 2011). Předsednická země předsedá, připravuje a svolává jednání, distribuuje dokumenty, zajišťuje překlady a zajišťuje hladký průběh všech setkání. V tom jí asistuje Generální sekretariát Rady (GSR). Pokud předsednická země svou úlohu organizátora zvládne, zůstává v této roli v zásadě neviditelná, nicméně naopak její podcenění vede k závažným poruchám ve výkonu předsednictví a poškozuje jeho ostatní funkce.

Jako základní požadavek na předsednickou zemi se uvádí především její nestrannost včetně potlačení prosazování národních zájmů po dobu předsednictví tak, aby předsednictví mohlo sehrát úlohu nestranného mediátora a zprostředkovatele kompromisu. Výše uvedené ovšem nevylučuje možnost (či dokonce nutnost) účasti předsednické země v koalicích s ostatními zeměmi nebo úzkých kontaktů s institucemi EU (zejména sekretariátem Rady a Komisí). Zásadně to také nevylučuje nezadatelné právo předsednické země ovlivňovat a směřovat politickou agendu (*political guidance, leadership*). Od předsednické země se přímo očekává, že bude během svých šesti měsíců (což je na evropské poměry velmi krátká doba ke skutečnému ovlivnění rozhodovacího procesu) otevírat specifická témata, dávat jim

¹ Agenda-shaper, consensus-builder, external representative, ale také organizer, broker, political leader.

prioritu a ovlivňovat rozhodnutí vytýčeným směrem. Má-li být v tomto ohledu předsednictví úspěšné, měl by stát kontakty s předchozími předsednictvími, Komisí a sekretariátem Rady pěstovat dlouhodobě a systematicky.

Předsednická země dále plní také funkce propagátora předsednické země (medializace země) a obhájce národních zájmů. Tyto role doznaly změn po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Reformy byly motivovány snahou oddělit předsednictví od členských států EU a zabezpečit lepší kontinuitu programových priorit navazujících předsednictví. Nejdůležitější změny se týkaly mezivládních institucí, jež mají zároveň nadnárodní prvky – Evropské rady se svým předsedou a Rady EU s Vysokým představitelem Unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Lisabonská smlouva zrušila rotující předsednictví v Radě pro zahraniční věci a v Evropské radě. Místo něj bylo zavedeno dlouhodobé volené předsednictví. Tento vývoj znamenal omezení možností tvorby politických cílů v programech předsednictví a hájení státních zájmů. Členské státy musejí při přípravě předsednictví na jedné straně více hledat společná témata a zájmy mezi sebou navzájem, současně také balancovat své národní zájmy a zájmy EU jako celku (Grulichová 2013).

Jednoznačným přínosem tohoto procesu je větší kontinuita programových cílů a priorit, které mohou působit v rámci delšího časového období. Slabina tohoto modelu naopak spočívá v rozdělení klíčových funkcí, a sice řízení a reprezentování a funkce administrátora a manažera legislativního procesu. Výrazně je potlačena zejména možnost státu reprezentovat EU navenek a do značné míry i prosazovat vlastní politické priority (tzn. určovat agendu), a tím i prosazovat národní zájmy. Naopak se v současnosti více zdůrazňuje role administrátora a mediátora (při vyjednávání dlouhodobých unijních priorit).

Předsednictví i přesto může několikerým způsobem nadále určovat agendu a prosazovat své zájmy, byť prostřednictvím nepřímých kanálů. Jedná o zahrnutí vybraných otázek do programu předsednictví či agendy neformálních schůzek. V návaznosti na povahu a charakter problému může návrh na řešení předložit předsednictví ze své iniciativy.

Čím dál více je však předsednická země závislá na spolupráci s Evropskou komisí (EK), zejména pak v agendách, kde má EK právo iniciativy. Programová dimenze předsednictví poukazuje na rostoucí význam vztahu, který má předsednictví s EK. Skutečná moc předsednictví ovšem spočívá v prioritizaci a strukturování vybraných témat v rámci stávající agendy (Tallenberg 2006, Kaniok 2014). Předsednictví může některá témata potlačit a jinými se naopak zabývat přednostně, čímž nepřímo ovlivňuje prosazování svých zájmů (Kaniok 2014).

Nastavení koordinačních mechanismů musí tudíž reflektovat obsahovou stránku předsednictví i stránku technickou (zaměřenou na organizačně-logistické či personální aspekty). Na straně jedné je tak třeba zajistit efektivní komunikaci a spolupráci mezi všemi odbory a aktéry (vládními i nevládními) a jejich zapojení do procesu formulování priorit tak, aby bylo možné výstupy považovat za konsensuální. Na národní úrovni je proto třeba klást důraz na vytvoření koordinačních mechanismů mezi jednotlivými resorty i dalšími aktéry, a na vymezení kompetencí při přípravě a organizaci jednání, zasedání i případných doprovodných akcí (včetně mediálního pokrytí).

V obecné rovině můžeme pro předsednictví Rady EU identifikovat tři základní modely (Kaniok 2008), které zohledňují umístění hlavního koordinačního prvku:

1. centralizovaný;
2. decentralizovaný;
3. kombinovaný.

Centralizovaný model soustředí proces řízení v ústředí (př. vláda, ministerstvo zahraničních věcí). Nositelem celé odpovědnosti za realizaci je jeden orgán, a to včetně financování předsednictví. Výhodu tohoto modelu představuje zejména jednotnost postoje jednoho orgánu, nevýhodu jeho spíše rigidní charakter, který se obtížněji přizpůsobuje změnám. Naproti tomu decentralizovaný model deleguje pravomoci mezi několik subjektů (typicky ministerstvo zahraničních věcí a další ministerstva či Stálé zastoupení při EU), které také odpovídají za výdaje (tj. přímo resorty, pod něž konkrétní akce spadá). Aplikace

centralizovaného a decentralizovaného modelu rovněž úzce souvisí se zapojením regionů do procesu realizace předsednictví. Tento model umožňuje větší flexibilitu rozhodování, která však může být spojena s přílišným rozvolněním původně dosaženého postoje a případnými kompetenčními spory. Proto někdy státy sahají k modelu kombinovanému (např. CZ PRES 2009), který může dosahovat výhod obou předcházejících modelů (bohužel však i nevýhod).

Vedle umístění hlavního koordinačního prvku mohou modely koordinačního mechanismu rovněž zohlednit, kde se nachází hlavní míra zátěže, resp. odpovědnosti. Na tomto základě můžeme definovat dva teoretické modely organizace předsednictví (Tomalová 2008):

1. capital-based;
2. Brussels-based.

První typ koncentruje aktivity do hlavního města, v němž se počítá s výkonem všech aktivit, setkání, zasedání atd. Vhodnost tohoto typu záleží na geografii ve smyslu jak vzdálenosti mezi hlavním městem země a Brusel, tak polohy země s ohledem na ekonomické a zahraničně-politické zájmy EU v regionu. Volbu dále ovlivňuje míra zkušeností země s předsednictvím a celkové náklady, jež s sebou organizace všech aktivit předsednictví nese. Zatímco capital-based model přináší potenciál i pro rozvoj veřejné a kulturní diplomacie, Brussels-based model orientuje aktivity předsednictví do Bruselu. Tím se vytváří větší tlak na Stálé zastoupení (SZEU) dané země v Bruselu, které musí kapacitně pokrývat agendu a nedochází tolik k dělbě koordinace s hlavním městem a kapacitami ministerstev. V obou případech je zásadní otázkou způsob a efektivita meziresortní koordinace a komunikace s dalšími institucemi EU, zejména s GSR. Dle Vanhoonackera (2011) jsou všeobecně lépe přijímána předsednictví řízená ze SZEU v Bruselu, nežli předsednictví organizována z národního hlavního města.

První model bývá obvykle volen většími státy, stěžejní roli hrají většinou ministerstva příslušných resortů, která dojednávají pozice. Druhý model je typičtější pro malé a středně velké státy, ústřední roli při dojednávání pozice má SZEU dané země v Bruselu. S prvním

modelem se pojí větší finanční nároky na organizaci předsednictví, druhý model předpokládá finanční zapojení EU. Velkou roli při volbě koordinačního mechanismu proto hraje velikost rozpočtu určeného na realizaci předsednictví. Vláda ČR již v říjnu 2019 schválila rozpočet ve výši 1,24 miliardy korun (viz Příloha 1), což je oproti částce vyčleněné na přípravu a realizaci CZ PRES 2009 o více než 2,5 miliardy korun méně (v letech 2007–2009 bylo vyčleněno 3,75 miliardy korun²). Uvedené informace tedy hovoří spíše ve prospěch Brussels-based modelu³, přesto však jsou v analýze podrobně zkoumány všechny uvedené modely včetně jejich kombinací tak, aby pokrývaly jednotlivé fáze předsednictví od jeho příprav, samotného výkonu a vyhodnocení.

Předsednictví je vždy ovlivněno několika faktory, jež mohou být zobecněny do tří kategorií (Vandecasteele – Bossuyt 2014): vnější (tj. mimounijní) kontext, vnitřní (tj. vnitrouijní a vnitrostátní) podmínky a charakteristiky specifických záležitostí (politických oblastí). Některé lze předvídat a do procesu příprav předsednictví zakalkulovat, jiné však predikovat nelze. CZ PRES 2009 bylo v první polovině roku 2009 z hlediska vnějších vlivů poznamenáno tzv. plynovou krizí na Ukrajině či konfliktem v Gaze, které patřily k těm nepředvídatelným vlivům, na které bylo nezbytné promptně zareagovat. K významným vnitrouijním vlivům, jež bylo možné anticipovat, patřil konec legislativního cyklu Evropského parlamentu (volby v červnu 2009), ukončení funkčního období stávající EK, či očekávání vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. K vnitrostátním nepředvídatelným vlivům zcela jistě patří březnový pád vlády, který do jisté míry poškodil reputaci CZ PRES 2009 (podrobněji viz dílčí analýza CZ PRES 2009).

² V dnešních cenách jde o cca 4,32 miliardy korun, reálný rozdíl je tedy ještě větší.

³ ČR by měla uspořádat jeden summit na úrovni hlav států a premiérů, 14 neformálních ministerských zasedání, jednání vlády s Evropskou komisí, s konferencí předsedů Evropského parlamentu a přes 250 neformálních pracovních jednání (viz např. ČTK 2019, Euractiv 2019).

Koordinační mechanismus je třeba volit tak, aby dokázal efektivně zvládnout předvídatelné vnitřní i vnější vlivy a umožnil účinně zareagovat i na vlivy nepředvídatelné. V roce 2021 čekají ČR volby do Poslanecké sněmovny, a tudíž i sestavování nové vlády, což představuje významný vnitrostátní faktor. Z hlediska vývoje evropské integrace zanechala pandemie covid-19 zásadní rozpory uvnitř Unie, když otřásla dosud neoddiskutovatelným příspěvkem evropské integrace ke stabilitě a bezpečnosti v Evropě a proměnila rovněž vnímání Evropanů ohledně pozice EU ve světě, kteří se nyní cítí ve světě více sami a ohrožení. Po počátečních rozpacích ohledně vývoje pandemie covid-19 a reakce ze strany EU se v mnoha zemích zvýšila poptávka po těsnější evropské integraci. Spolu s brexitem navíc zřejmě končí v Evropě koncept dvourychlostní integrace, což dalšímu prohloubení integrace dále nahrává. Předsednická země může za takových okolností sehrát roli zásadního hybatele, má-li své postoje sama ujasněné. Z vnějších událostí nelze pominout zásadní proměnu vnímání USA, a to jak v důsledku pandemie covid-19 na obou stranách Atlantiku, tak v kontextu prezidentských voleb v USA. Z globálních velmocí si v očích Evropanů zásadním způsobem pohoršila Čína. Přidáme-li k tomu vypjaté obchodní vztahy obou velmocí, bude reprezentace zájmů EU navenek vůči oběma klíčovým aktérům světové ekonomiky a politiky zásadním úkolem předsedající země. Pandemie covid-19 přímo neovlivnila vnímání Ruska, čímž není nijak snížen jeho geopolitický význam pro Evropu a nutnost přijetí zásadních postojů rovněž ve světle polarizace evropské politické scény (Dennison 2020).

Českým předsednictvím budou hýbat také ekonomická témata, která se s výjimkou investic a obnovy ekonomiky zdají být pandemií covid-19 zastíněna. Otázky dokončení vnitřního trhu služeb, digitálního vnitřního trhu, regulace trhu práce v EU, sociálního pilíře eurozóny a evropské ekonomické governance v širším slova smyslu jsou zásadními otázkami evropské integrace. Na rozdíl od globální velmocenské politiky se v nich ČR v minulosti jasněji profilovala a pomineme-li fakt, že ČR sama není členem euroskupiny, měla v ní i jasně vymezené spojení s odpovídajícími ekonomickými zájmy. V geopolitice a směřování evropské integrace by proto mohla ČR využít pomyslnou pozici mostu mezi Východem a Západem k nastartování dlouhodobé debaty na neformální úrovni (např. v Evropské

sousedské politice), ve které se jasně neprofiluje a není velmocí. Naopak v ekonomických tématech by se mohla soustředit na jasné dílčí kroky směřující k větší ekonomické propojenosti a odolnosti evropského vnitřního trhu, a to právě skrze řízení agendy a nastavování dílčích řešení.

Priority a agendu však nelze v současnosti zcela předjímat, zejména z důvodu řady faktorů, jež realizaci předsednictví ovlivňují. Jsou jimi nejen ambice země jako takové, ale i domácí (např. politická stabilita) nebo vnější okolnosti mající přímý i nepřímý dopad. Aktuálně nelze opomenout ani pandemii covid-19, která výrazným způsobem ovlivňuje časový plán jak EK, tak i dalších institucí; kromě toho si situace vyžaduje akcent na jiné oblasti než ty, které byly původně uvažovány k projednání.

Postup výzkumu

Dosavadní výzkum neposkytuje dostatek dat a informací, jež by spolehlivě odpovídaly na otázky komplexního charakteru, např. jestli menší země dokážou mít srovnatelný vliv, či dokonce být během předsednictví vlivnější než větší členské státy, případně za jakých okolností a jaký je skutečný výkon a výsledek předsednictví. Komplexita celé problematiky spočívá v definici vlivu a úspěchu předsednictví jako takového, a to s ohledem na celou řadu okolností včetně vhodně nastavených sledovaných parametrů úspěchu. V tomto ohledu byl design výzkumu vytvořen tak, aby pokryl jak výkon předsednictví navenek s ohledem na geopolitické či další okolnosti, tak také vzhledem k národním podmínkám (formě koordinačního mechanismu, organizace předsednictví).

Základním úhlem pohledu tohoto projektu, tj. analýzy nastavení koordinačního mechanismu pro CZ PRES 2022 je pragmatismus, který je definován nezaujatým a na efektivní způsob řešení problému orientovaným přístupem. Vzhledem k absenci osvědčeného modelu předsednictví, či modelu, který by ostatní členské státy sdílející podobné charakteristiky preferovaly, využil řešitelský tým metodologický základ scénaristiky. Scénaristika (či psaní scénářů; podrobněji např. Ditrych 2012) umožňuje tvořivě nahlížet na možné varianty vývoje či řešení. Scénáře tak mohou hrát významnou úlohu při organizačním plánování, jelikož

nejsou nástrojem pro definování ideálního stavu, ale nabízejí několik možných alternativ řešení.

Projekt vyhodnotil možné koordinační mechanismy s ohledem na očekávané cíle, agendu, hospodářskou efektivnost, rizika a potenciál průběhu českého předsednictví, nepředvídá však budoucí vývoj. Pro daný výzkumný úkol proto nebylo možné využít scénářistiku ve smyslu tvorby interně konzistentních hypotéz o budoucím vývoji. Nicméně postupy uplatněné při konstruování scénářů, které umožňují definovat možné koordinační mechanismy a jejich ne/výhody, lze s úspěchem použít, např. v modifikované podobě rozložení procesu tvorby scénářů do osmi kroků podle Schwartze (Schwartz 1996, in Ditrych 2012):

1. identifikace klíčových témat;
2. určení důležitých interních faktorů;
3. stanovení externích hybných sil (drivers);
4. seřazení těchto hybných sil podle důležitosti a pravděpodobnosti;
5. sestavení základních logických řetězců scénářů na základě interakce vybraných hybných sil;
6. dotvoření scénářů ve vyprávěcí celky;
7. popis jejich důsledků.

Jako vhodná klíčová témata byla v době řešení (tj. podzim 2020) určena tato: ekonomická governance – evropský semestr; budoucnost evropského integračního procesu (na základě progresu v kontextu časového horizontu tria, resp. francouzského předsednictví) a vnitřní trh a jeho prohlubování s ohledem na kontext (post-covid-19, post-brexit, digitální agenda, migrační politika). Za základní vlivy mající vliv na podobu předsednictví byly uvažovány: klidné období bez výraznějších vnitřních či vnějších vlivů (umožňuje prosazovat vlastní agendu); období s černou labutí (kalkuluje s neočekávatelnou a nepředvídatelnou událostí ovlivňující zcela zásadně průběh předsednictví a znemožňující možnost prosazování vlastní agendy); krizové období (zohledňuje pokračující krize – ať už vně EU či v jejím rámci –

oslabující možnosti státu prosazovat vlastní agendu). Specifické budou oblasti spojené se záměrem EU vyrovnat se s následky pandemie. Programy, které budou spuštěny, budou pravděpodobně vyžadovat monitoring a další úvahy o jejich realizaci, a to i v souvislosti s evropským semestrem a národními plány.

V rámci institucionálního mechanismu EU je ovšem zcela zásadní okolností také velikost a pozice země. Z tohoto pohledu je ČR, podobně jako Rakousko, zemí bez velmocenských ambic s relativně krátkou historií v EU. Navíc se neprofiluje jako stálý člen zájmových koalic s tradičními zeměmi EU a společné postoje lze v poslední době sledovat spíše na základě parciálních témat (migrace a Visegrádská skupina nebo digitální vnitřní trh, kde ale klíčovou roli hrálo spojení s Velkou Británií). Oproti Rakousku ČR není členem euroskupiny a také z hlediska rozpočtových bilancí se nachází na straně čistých příjemců. Z uvedeného vyplývají obecná očekávání, tj. zejména solidní a efektivní řízení agend a přispívání k dosahování konsensu. Obojí přitom implicitně znamená určité potlačení vlastních národních zájmů a témat zejména tam, kde by nebyly součástí evropské většiny. S určitým zjednodušením lze konstatovat, že velmocenské ambice a snaha měnit EU k obrazu svému se v rámci našeho Tria očekává od Francie, nikoliv od ČR.

ČR ovšem není ani zemí malou a, opět podobně jako Rakousko, by si mohla klást ambice nastolit v rámci předsednictví určitá průřezová témata v rámci svých zájmů, u nichž by otevřela či výrazně posunula evropskou debatu. Pro taková témata jsou obvykle vhodné kulisy národních měst, čímž předsednictví získává osobnější rozměr. Zároveň však tato role zvyšuje nároky na rozpočet, což potvrzuje právě příklad rakouského předsednictví, jehož výdaje byly relativně vysoké. Vzhledem k uvažovanému rozpočtu CZ PRES 2022 bude tedy nutno zvážit i případné kombinace zkušeností analyzovaných zemí tak, aby bylo možné vyhodnotit nejlepší dosažitelné výsledky pro daný scénář při avizovaných nákladech.

Základní scénáře jsou s ohledem na výše uvedená témata a při zohlednění vnitřních/vnějších vlivů na výkon předsednictví a spolu s přihlédnutím k možnostem rozpočtu určeného na předsednictví tři:

1. solidní předsednictví – kromě standardních úkolů plněných na vysoké úrovni je ČR schopna nastolovat vlastní agendu, kterou akcentuje upořádáním schůzek na nejvyšší úrovni na domácí půdě (typ AT PRES, SK PRES);
2. ambiciózní předsednictví – prestižní záležitost, výkon solidního předsednictví doplňuje ČR o velká témata s výrazným dopadem na rozvoj EU a mimo EU (typ PT PRES);
3. logistické předsednictví – bez výrazných ambicí a zásadnějších domácích témat, zaměřené pouze na zajištění servisních úkolů (typ MT PRES, FI PRES).

Důležitým aspektem uvedených scénářů je rovněž jejich nákladnost. Za tímto účelem je vypracována zjednodušená analýza nákladů a výnosů (cost-benefit analysis, CBA) jednotlivých modelů předsednictví, jež je aplikována na navrhované scénáře českého předsednictví. Základem uvedeného postupu je zmapování finanční a personální náročnosti jednotlivých případových studií, které je poměrně složitým úkonem vyžadujícím náročné hledání zdrojů. Zejména detailní analýza nákladů a personálních kapacit předsednictví se obvykle nachází až ve zpětných hodnoceních národních institucí (často jde o parlamenty, parlamentní komise nebo dokonce informace dle zákonů na svobodný přístup k informacím). Díky kombinaci s odpověďmi z polostrukturovaných rozhovorů jsme však získali poměrně ucelenou představu o nákladové složce všech zkoumaných předsednictví. Na stránce nákladů byly sledovány zejména celkové náklady předsednictví a příspěvky sponzorů. Zatímco celkové náklady je obvykle možné dohledat, otázka sponzoringu naráží často na poskytovaný formát (dodávky zboží a služeb, např. auta, jízdné, gastronomické produkty atd.), jejichž vyčíslení, tj. samotné sponzorské smlouvy, země nezveřejňují. Důležité je i personální navýšení předsednictví, a to ve členění na odborné resorty (typicky zejména vnětro, průmysl a obchod), SZEU v Bruselu, resp. zahraniční věci a další instituce.

Hlavní zjednodušení standardní metody CBA je zejména na straně výnosů. Poměrně jasně měřitelným indikátorem je počet akcí uspořádaných během předsednictví, jež ilustrují ambice a organizační schopnosti předsednictví. Členění bylo zvoleno na ministerské akce, akce v předsedající zemi a v Bruselu, odborné akce a konference a konání summitu v zemi

předsednictví. Ostatní přínosy předsednictví jsou hodnoceny na základě kvalifikovaného odhadu jejich přínosu bez nutného vyčíslení v peněžní hodnotě. Ačkoli existují metody, jak hospodářský přínos hodnotit (např. rakouská vláda vyčíslila, že její předsednictví přispělo k rakouské tvorbě HDP částkou téměř 140 milionů EUR a přímo či nepřímo vytvořilo v Rakousku 2 164 pracovních míst), překračují tyto metody ambici a metodický rámec našeho výzkumu. Nesnadné je také srovnání nákladů mezi zeměmi, jejichž mzdová úroveň a metody hodnocení státní správy se značně liší (pro příklad opět uvádíme Rakousko, kde je legislativně nemožné využít neplacených stážistů).

V rámci zjednodušené CBA bylo cílem jasně propojit předsednické ambice (viz výše uvedené scénáře) s měřitelným počtem a charakterem pořádaných či plánovaných akcí, jejich umístěním a finančními a personálními náklady. Limitováni jsme faktem, že rozpočet českého předsednictví je v zásadě oznámen a na řadě resortů již naplňován (respondent č. 16). V neposlední řadě je u výnosů i nákladů nutno brát do úvahy rovněž případné reputační či politické efekty. Ty souvisejí jednak s velikostí země a její konzistentní evropskou politikou, od které se odvíjejí očekávání evropských institucí a zemí (zejména těch velkých); dále pak s externími faktory (typu černá labuť), jež mohou plánované akce a ambice zásadně ovlivnit, a to jak po stránce nákladové (mimořádné summity, přechod na on-line, krizová jednání), tak z hlediska přínosů.

Případové studie

Zásadním faktorem, který podmiňuje realizaci předsednictví, je charakter předsednického státu. Na rozdíl od vlivných a ambiciózních států typu Francie či Německo, které tradičně iniciují komplikovaná témata (v případě Francie například Smlouva z Nice, v případě Německa reforma tzv. evropské ústavy ústící v mandát pro mezivládní konferenci a přípravu Lisabonské smlouvy) a bývají poměrně viditelné ve vnější reprezentaci EU, předsednictví malých a středně velkých zemí většinou spoléhají na výkon administrativních funkcí s tím, že politicky citlivější funkce (iniciace priorit či reprezentace EU) upozadují (Kaniok, Smekal 2010). I ČR se v evropském kontextu řadí mezi středně velké země (MZV 2015).

Případové studie vyhodnotily možné scénáře organizačních a koordinačních parametrů předsednictví nejen z pohledu jejich průběhu, forem a způsobu koordinace příprav a nastavení koordinačních mechanismů mezi zapojenými institucemi, ale i s důrazem na analýzu nákladů a přínosů vzhledem k dosahování vytyčených cílů předsednictví (efektivní zajištění cílů EU, koordinace pozice EU při vnějších jednáních, hladké předání předsednické agendy, prosazení legislativních priorit, reputace) a hospodářské efektivnosti. Specifická pozornost byla věnována technickému a kapacitnímu zabezpečení předsednictví včetně finančního řízení a koordinace veřejných zakázek.

Každá dílčí studie byla strukturována stejným způsobem, aby bylo možné závěry z jednotlivých předsednictví následně vzájemně komparovat a připravit doporučení:

1. vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022;
2. typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost;
3. koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, GSR aj.);
4. koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví);
5. specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období;
6. SWOT analýza.

SWOT analýza je nedílnou součástí případových studií, jež pomáhá vyhodnotit vnitřní a vnější faktory ovlivňující úspěšnost konkrétního záměru. Řadí se k základním strategickým metodám a jejím výstupem je systematická analýza. K vnitřním faktorům patří přehled silných a slabých stránek (*Strengths, Weaknesses*), k vnějším faktorům potom přehled příležitostí a hrozeb (*Opportunities, Threats*).

V jednotlivých dílčích studiích se analýza slabých a silných stránek soustředila především na relevantní charakteristiky vybraných členských zemí; dále na způsoby a praktiky spojené s obsahovou částí koordinace předsednictví, tj. na tvorbu a schopnost

prosazovat priority, zvládnutí předsednictví z hlediska obsahu, nastavení komunikace s národními i unijními subjekty, v neposlední řadě také na způsoby a praktiky spojené s koordinací organizační a logistické složky předsednictví. Z hlediska vnějších faktorů dílčí studie posoudily příležitosti a hrozby, jež přímo souvisely s politickými, geopolitickými, hospodářskými a dalšími okolnostmi daného období.

K dosažení co nejrelevantnějších doporučení pro české předsednictví vybral řešitelský tým pro případové studie okruh témat a obsahových priorit, které lze pro CZ PRES 2022 očekávat jak v kontextu programu Tria, tak v kontextu průniku současných priorit EU a Vlády ČR. Z tohoto důvodu byl analyzován průběh předsednictví ve vybraných zemích, které jsou v určitých parametrech srovnatelné s ČR a na jejichž základě lze zobecňovat a formulovat doporučení pro CZ PRES 2022. Příklady dobré i méně vhodné praxe jsou srovnávány na vzorku zemí, stanovených na základě následujících parametrů:

1. velikost země;
2. geografická/like minded blízkost;
3. vnímání evropské integrace a její prioritizace ve vnitropolitickém prostředí;
4. výdaje na předsednictví;
5. forma koordinace (aby byly zohledněny oba typy Brussels/capital-based);
6. úspěšnost z hlediska dosažení cílů, případně úspěšných/ukončených legislativních procedur.

Jako vhodná pro potřeby výzkumu byla identifikována předsednictví následujících členských států EU:

1. Slovensko;
2. Malta;
3. Rakousko;
4. Finsko;
5. Chorvatsko;
6. Portugalsko;
7. Česká republika.

Jednotlivá předsednictví jsou řazena podle data jejich konání, tj. od roku 2016 do roku 2021. Chronologický přehled byl zvolen pro možnost zachycení trendů z hlediska vývoje předsednictví po uplynutí prvního českého předsednictví až po současnost (např. vliv Lisabonské smlouvy, zapojení jednotlivých institucí, důraz na projednáváná témata). První české předsednictví je přitom zařazeno až na závěr, jelikož jeho postavení v analýze je specifické a slouží spíše jako referenční bod celého výzkumu. Oproti zkoumaným předsednictvím se navíc řídilo ještě ustanoveními smlouvy z Nice.

Z porovnání základních ekonomických, sociálních a politických indikátorů vybraných zemí v Tabulce 1 vyplývá, že mezi zkoumanými zeměmi je ČR největší co do počtu obyvatel, čemuž odpovídá, byť neproporcionálně, i zastoupení v Evropském parlamentu (EP). Z hlediska zastoupení v Radě však tomuto počtu obyvatel odpovídá podíl mírně přes 2,3 % unijního obyvatelstva (pro kvalifikovanou většinu je třeba dosáhnout 65 % obyvatel členských států EU; pro blokační menšinu 35 %). Pro dosažení 55% většiny počtu členských států má každý stát EU hypotetickou váhu 3,7 %. V tomto ohledu je nám nejbližší Portugalsko, které má ovšem na poli předsednictví Radě EU mnohem bohatší zkušenosti. V první polovině roku 2021 se této role ujme již počtvrté (Radě EU předsedalo již v letech 1992, 2000 a 2007). Spolu s Německem a Slovinskem v průběhu svého třetího předsednictví v roce 2007 tvořilo historicky první předsednické Trio. Součástí národní identity je patrně i fakt, že portugalská předsednictví bývají obvykle ambiciózní. Předsednictví je v Portugalsku vnímáno jako velice prestižní záležitost, kdy se nejedná čistě o solidní zajištění logisticko-organizačních záležitostí, nicméně také o propagaci vlastní země a uchopení velkých témat s výrazným dopadem na rozvoj EU.

Tabulka 1 – Základní charakteristiky předsednických zemí

	Slovensko	Malta	Rakousko	Finsko	Chorvatsko	Portugalsko	ČR
Počet obyvatel v milionech, 2020	5,5	0,5	8,9	5,5	4,1	10,3	10,7
Počet obyvatel v % z počtu obyvatel EU *	1,22	0,11	1,98	1,23	0,91	2,30	2,35
Počet členů Evropského parlamentu **	14	6	19	14	12	21	21
HDP v tržních cenách v miliardách EUR, 2019	93,9	13,4	397,6	240,6	54,2	213,3	223,9
HDP v paritě kupní síly (PKS) v miliardách EUR, 2019	127,1	15,9	358,0	194,2	83,8	257,4	316,0
HDP na obyvatele v tržních cenách v EUR, 2019	17 210	26 530	44 780	43 570	13 340	20 740	20 990
HDP na obyvatele v PKS v % průměru EU, 2019	74	99	127	111	65	79	92

Zdroj: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/home> (není-li uvedeno jinak)

*) The Council of the EU, Voting system, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.

**) Members of the European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>.

Podobný počet obyvatel jako ČR má také Rakousko, které je navíc obdobně jako ČR „podreprezentováno“ v počtu vlastních státních příslušníků sloužících na pozicích úředníků EU (Evropská komise, 2018). I Rakousko má s předsednictvími bohatší zkušenost, a ačkoliv

si rakouská předsednictví vysloužila pověst organizace kompetentních, i když ne přelomových předsednictví, mívá v některých agendách rovněž parciální spory s většími členskými státy nebo s institucemi EU. Stejně jako ČR, má i Rakousko strategické zájmy v procesu východního rozšiřování, a to ať už jde o první vlnu rozšíření z roku 2004, tak o pokračující integraci západního Balkánu. Obě země také sdílí ekonomické zájmy: ČR i Rakousko představují menší otevřené ekonomiky se značnou závislostí na globálních hodnotových řetězcích, jejichž klíčem ke konkurenceschopnosti je zkvalitňování zapojení se do hodnotových řetězců, nikoliv jejich přímá kontrola. Sdílí rovněž obavy obyvatel z nárůstu migrace a tlaku na pracovní trh. Rakousko sousedí pouze se zeměmi Schengenského prostoru a stejně jako ČR není v oblasti migrace nárazníkovou zemí s vnějšími hranicemi EU. Obě země však spojuje důraz, který kladou na ochranu vnějších hranic EU. Společným znakem všech předchozích předsednictví (tři rakouská a jedno české), byla snaha konat zásadní summity a jednání na domácí půdě. Zásadním momentem posledního rakouského předsednictví zůstává, že ve svém Triu představovalo trochu paradoxně nejtradičnější a nejbohatší členský stát (Trio sdílí s Bulharskem a Estonskem).

Z hlediska počtu obyvatel následuje Finsko, které předsednictví připravovalo od přistoupení k EU již potřetí: poprvé v roce 1999, následně v roce 2006 a naposledy 2019. Na rozdíl od ČR však Finsko v předsednickém Triu nespolupracovalo s dominantními aktéry (Rumunsko a Chorvatsko), jako tomu je v případě ČR. Důležitým aspektem je i skutečnost, že Finsko se v průběhu předsednictví nesnažilo vytyčit příliš ambiciózních cílů. Zvolilo pouze několik klíčových priorit, které byly provázány s logisticko-organizačními aktivitami. Poslední finské předsednictví je tedy typickým příkladem scénáře, který nazýváme logistické předsednictví. Jednalo se o předsednictví s nízkým rozpočtem (který se dokonce podařilo oproti plánovaným výdajům o třetinu snížit), jehož hlavním mottem byla udržitelnost a šetrnost.

Z hlediska ekonomického výkonu představuje český hrubý domácí produkt zhruba 1,6 % HDP EU, ovšem nižší úroveň cenové hladiny dává možnost připravit ambicióznější předsednický program s nižšími náklady. Z hlediska životní úrovně ČR již předstihuje

i Portugalsko. Za ní stojí Slovensko, které bylo pro komplexní analýzu vybráno nejen z důvodu geografické a historické blízkosti a vzájemné propojenosti. Slovenské postoje v rámci evropského integračního procesu jsou v mnoha ohledech podobné, jde např. o kohezní politiku, prohlubování integrace ve vztahu k zemím Balkánu atd. (i když Slovensko vystupuje v mnoha tématech spojených se závazky plynoucími z eurozóny prointegračněji). Mezi ČR a Slovenskem není zásadně odlišné fungování státní správy. Jeho analýza tudíž přináší vhled do potenciálně vhodného modelu logistického a personálního zabezpečení předsednictví.

Ještě nižší životní úroveň má Chorvatsko, které se v roce 2020 zhostilo předsednické role poprvé. Časově není budoucímu českému předsednictví příliš vzdálené a platí, že HR PRES 2020 jednalo v obdobném institucionálním rámci EU, jenž čeká také ČR. Protože předsednictví je nutné chápat ve specifické ekonomické, politické a geopolitické situaci, v níž se Chorvatsko a EU nachází, mohou být mnohé vývojové jevy u obou předsednictví stejné nebo podobné. Chorvatské předsednictví Rady EU se navíc muselo jako první přizpůsobit krizovému režimu způsobenému světovou pandemií covid-19. Jedná se tak o předsednictví, které muselo zvládnout čelit události typu černé labutě, a přitom plně zajistit kontinuitu a efektivitu práce Rady. Jednalo se o „první digitální předsednictví“ a lze očekávat, že některé z procesů, které se osvědčily, se stanou standardem i pro další předsednictví Rady EU.

Malta je jednoznačně malou zemí v geopolitickém slova smyslu, dokonce se jedná o nejmenší ze států EU co do rozlohy i počtu obyvatel. Nicméně má srovnatelné HDP na osobu jako ČR. Malta vstupovala do EU spolu s ČR v květnu 2004 a v roce 2017 organizovala své první předsednictví, stejně jako ČR v roce 2009. Pro komparaci je však podstatná skutečnost, že první maltské předsednictví bylo organizováno s přibližně stejným rozpočtem, který byl schválen právě pro druhé české předsednictví.

Nedílnou součástí dílčích analýzy je také první české předsednictví. Zkušenosti z CZ PRES 2009 patří ke klíčovým aspektům, které je třeba brát v potaz při přípravě předsednictví ČR v roce 2022. Přípravu, průběh i následnou evaluaci celého procesu,

doplňenou o zkušenosti osob, které se bezprostředně na pořádání předsednictví podílely, je nutné chápat v kontextu daného politickými, hospodářskými a geopolitickými okolnostmi. Akcentována je zejména skutečnost, že předsednictví proběhlo před více než 10 lety, a to v době, kdy se řídilo ustanoveními smlouvy z Nice. Navíc se jednalo o první předsednictví, které Česko necelých 5 let po vstupu do EU organizovalo.

Polostrukturované rozhovory

Polostrukturovaný rozhovor je vhodnou metodou pro sběr dat v situaci, kdy je tazatel s respondentem⁴ v přímém kontaktu. Během rozhovoru se tazatel může přizpůsobovat jeho průběhu, konkretizovat předem připravené otázky, měnit jejich pořadí atd. Rozhovor je řízený pouze částečně, probíhá přirozeně, což navozuje méně formální atmosféru a zefektivňuje proces získávání velkého množství podstatných informací.

Pro realizaci polostrukturovaných rozhovorů byly využity rozsáhlé sítě kontaktů z řad spolupracovníků a absolventů FMV VŠE. Někteří z respondentů pracovali na Úřadu vlády po dobu CZ PRES 2009, jiní působí nyní na domácích či zahraničních pozicích dotýkajících se evropských záležitostí. Vedle ČR a Bruselu je pozornost zaměřena také na Ženevu, kde bude na Stálé misi při Úřadovně OSN a ostatních mezinárodních organizacích (mj. WTO, WIPO) spočívat úkol koordinace společného postoje EU při jednáních EU navenek. Tím je koordinační mechanismus předsednictví analyzován z několika vzájemně propojených úhlů pohledu.

Polostrukturované rozhovory jsou vedeny se třemi kategoriemi respondentů:

- aktéři předsednictví v rámci ČR;
- aktéři předsednictví v rámci Stálého zastoupení ČR a institucí EU v Bruselu a Stálé mise v Ženevě;

⁴ Označení „tazatel“ či „respondent“ je v textu pro zjednodušení užito jak pro osobu mužského, tak ženského pohlaví.

- respondenti z vybraných členských států (stále mise států, vládní instituce apod.).

Okruhy polostrukturovaných rozhovorů pokrývají následující témata:

1. pohled na fungování koordinačního mechanismu z hlediska zkušenosti daného předsednictví;
2. pozitivní zkušenosti (s ohledem na spolupráci mezi relevantními institucemi na národní úrovni, pohled na koordinaci);
3. negativní zkušenosti (nedokonalosti, problémy, reakce, řešení);
4. pohled na spolupráci a vhodné formy komunikace s GSR a evropskými institucemi;
5. pohled na spolupráci a koordinaci v rámci Tria (příprava společného programu a priorit);
6. pohled na formu koordinace z hlediska formy předsednictví (Brussels-based/capital-based, centralizovaný/decentralizovaný);
7. pohled na koordinaci jednotlivých oblastí – obsahová (agenda setting) a technická (organizačně-logistická či personální agenda, řízení finančních toků a veřejných zakázek).

Při vedení polostrukturovaného rozhovoru byly otázky vodítkem, nejdůležitější bylo uvědomění si kontextu daného předsednictví. Tazatel měl značný prostor vést rozhovor podle reakcí respondenta. Rozhovory umožnily získat jak standardizované/standardizovatelné odpovědi, tak volné odpovědi doplňující kontext. Tazatel si proto otázky před vlastním rozhovorem vždy doplnil o detaily/specifika daného předsednictví, a to s ohledem na metodologické zacílení celého výzkumu. Hlavním vodítkem rozhovoru byly cíle projektu, jichž bylo dosaženo mimo jiné právě za použití doplňujících informací z rozhovorů.

Cílem rozhovorů je identifikovat:

1. fungování koordinace a kooperace zapojených institucí uvnitř členské země;
2. průběh komunikace s institucemi EU;

3. koordinaci jednotlivých oblastí – obsahová (agenda setting) a technická (organizačně-logistická či personální agenda, řízení finančních toků a veřejných zakázek).

Realizace polostrukturovaných rozhovorů začala oslovením potencionálního respondenta a získáním jeho informovaného souhlasu (viz Příloha 2). Tazatel před rozhovorem povinně seznámil respondenta s okolnostmi rozhovoru i se základními informacemi o projektu tak, aby byl respondent informován o využití získaných dat. Tazatel musel rovněž respondenta seznámit s obsahem informovaného souhlasu. Tento souhlas musel respondent před započítím rozhovoru alespoň elektronicky podepsat. Podpisem formuláře respondent souhlasil s použitím informací pro vědecko-výzkumné účely v návaznosti na projekt, pro který je šetření prováděno. Souhlas je součástí složky respondenta, která je řešitelským týmem archivována.

Polostrukturované rozhovory byly realizovány buď on-line, anebo osobně. Řešitelský tým na počátku výzkumu plánoval uskutečnit zahraniční služební cesty za respondenty do Bruselu, Ženevy a Vídně. Protiepidemická opatření, jež byla v průběhu řešení projektu průběžně přijímána jak v ČR, tak v cílových zemích, neumožnila tyto plány realizovat. Proto pro vedení rozhovorů se zahraničními respondenty převládla on-line forma, a to primárně prostřednictvím MS Teams, alternativně také pomocí platforem Skype, Webex, WhatsApp apod. Navzdory okolnostem se uskutečnilo celkem 36 rozhovorů o průměrné délce 60 minut, které se konaly v období od 22. 9. 2020 do 23. 11. 2020. Základní charakteristiky souboru respondentů zobrazují tabulky níže.

Tabulka 2a – Soubor respondentů z hlediska pohlaví

POHLAVÍ RESPONDENTA	POČET RESPONDENTŮ
muž	23
žena	13
celkový součet	36

Zdroj: Polostrukturované rozhovory

Tabulka 2b – Soubor respondentů z hlediska národnosti

ZEMĚ RESPONDENTA	POČET RESPONDENTŮ
Česká republika	16
Finsko	3
Chorvatsko	2
Malta	4
Portugalsko	3
Rakousko	4
Slovensko	4
celkový součet	36

Zdroj: Polostrukturované rozhovory

Tabulka 2c – Soubor respondentů z hlediska pracovní pozice v době předsednictví

KATEGORIE POZICE RESPONDENTA	POČET RESPONDENTŮ
aktéři předsednictví v rámci ČR	11
aktéři předsednictví v rámci Stálého zastoupení a institucí EU v Bruselu a Stále mise v Ženevě	5
respondenti z vybraných členských států – stálé mise států	11
respondenti z vybraných členských států – vládní instituce	9
celkový součet	36

Zdroj: Polostrukturované rozhovory

Tabulka 2d – Soubor respondentů se souhlasem poskytnout dodatečný rozhovor zástupcům
Úřadu vlády ČR

SOUHLAS S DODATEČNÝM ROZHOVOREM ZÁSTUPCŮM ÚŘADU VLÁDY ČR	POČET RESPONDENTŮ
ne	6
ano	24
bez vyjádření	6
celkový součet	36

Zdroj: Polostrukturované rozhovory

Přepisy rozhovorů se uskutečnily ještě ten den, kdy rozhovor proběhl, aby byly zachyceny skutečně všechny poskytnuté informace. Pro přepisy tým vytvořil robustní excelovský soubor, kam tazatel kromě odpovědí zapsal rovněž informace o místě konání i dalších okolnostech, které průběh rozhovoru doprovázely a byly podstatné. Data budou zpřístupněna výhradně projektovému týmu ve formě anonymizovaného souboru.

Rozhovor byl nahráván pouze se souhlasem respondenta. Pokud si respondent nepřál, aby byl rozhovor nahráván, byl přítomen další člen týmu, jenž pomáhal se zápisem a omezil tak subjektivní vhléd tazatele. Právě v něm se skrývá hlavní potenciální riziko této metody sběru dat. Cílem je pochopitelně zachytit co nejobjektivněji všechny zásadní informace. Při takto vedených rozhovorech i následném zápisu bylo ověřeno, že podstatné informace z rozhovoru byly zaznamenány téměř identicky.

Veškeré informace poskytnuté respondentem byly striktně anonymizovány a ve výstupech projektu tak nejsou s respondentem nijak spojovány. Na základě žádosti zadavatele byla součástí rozhovoru otázka, zda má respondent zájem poskytnout informace/zkušenosti formou dodatečného rozhovoru zástupcům Úřadu vlády ČR, a tedy zda je ochoten vystoupit z anonymity. Pouze pokud respondent odpověděl kladně, mohou být jeho kontaktní údaje předány zadavateli, jinak bude jeho identita zachována anonymní. Jde o zásadní zodpovědnost řešitelského týmu, která je důsledně a bez výjimky uplatněna jak ve vztahu k zadavateli, tak ve vztahu k případným dalším projektům zpracovávaným v rámci příslušné rámcové smlouvy.

Zpracování a následná analýza dat získaných od respondentů vycházely z přepisů polostrukturovaných rozhovorů. Výzkum byl vystaven na obsahové analýze dat, kdy informace získané z jednotlivých rozhovorů byly primárně zařazeny k již existujícím dílčím studiím tak, aby doplnily stávající zjištění. Detailnější kategorizace dat dále vyplynula ze stanovené struktury rozhovoru a studií. V dílčích studiích se analýza soustředila na roli národních aktérů (vnějších i vnitřních) a vzájemně vytvořené vazby mezi nimi. Související kategorií byla také analýza zvoleného modelu předsednictví vybranými členskými zeměmi

(rizikem této kategorie dat je ovšem různé porozumění výše specifikovaných modelů předsednictví jednotlivými respondenty). Mezi navazující podrobnější kategorie dat jsou zařazeny formy obsahové koordinace a koordinace organizační a logistické složky předsednictví, problematika finančního řízení předsednictví (včetně sponzoringu) a propagace země. Samostatnou kategorií dat, jež byla vyhodnocena, jsou způsoby nastavení koordinace a komunikace s unijními institucemi (s důrazem na GSR, EK a EP).

Po vytvoření kategorizačního schématu byly jednotlivé pasáže/segmenty rozkódovány podle toho, ke které kategorii patří. Data v dílčích studiích byla komentována, úryvky dat navzájem porovnány, tříděny a propojovány v dílčí zjištění, byly identifikovány souvislosti. Interpretace dat vyústila v následné fázi k vytvoření SWOT analýzy ve všech dílčích studiích. Zjištění z dílčích studií jsou potom v závěrečné fázi využita k přípravě jednotlivých scénářů předsednictví (postup interpretace dat zůstává i v této fázi stejný) a manažerského shrnutí, které zahrnují finální výstupy a doporučení.

Obsah polostrukturovaného rozhovoru (zkušenosti s předsednictvím v Radě EU)

Před rozhovorem tazatel vyplní následující pole:

Jméno tázané osoby:

Pozice v čase předsednictví:

Současná pozice:

e-mail:

tel. kontakt / mobil:

forma rozhovoru: on-line/osobně

Očekávání od rozhovoru (které oblasti bude osoba schopná zodpovědět, na základě zařazení tázané osoby do šetření): *Dotazy by vždy měly odpovídat profilu a působení daného respondenta. Není tak nutné, aby odpověděl na všechny níže uvedené dotazy.*

Fungování koordinace a kooperace zapojených institucí uvnitř členské země

1. Jaké instituce patřily mezi klíčové aktéry v rámci koordinace předsednictví? Posuďte a porovnejte roli klíčových institucí. Mohli byste přiblížit, jak do koordinace vstupovaly jiné instituce (např. parlament a další)?
2. Jak tato spolupráce probíhala? Byly formálně organizovány koordinační schůzky a vymezené postupy a role? Který aktér proces řídil/hrál centrální roli? Docházelo v průběhu příprav/samotného průběhu předsednictví ke změnám nastavených koordinačních mechanismů?
3. Jak probíhala koordinace se Stálým zastoupením v Bruselu? Jak se do příprav/průběhu předsednictví zapojila (byla zapojena a využívána) ostatní zahraniční zastoupení?
4. Jací další aktéři hráli při předsednictví důležitou roli, resp. jak byli do příprav a průběhu předsednictví zapojeni? (nevládní organizace, akademická sféra, soukromá sféra atd.)
5. Jaké shledáváte výhody a nevýhody ve zvoleném koordinačním mechanismu v rámci předsednictví?
 - a. výhody/pozitiva
 - b. nevýhody/negativa
6. Jaký dopad měl zvolený koordinační mechanismus na rozpočet předsednictví, resp. jaký dopad měl naplánovaný rozpočet předsednictví na organizaci a výkon koordinačního mechanismu?
7. Jak hodnotíte koordinaci z hlediska formy předsednictví (Brussels-based/capital-based, centralizovaný/decentralizovaný)? Byla vhodně zvolena?
8. Jaká vylepšení a doporučení byste s odstupem času navrhli pro vhodné fungování daného mechanismu dle Vaší zkušenosti?

Komunikace s institucemi EU

1. Popište fungování komunikace s GSR. Shledáváte nějaké nedostatky k formě a průběhu komunikace při přípravě předsednictví s GSR? Jaká byla podoba komunikace –

probíhala spíše na ad hoc či pravidelné bázi? Jakým orgánem ze strany členského státu byla komunikace nejčastěji zajišťována (Stálým zastoupením, centrálním koordinačním orgánem)?

2. Popište fungování komunikace s dalšími institucemi, zejména s EK a EP, případně dalšími.
3. Napadají Vás v souvislosti s prosazováním priorit předsednictví nějaké případy/situace, kdy komunikace s jednou z uvedených institucí fungovala (nad očekávání) dobře a kdy naopak nedostatečně? Jakou roli sehráli poslanci EP členské země?
4. Napadají Vás možnosti na základě Vaší zkušenosti, jak komunikaci při koordinaci předsednictví ze strany předsednické země zlepšit?

Pohled na koordinaci jednotlivých oblastí – obsahová (agenda setting) a technická (organizačně-logistická či personální agenda, řízení finančních toků a veřejných zakázek)

1. Jak probíhala komunikace v rámci Tria při přípravě společného programu? Jak probíhala spolupráce v průběhu působení předsednického Tria?
2. Jak hodnotíte nastavení priorit předsednictví a jejich následnou komunikaci?
3. Jak probíhala koordinace obsahové části předsednictví v rámci příprav i v jeho průběhu? Co považujete za úspěch, respektive v jakých konkrétních oblastech předsednictví zaznamenalo značný progres a ve kterých oblastech se posun naopak nezdařil?
4. Jak bylo předsednictví zabezpečeno z hlediska kapacit (nové kapacity/nové zkrácené úvazky, stážisti, vyslání (secondment) atd.)? Jak se podle Vás tato forma osvědčila? Jak se s těmito kapacitami pracovalo po skončení předsednictví? Umíte specifikovat, jak byly financovány stáže a další výpomoc pro předsednictví?
5. Z hlediska finančního zabezpečení, byla z Vašeho pohledu nějaká oblast finančně podhodnocena či naopak nadhodnocena?

6. Z hlediska finančního zabezpečení, která oblast zasluhuje zvláštní pozornost, respektive je podle Vás klíčová? Kterým oblastem je naopak možné věnovat menší pozornost?
7. Jak probíhala příprava akcí v průběhu předsednictví, zejména akcí, které se konaly na území členské země (neformální rady atd.)? Potýkali jste se nějakými výraznými komplikacemi? Jakým aktivitám je třeba zejména věnovat pozornost? Jak vnímáte možnost on-line jednání, daly by se některé nově nastavené mechanismy využít i po krizi pandemie covid-19? (Jak byl v případě konání akcí on-line řešen akreditační systém?)
8. Jak je z Vašeho pohledu (nebo zkušenosti) důležitá propagace země a komunikační strategie v průběhu předsednictví? Jak probíhala spolupráce s médii?
9. Jakou roli sehrál sponzoring předsednictví? Fungovala spolupráce s firmami jako partnerství po celé předsednictví, případně pro vybrané typy akcí? Uměli byste specifikovat, jak byl vztah mezi státem a firmami pro sponzoring v průběhu předsednictví nastaven?
10. Projekt, pro který je tento rozhovor zpracován, je řešen v rámci veřejné zakázky Technologické agentury ČR. Příjemcem je Úřad vlády ČR. Měli byste zájem poskytnout informace / zkušenosti formou dodatečného rozhovoru zástupcům Úřadu vlády ČR?

Po rozhovoru je třeba zaznamenat:

Délka rozhovoru:

Zásadní části rozhovoru pro šetření:

Byl rozhovor nahráván: ANO/NE

Přepis vykonal:

Výstupy výzkumu

Základním výstupem projektu je tato výzkumná zpráva, jež obsahuje hlavní zjištění vyplývající z výzkumu, objasňuje výzkumný design, metodologii výzkumu, metody zpracování dat a výčet zdrojů. Primární data byla archivována řešitelským týmem, nejsou však z důvodu

jejich charakteru a zejména kvůli uchování anonymity respondentů součástí výzkumné zprávy. Zpráva zahrnuje dílčí analýzy, tj. poznatky získané z rešerše a analýz jednotlivých vybraných minulých předsednictví. Ty jsou základem pro doporučení směřující ke zlepšení fungování koordinačního mechanismu během předsednictví ČR Radě EU v roce 2022, a to zejména na příkladech dobré praxe.

Specifická pozornost byla věnována analýze CZ PRES 2009 a vyhodnocení zkušeností, které byly v průběhu prvního českého předsednictví získány. Tyto poznatky jsou dále analyzovány, a to v návaznosti na nový služební zákon a na požadavky, jež se vážou na veřejné zakázky a další potřeby související s výdaji na CZ PRES 2022. Zpráva dále prezentuje vyhodnocení polostrukturovaných rozhovorů, doporučení, případové studie a scénáře různých typů koordinačního mechanismu (ve vazbě na jednotlivé modely předsednictví a jejich kombinace).

Pokud jde o výkon CZ PRES 2022, formulovali jsme tři základní scénáře zohledňující vnitřní a vnější vlivy na výkon předsednictví, možnosti rozpočtu určeného na předsednictví, personálního vybavení a pozici ČR v institucionálním mechanismu EU:

1. solidní předsednictví (typ AT PRES a SK PRES) – kromě standardních úkolů plněných na vysoké úrovni je ČR schopna nastolovat vlastní agendu, jež akcentuje upořádáním schůzek na nejvyšší úrovni na domácí půdě. Vlastní ambice je třeba směřovat zejména do takových aktivit, které nejsou kontroverzní nebo pro které má země předem zajištěnou podporu. Vhodná jsou zejména průřezová témata, u nichž nelze v rámci půlročního období očekávat zásadní průlom, ale jejich prioritizace v rámci agend EU může být významným přínosem. Naopak přílišný tlak na dosahování domácích politických priorit může uškodit logistické a vyjednávací funkci předsednictví;
2. ambiciózní předsednictví (typ PT PRES) – prestižní záležitost, výkon solidního předsednictví doplňuje ČR o velká témata s výrazným dopadem na rozvoj EU a mimo ni. Pro otevírání nebo posouvání velkých evropských témat je nutná značná zkušenost a obratnost v evropské politice včetně stabilních zájmových koalic. Náklady takového

- předsednictví musí počítat s určitou velkolepostí a organizační náročností velkých akcí;
3. logistické předsednictví (typ MT PRES a FI PRES) – bez ambicí a domácích témat, zaměřené pouze na zajištění servisních úkolů. Přestože se může takový typ předsednictví na první pohled zdát málo ambiciózní, znamená bezchybné zvládnutí organizační a vyjednávací stránky předsednictví včetně překlenování rozdílů mezi institucemi EU. Všechny tyto atributy mohou znamenat velkou důvěru do budoucna a zvládnutí nuancí rozhodovacího procesu EU má i potenciál pro účinnější prosazování vlastních agend ve chvíli, kde už země předsednickou odpovědnost nemá. Předsednictví s nižším rozpočtem je vhodné doplnit iniciativami na snížení negativních externalit jako je například důsledná digitalizace materiálů nebo pořádání on-line jednání.

Tyto scénáře byly na základě zjednodušené CBA oceněny výnosy měřenými počtem a charakterem pořádaných nebo plánovaných akcí, jejich umístěním spolu s finančními a personálními náklady, které odrážejí ambice a očekávatelné reputační a politické přínosy zvolené varianty. Výnosy byly konfrontovány s existujícím rozpočtem českého předsednictví tak, jak je oznámen, a na řadě resortů již konkrétně naplňován, a na základě komparace v případových studiích zjištěné personální náročnosti. U nákladů byly vzaty do úvahy případné reputační či politické efekty, jež jednak souvisí s velikostí země a její konzistentní evropskou politikou, od které se odvíjejí očekávání evropských institucí a zemí (zejména těch velkých), tak externí faktory (typu černá labuť), jež mohou plánované akce a ambice zásadně ovlivnit. Vedle nákladové stránky (mimořádné summity, přechod na on-line formu, krizová jednání) však externí vlivy ovlivňují předsednictví také na stránce přínosů. Měřitelné a dokladovatelné indikátory byly důsledně doplněny o zjištění z polostrukturovaných rozhovorů, čímž se poměrně stručně zveřejňovaný nákladový kontext předsednictví rozšířil o zásadní poznatky.

Přílohy

Příloha 1

Příloha
usnesení vlády
ze dne 14. října 2019 č. 729Finanční a personální zajištění příprav a výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské unie na léta
2020 až 2023 (v Kč)

RESORT	Nová pracovní místa (počet)	Náklady na nové pracovníky	Náklady související s vysláním pracovníků na SZ Brusel dle zákonných nároků	Komunikace, zejména logo a web CZ PRES	Akce CZ PRES uspořádané v ČR včetně nákladů na bezpečnost	Rezerva	Celkem na CZ PRES z VPS
Rozpočtové krytí		VPS	VPS	VPS	VPS	VPS	VPS
ÚV	30	32 266 080	0	85 750 000	208 857 741	100 000 000	426 873 821
MZV	58	62 902 560	250 502 500	0	0	0	313 405 060
z toho SZ Brusel	58	62 902 560	250 502 500	0	0	0	313 405 060
MO	4	4 236 960	0	0	0	0	4 236 960
NBÚ	1	977 760	0	0	0	0	977 760
MF	11	12 059 040	0	0	0	0	12 059 040
MPSV	5	5 540 640	0	0	0	0	5 540 640
MV	14	15 318 240	0	0	373 430 000	0	388 748 240
MŽP	15	14 666 400	0	0	0	0	14 666 400
MMR	5	5 540 640	0	0	0	0	5 540 640
MPO	16	17 273 760	0	0	0	0	17 273 760
MD	5	5 540 640	0	0	0	0	5 540 640
ČTÚ	0	0	0	0	0	0	0
Mze	8	8 799 840	0	0	0	0	8 799 840
MŠMT	6	6 518 400	0	0	0	0	6 518 400
MK	2	2 281 440	0	0	0	0	2 281 440
MZd	5	5 540 640	0	0	0	0	5 540 640
MSp	11	12 059 040	0	0	0	0	12 059 040
ÚPV	1	977 760	0	0	0	0	977 760
ČSÚ	1	977 760	0	0	0	0	977 760
ERÚ	0	0	0	0	0	0	0
ÚOHS	1	977 760	0	0	0	0	977 760
SÚJB	0	0	0	0	1 900 000	0	1 900 000
NÚKIB	1	977 760	0	0	0	0	977 760
Součet	200	215 433 120	250 502 500	85 750 000	584 187 741	100 000 000	1 235 873 361

Příloha 2 Souhlas s realizací polostrukturovaného rozhovoru

Program **Beta2**

Participant Consent Form

Research Project Title: Setup of a Coordination Mechanism for the Presidency of the Council of the EU: Preparations and Progress from the Perspective of Selected Member States, Lessons Learned and Recommendations for CZPRES 2022

	Please initial box
I confirm that I have read and understood the above mentioned research project and I have had the opportunity to ask questions about the project.	
I understand that my responses will be kept anonymous and I give permission for members of the research team to have access to my anonymised responses.	
I consent to being [audio recorded/video recorded/having my photo taken]	
I understand how [audio/video/photographs] will be used in research outputs. I am aware that I will not be named in any research outputs but I could be identified by people I know through the stories I tell.	
I agree for my personal data to be kept in a secure database so I can be contacted about future studies.	
I agree to take part in this study	

Name of Participant Signature:

Date: [Click here to enter a date](#)

Name of Researcher Signature:

Date: [Click here to enter a date](#)

Zdroje

- Bilčík, V. (2017). The Slovak EU Council Presidency: In Defence of Post-Brexit EU. *Journal of Common Market Studies*, v. 55, s. 64–72.
- Borg, J. (2017). The Maltese Presidency of the European Union 2017. ZEI Discussion Paper C 244/2017.
- Bossuyt F; Vandecasteele B. (2014). Assessing EU Council Presidencies: (Conditions for) Success and Influence. *Comparative European Politics*, v. 12, s. 233–247.
- Council of the EU (2018). *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union* (on-line). Dostupné z: <http://www.mvep.hr/files/file/2018/181212-handbook-of-the-presidency-02-2018-1.pdf> [19. 8. 2020]
- ČTK, České noviny (2019). Předsednictví v EU má Česko podle návrhu stát 1,24 mld. Kč (on-line). Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/predsednictvi-v-eu-ma-cesko-podle-navrhu-stat-1-24-mld-kc/1808966> [14. 8. 2020]
- Dennison, S. et al. (2020). Together in Trauma: Europeans and the World After Covid-19. European Council on Foreign Relations. www.jstor.org/stable/resrep25381. [3. 9. 2020].
- Ditrych, O. (2012). *Scénaristika jako metoda v mezinárodních vztazích*. In: *Mezinárodní vztahy*, Vol. 47, No. 4, s. 93-107 (on-line). Dostupné z: <https://mv.iir.cz/issue/view/69> [19. 8. 2020]
- Euractiv (2019). Budoucí předsednictví EU může být levnější než to předchozí, říká Babiš (on-line). Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/cr-v-evropske-unii/news/budouci-predsednictvi-eu-muze-byt-levnejsi-nez-to-predchozi-rika-babis/> [14. 8. 2020]
- Evropská komise (2018). REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL pursuant to Article 27 of the Staff Regulations of Officials and to Article 12 of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union (Geographical balance). COM/2018/377 final/2.
- Fernández Pasarín A. M. (2011). The Reform of the Council Presidency: paving the way for a new synergy with the European Commission? *Politique européenne*, v. 3 iss. 35, s. 29-54.
- Högenauer, A.-L. (2016). Luxembourg's EU Council Presidency: Adapting Routines to New Circumstances. JCMS: *Journal of Common Market Studies*, v. 54, s. 91– 100.
- Kaniok, P. Pitrová, M. (2006). Předsednictví: vrcholem rad v EU. In: DOČKAL, Vít, Petr FIALA, Markéta PITROVÁ a Petr KANIOK. *Česká politika v Evropské unii - Evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, ISBN 80-210-4076-9.
- Kaniok, P. (2008). *Předsednictví Rady EU: Příběh půlstoletí*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, ISBN 978-80-210-4765-5.
- Kasáková Z., Bartovic V., Havelka V., Stuchlíková Z. (2018). Národní konvent o EU. Předsednictví České republiky v Radě EU. Europeum (on-line). Dostupné z: <http://europeum.org/data/articles/2018-11-konvent.pdf> [14. 8. 2020]

MZV (2015). Koncepce zahraniční politiky České republiky. schválené vládou ČR dne 13. července 2015. Dostupné

z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analyzy_a_koncepce/koncepce_zahranicni_politiky_cr.html [20. 8. 2020]

Panke, D., Gurol, J. (2018). Small States as Agenda-setters? The Council Presidencies of Malta and Estonia. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 56, s. 142– 151.

Tomalová, E. (2008). Koordinační mechanismus předsednictví ČR v Radě EU. In: KARLAS, Jan et al. *Jak předsedat Evropské unii?: návrh priorit předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, ISBN 978-80-86506-66-1.

ÚV ČR (2007). *Vyhodnocení koordinační činnosti místopředsedy vlády pro evropské záležitosti během dosavadních příprav na předsednictví ČR v Radě EU* (on-line). Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/112/sekce/predsednictvi-cr-v-eu-2009/> [11. 8. 2020]

van Gruisen, P., Vangerven, P., Crombez CH. (2017). Voting Behavior in the Council of the European Union: The Effect of the Trio Presidency. *Political Science Research and Methods*. Cambridge v. 7, Iss. 3, s. 489-504.

Vandecasteele, B., Bossuyt, F. (2014). Assessing EU Council Presidencies: (Conditions for) Success and Influence. In: *Comparative European Politics*, Vol. 12, No. 2, s. 233–247 (on-line). Dostupné z: doi:10.1057/cep.2013.1 [20. 8. 2020]

Vanhoonacker, S. et al. (2011). The Presidency in EU External Relations: Who Is at the Helm? *Politique européenne*, no. 35, 2011, pp. 139-164. JSTOR, www.jstor.org/stable/48502519. [3. 9. 2020].

Vláda ČR (2018). Usnesení vlády České republiky ze dne 10. července 2018 č. 451 k zahájení příprav vlády na výkon funkce předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v roce 2022 (on-line). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAB2QABR9X> [14. 8. 2020]

Vláda ČR (2019). Usnesení vlády České republiky ze dne 14. října 2019 č. 729 k zajištění příprav předsednictví České republiky v Radě Evropské unie pro rok 2020 a střednědobého výhledu finančního a personálního zajištění výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské unie pro roky 2021–2023 (on-line). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABH2B22FA> [11. 8. 2020]

Dílčí analýzy vybraných předsednictví

SLOVENSKO (SK PRES 2016)⁵

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

Slovensko bylo pro komplexní analýzu vybráno nejen z důvodu historické blízkosti, hospodářské či politické propojenosti s ČR. Mezi oběma státy je navázána úzká bilaterální (příležitostné společné zasedání vlád, výjimečné zastupování na jednáních Evropské rady), ale i regionální spolupráce, a to i na úrovni tzv. Visegrádské čtyřky (V4). Lze tedy předpokládat, že slovenská zkušenost (navzdory faktu, že předsednictví proběhlo již v roce 2016 a pro Slovensko bylo historicky prvním) umožní odhalit některé poznatky, které by mohly být hodnotnými při organizování CZ PRES 2022.

Dle počtu obyvatel je Slovensko menší stát než ČR, přistoupilo však do EU společně s ČR a z hlediska ukotvování a profilování svých zájmů v EU zastávají obě země podobnou pozici. Společný postoj je patrný např. v otázkách vnějších vztahů, prohlubování integrace zemí západního Balkánu, kohezní politiky atd. Zároveň je však Slovensko vzhledem ke svým závazkům v eurozóně v mnoha tématech více prointegrační. V oblasti migrace, kde byla V4 často zmiňována jako „troublemaker“, se situace mírně změnila s nástupem současné slovenské vlády.

Slovensko věnovalo velkou pozornost výdajové stránce předsednictví. Pro CZ PRES 2022 může být klíčové identifikování konkrétních nákladů, které mohou být cenově srovnatelné. Dalším aspektem je podobné fungování státní správy mezi zeměmi, jehož analýza může poukázat na vhodné modely logistického a personálního zabezpečení, kterých

⁵ Jarolím Antal, Eva Grebe

Slovensko při řešení předsednictví využilo. Nicméně je nutné podotknout, že zkušenosti Slovenska není možné do přípravy CZ PRES 2022 plně přenést.

Slovensko organizovalo předsednictví v Triu s Nizozemskem a Maltou. Jednalo se o období po volbách do EP, kdy docházelo k formování politické reprezentace v unijních institucích (EP i EK). Země Tria tak musely vyvinout velké úsilí při prezentování společných priorit v institucích EU. Hlubší spolupráce probíhala uvnitř Tria i v otázkách personálního a reprezentačního pokrytí vybraných témat, což poukazuje na vysokou míru důvěry, kterou si mezi sebou země dokázaly vybudovat.

Specifikem SK PRES 2016 byl politický kontext. V průběhu předsednictví se konalo referendum o brexitu, trvala naléhavost citlivého tématu migrace, jednalo se o schválení rozpočtu. Analýza těchto klíčových událostí může přispět k bližšímu pochopení vhodných alternativ řešení vybraných témat. Pro CZ PRES 2022 se jedná o typy okolností předvídatelných (byť často s překvapivým koncem) a dále např. o citlivá témata, která se budou muset promítnout do agendy s ohledem na okolnosti (a hledání vhodných kompromisů/priorit, ve kterých je možné dosáhnout pokroku). Aktivita Slovenska mohou poukázat na dobrou praxi, tedy jak se stát se srovnatelnými ambicemi a zájmy s uvedenými situacemi vyrovnal a jakého pokroku dosáhl.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost (obsah, organizace, logistika, finance, propagace)

Slovensko organizovalo předsednictví poprvé. V první fázi tudíž bylo nutné nastolit vhodnou spolupráci mezi resorty a vytvořit adekvátní platformu odpovědnou za přípravu a koordinační setkání. Tou se stala tzv. Meziresortní koordinační rada (MKR) řízená Ministerstvem zahraničních věcí a evropských záležitostí (MZVaEZ). Pro přípravu předsednictví byly také rozšířeny kompetence některých stávajících orgánů.

Respondent č. 17 uvedl, že přípravy začaly v dostatečném předstihu již v roce 2012, harmonogram byl vhodně zvolen a přípravné fáze si získaly podporu napříč politickými

stranami. Přípravnému týmu předsednictví se dokonce podařilo podepsat prohlášení s relevantními stranami, jež poukazuje na důležitost předsednictví pro zemi. Brzké zahájení příprav zamezilo případným politickým spekulacím a předsednictví se díky tomu nestalo předmětem politického boje. Do příprav byly kromě resortů přizvány i další subjekty, nicméně možnost reálně vstupovat do příprav a předkládat podněty pro témata byla vyhrazena jen užšímu spektru aktérů (think-tankům zaměřeným na evropskou politiku).

Samotná koordinace předsednictví by se neobešla bez spolupráce s jednotlivými resorty a jejich nejvyššími představiteli. V průběhu příprav SK PRES 2016 sice bylo složení vlády jednobarevné (SMER-SD), nicméně po volbách v roce 2016 došlo v důsledku vzniku koalice k obměně na některých postech, což znamenalo menší komplikaci, neboť u některých nových ministrů bylo nutné nejdříve agendu a jejich roli v předsednictví vysvětlit (respondenti č. 13 a 17).

Přípravný tým zmonitoroval podmínky a formu realizace předsednictví v jiných zemích, aby se utvrdil v tom, že centralizovaný Brussels-based model se SZEU jako centrem realizace po obsahové a odborné stránce je pro Slovensko jediným optimálním řešením. Slovensko si dalo za cíl organizaci nejlevnějšího předsednictví v regionu, což volbu Brussels-based modelu stvrdilo (respondent č. 17). Celkem se během předsednictví uskutečnilo 49 formálních jednání Rady EU (v Bruselu a Lucemburku) a 1 212 jednání pracovních skupin. Přímo na Slovensku se konalo 18 akcí na ministerské úrovni neformálního charakteru. Kromě zmíněného Slovensko uspořádalo na 180 zasedání pracovních skupin a dalších akcí na pracovní či expertní úrovni.

Aktivity byly vzhledem k použití tzv. Brussels-based modelu realizovány v Bruselu. Kapacitně to znamenalo vytvoření 93 nových pozic a zapojení 30 stážistů. Na dalších stálých misích (OSN New York, OSN Ženeva, FAO Řím, UNESCO Paříž, ZÚ Kuvajt) vzniklo z důvodu slovenského předsednictví 16 pozic (z čehož osm bylo stážistů). K navýšení personální kapacity ve státní správě došlo i na ministerstvech. Celkem přibýlo 193 zaměstnanců, nejvíce na MZVaEZ. Razantní nárůst pozic počínaje rokem 2015 z důvodu příprav předsednictví

zaznamenalo samotné SZEU, kde vedoucí pracovníci postupně museli začít vést až dvojnásobně velké týmy.

Slovensko si dalo za cíl organizovat nejhospodárnější formu předsednictví, čemuž byly uzpůsobeny také alokované finanční zdroje. Ty byly předpokládány na úrovni 70 mil. EUR, dle dostupných informací se ale výsledná suma pohybuje kolem 50,7 mil. EUR (NKÚ SR 2018). Jak plyne ze zprávy o hodnocení SK PRES 2016 (MZVaEZ 2017), úspora bylo dosaženo díky:

1. nižším vysoutěženým cenám v rámci veřejných zakázek, než byla původní očekávání;
2. rámcovým smlouvám s dodavateli, které nebyly vyčerpány v plném objemu;
3. zajištění vyššího spolufinancování akcí evropskými institucemi;
4. efektivnímu využití státních konferenčních prostor;
5. vytvořením dočasného přímého leteckého spojení mezi Bratislavou a Bruselem nízkonákladovou společností;
6. zapojení významných sponzorů z různých oblastí národního hospodářství do aktivit slovenského předsednictví.

SK PRES 2016 bylo připravováno rovněž se záměrem posílení povědomí a diskuse o EU mezi veřejností a institucemi. MZVaEZ (2016) uvedlo, že: „Efektivní meziresortní koordinace, jakož i otevřený dialog s nevládním sektorem, veřejností, zejména mládeží, jakož i orgány a politickými stranami budou základními předpoklady pro úspěšný výkon slovenského předsednictví Rady EU v druhém pololetí 2016.“. Pro posílení komunikace směrem k občanům a povzbuzení zájmu o SK PRES 2016 a evropská témata obecně bylo vytvořeno dotační schéma ve výši 300 000 EUR. Z programu bylo podpořeno 27 regionálních projektů, o záštitu předsednictví pak požádalo více než 200 akcí a projektů, na kterých se (přímo či nepřímo) účastnilo cca 450 000 občanů.

Velkou přidanou hodnotu v doprovodných akcích v regionech viděla především slovenská diplomacie. Tyto akce, zejména pořádané na neformální úrovni, pomohly k upevnění vztahů mezi formacemi COREPER i dalšími subjekty. Původně neplánovanou, a tudíž i neočekávanou událostí byla organizace summitu v Bratislavě dne 16. 9. 2016.

Okolnosti ohledně výsledku referenda o brexitu však vnímala slovenská vláda jako příležitost k otevření debaty o EU po vystoupení Velké Británie z Unie. I přes nezanedbatelné finanční nároky summit nijak zásadně neovlivnil celkový rozpočet.

Sponzoring v případě slovenského předsednictví hrál spíše okrajovou roli. Z celkového rozpočtu 50,7 mil. EUR se získaná podpora ze soukromého sektoru pohybovala na úrovni přibližně 330 000 EUR. Jak doplnil respondent č. 17, v případě slovenského předsednictví měl sponzoring význam zejména u malých akcí, pokud měl povahu „in kind“, nebo formát konkrétní poskytnuté služby. U sponzorských smluv bylo nutné vést v patrnosti konkurenční ceny, aby nevznikaly pochybnosti o volbě konkrétního dodavatele. Sponzoring je proto nutné dobře cílit, jelikož se jedná o citlivé téma (rozhovor s respondentem č. 17). Partnery SK PRES 2016 byly Peugeot, Orange, ESET, Ardaco, Slovnaft, Microsoft (SKEU2016).

Posoudit dopady SK PRES 2016 směrem k veřejnosti ve smyslu posílení pozitivního vnímání EU není jednoduché. Euractiv ve svém průzkumu vnímání předsednictví konstatoval, že téma předsednictví rezonovalo mezi občany, kteří se o veřejný život zajímají, nicméně nepodařilo se zásadnějším způsobem oslovit ty, kteří jsou tradičně skeptičtí či nejeví o veřejné otázky zájem (Euractiv 2017). Otázkou zůstává, zda je v možnostech předsednictví o naplnění takového cíle usilovat.

Velice citlivou kauzou související s organizací slovenského předsednictví byla „Kauza agentury Evka“, v níž se objevily informace o veřejných zakázkách, které tato agentura vyhrála. Vybrané vítězné návrhy nebyly specifikovány a v některých případech byly dokonce finančně nadhodnoceny. Dalším problémem, který rezonoval kolem předsednictví, byla předražená konference o start-upech. Tyto kauzy byly dále vyšetřovány, provedené kontroly poukázaly na pochybení a nesrovnalosti, nicméně nebylo prokázáno porušení zákona (NKÚ SR 2018).

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Slovenská diplomacie pečlivě sledovala vývoj agendy na evropské úrovni. Svědčí o tom velice aktivní spolupráce s institucemi. Slovenské předsednictví se konalo po volbách do EP a státy Tria úspěšně navázaly po vzájemné dohodě kontakty jak ve výborech, tak mezi europoslanci. Přirozeně fungovala i spolupráce se slovenskými europoslanci.

Spolupráce s GSR probíhala standardně, bez výhrad a problémů. Jako velkou přidanou hodnotu označil jeden z respondentů (č. 19) možnost školení pro vedoucí pracovních skupin. Pro slovenské diplomaty a odborníky, kteří neměli předešlou zkušenost s předsednictvím, byla tato školení přínosem.

Trio deklarovalo inovativní přístup k programu pro předsednictví. Cílem bylo zaměřit se na menší počet iniciativ se zásadnějšími dopady. Zároveň se mělo jednat o témata srozumitelná veřejnosti. Trio si vytyčilo 5 hlavních bodů:

1. zaměstnanost, růst, konkurenceschopnost;
2. Unie chrání všechny občany;
3. energetická unie s pokrokovou klimatickou politikou;
4. svoboda, bezpečnost a spravedlivost;
5. Unie jako silný globální hráč.

Jako zdařilá se ukázala spolupráce s partnery při pokrytí několika specifických oblastí. Konkrétně se jednalo o portfolia životního prostředí, vnější námořní politiky a vnitřní a vnější politiky rybolovu nebo lesnictví. Slovensko pomohlo Maltě s přípravou a koordinací oblastí lesnictví, veterinární, rostlinolékařství, právní ochrany odrůd rostlin, jaderné otázky a bezpečnosti, biodiverzity, změny klimatu, v oblasti komodit a vojenského výboru. Na základě žádosti Malty Slovensko rovněž vykonávalo předsednické funkce v rámci UNESCO v Paříži. Naopak maltský expert působil na SZEU v pracovních skupinách pro rybolov.

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

Slovensko zahájilo předsednictví v období zvýšeného přílivu migrace do EU. Ambicí v této oblasti, kterou se podařilo naplnit, bylo vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže (modernizovaný FRONTEX). Návrh sice byl sestaven a prezentován v době nizozemského předsednictví, spuštění však mělo na starost slovenské předsednictví.

Další ambicí bylo dosažení pokroků v liberalizaci obchodu mezi EU a USA (TTIP), a to ještě před prezidentskými volbami v USA. V této komplexní oblasti se bohužel výsledků s ohledem na změnu administrativy nakonec nepodařilo dosáhnout. V oblasti obchodu usilovalo předsednictví rovněž o schválení obchodní dohody s Kanadou (CETA), kde se i přes překážku v podobě Belgie (resp. Valonska) schválení dohody na úrovni orgánů EU ještě v době slovenského předsednictví dosáhnout podařilo.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Za specifikum SK PRES 2016 je možné označit vnitrounijní okolnosti, za kterých se konalo. Slovensko převzalo předsednictví v době, kdy téma migrace bylo pro EU palčivým problémem, a bylo tak jasné, že se bude muset promítnout jako jedna ze slovenských priorit do předsednické agendy. V roce 2016 byla již slovenská pozice ohledně kvót známá. EU tak se zájmem sledovala, jak se země s vyprofilovanou pozicí k otázce migrace postaví.

Dle I. Korčoka (tehdejšího stálého představitele na SZEU SR) se v tomto ohledu Slovensku podařilo otevřít diskusi o udržitelnosti migrace, povinném přerozdělování uprchlíků mezi členské země EU a otázce vhodnosti kvót jakožto řešením (RTVS 2016). Dle jeho vyjádření se podařilo sblížit dva názorové tábory zemí EU. Na druhé straně se hodně diskutovalo o návrhu tzv. flexibilní solidarity, se kterým přišlo Slovensko spolu s dalšími státy V4. Návrh měl umožnit zemím zapojit se do kooperace řešení migrace i jinými způsoby než jen přijetím předepsaných uprchlických kvót.

Slovenské předsednictví se ve svých prioritách zaměřilo na posílení jednoty, soudržnosti a odolnosti EU vůči vnitřním a vnějším vlivům. Vzhledem k okolnostem nebylo naplnění tohoto cíle jednoduché. Ve Velké Británii se několik dní před začátkem SK PRES 2016 v referendu rozhodlo o brexitu, díky konstruktivnímu postupu britských diplomatů však tento aspekt výrazně slovenské předsednictví nezasáhl (Bilčík 2017). EU také stála před jednáním o rozpočtu EU na rok 2017, ke kterému Slovensko zdařile iniciovalo diskusi mezi institucemi EU a členskými státy.

Slovensko přebralo předsednictví v podstatě v polovině mandátu Evropské komise. V rámci legislativy šlo o dynamické období. Vrcholily debaty o prodloužení fungování Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) mezi dalšími rezonoval i geoblocking a finalizace jeho odstranění nebo probíhala diskuse o fiskální vybavenosti eurozóny. V oblasti daní se jednalo o boji s daňovými úniky a spolupráci s třetími zeměmi nebo o mechanismu proti praní špinavých peněz.

O zájmu předsednictví o konstruktivní diskusi ohledně budoucnosti vypovídal také Bratislavský summit, který byl aktivně koordinován s předsedou Evropské rady a EK s cílem stimulace neformálních debat o budoucnosti EU. Zejména díky shodě, již bylo dosaženo (a stala se předmětem obsahu Bratislavské deklarace), byl summit se svými výstupy označen jako úspěšný (Bilčík 2017). Nicméně je nutné dodat, že některými členskými státy (zejména Maďarskem a Itálií) byly výstupy přijaty spíše odměřeně (Český rozhlas 19. 9. 2016).

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
vhodně zvolený koordinační mechanismus, který byl dobře připraven a měl kapacitu flexibilně reagovat i na neočekávané okolnosti v průběhu předsednictví velice dobře zvládnutá koordinace v Triu (zastupování v některých formacích, výpomoc expertů a pokrytí zastupování na UNESCO atd.) promyšlený přístup k tématům a pokrok v tématech, které byly pro Slovensko komplikované (migrace) člen eurozóny, a tedy silná pozice v jednáních k reformám EHMU hospodárnost, poměr cena/výkon zacílení na veřejnost a zájem posílit vnímání evropských záležitostí přes předsednictví	nová vláda a noví členové vlády (bylo třeba hledat podporu u nových ministrů pro agendu předsednictví) postoj k migraci některé neprůhledné veřejné zakázky a následná medializace uvrhla na slovenské předsednictví špatný stín a zanechala pachut' u veřejnosti (i navzdory tomu, že vyšetřování neprokázalo porušení zákona)
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
nastartování diskuse o budoucnosti EU po brexitu otevření diskuse směrem ke Green Dealu posun v odstraňování bariér na vnitřním trhu v oblasti digitalizace (např. geoblocking) schopnost zrealizovat předsednictví s nižším než obvyklým rozpočtem konstruktivní příklad předsednictví země z regionu V4 přetavit širokospektrální domácí politickou podporu předsednictví do prezentace země jak v EU, tak formou kulturní diplomacie obecně	parlamentní volby na Slovensku selhání mediace a případné neadekvátní reakce na okolnosti, resp. výzvy předsednictví (rozpočet EU, ratifikace Pařížské dohody státy EU, brexit) přílišný tlak na migraci, resp. upřednostnění vlastního přístupu na úkor pozice tzv. honest broker (v kontextu parlamentních voleb na Slovensku)

SKEU2016 (2016). Partneri predsedníctva. [on-line], dostupné z: <http://eu2016.sk16.eu/sk/o-predsednictve/partneri-predsednictva.html> [19. 8. 2020].

Úrad vlády Slovenskej republiky, MZVEZ (2015). Východiská 18-mesačného programu Rady EÚ – príspevok Slovenskej republiky. UV-23758/2015. [on-line], dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/12084/1> [19. 8. 2020].

Úrad vlády Slovenskej republiky, MZVEZ (2017). Správa o priebehu a výsledkoch predsedníctva SR v Rade EÚ. [on-line], dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/21826/1> [19. 8. 2020].

MALTA (MT PRES 2017)⁶

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

V kontextu relevance pro CZ PRES 2022 bylo maltské předsednictví v první polovině roku 2017 do výzkumu zařazeno s přihlédnutím k několika aspektům. Zaprvé se jedná o malou zemi v geopolitickém slova smyslu, Malta je co do rozlohy a počtu obyvatel nejmenším státem EU, avšak se srovnatelným HDP na osobu jako ČR. Dále Malta vstupovala do EU spolu s ČR v květnu roku 2004 a jednalo se o první předsednictví, stejně jako v případě ČR v roce 2009.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost

Maltské předsednictví bylo kombinací centralizovaného a decentralizovaného modelu. Zásadní byl prvek centralizovaný, protože koordinace a management předsednictví byly v rukou Ministerstva pro evropské záležitosti a implementaci volebního programu. Decentralizovaný prvek představovalo zejména SZEU v Bruselu, v jehož kompetenci byla legislativní stránka předsednictví. Z výše uvedeného lze též odvodit, že z organizačně-logistického úhlu pohledu bylo maltské předsednictví spíše tzv. capital-based modelem, z obsahového tzv. Brussels-based modelem (respondenti č. 22, 26, 27).

Ministerstvo pro evropské záležitosti a implementaci volebního programu bylo odpovědné za celkovou koordinaci a management maltského předsednictví. Nejvyšší instancí koordinačního mechanismu byl místopředseda vlády a ministr pro evropské záležitosti a implementaci volebního programu. Funkci ministra od března 2013 zastával Louis Grech, od června 2017 pak Helena Dalli. V rámci Ministerstva pro evropské záležitosti byl za přípravy předsednictví na národní úrovni konkrétně zodpovědný parlamentní tajemník pro předsednictví v Radě EU a unijní dotace. Jemu příslušel Úřad pro předsednictví v Radě EU

⁶ Jana Hovorková, Jana Stehlíková

(Maltese Presidency of the Council of the European Union). Parlamentní tajemník byl jako „junior“ ministr nápomocen ministrovi v určených záležitostech a zastával post člena parlamentu, nešlo tedy o úřednickou funkci. Funkci parlamentního tajemníka zastával Ian Borg, a to od března 2013 do června 2017, kdy byl jmenován ministrem dopravy.

Úřad pro předsednictví sestával ze tří pilířů: politického (Programming and Training), logistického (Logistics) a komunikačního (Media and Marketing). Výkonným ředitelem politického úseku odpovědným za výběr a školení stovek jednotlivců pro práci v rámci předsednictví na Maltě i v Bruselu i za legislativní a administrativní program samotného předsednictví byl Victor Camilleri. V čele logistického úseku stál Paul Mifsud, sekci komunikační řídil Charles Mizzi. V Bruselu koordinaci předsednictví zastřešovalo SZEU Maltý, včetně jeho Oddělení pro koordinaci předsednictví, které bylo součástí koordinačního mechanismu. Uvedené klíčové pozice pro předsednictví vykazovaly personální stabilitu, a to jak během příprav na předsednictví (od roku 2013), tak v jeho průběhu (v případě ministra pro evropské záležitosti a parlamentního tajemníka to bylo s výjimkou posledního měsíce předsednictví, tzn. června 2017).

Na obsahové stránce předsednictví se v rámci příprav podílely maltské státní instituce i SZEU. Stran institucí na Maltě to byl zejména politický útvar v rámci Ministerstva pro evropské záležitosti. Zapojen byl též Parlamentní výbor zahraničních a evropských vztahů a opozice. Ta byla formálně přizvána k rozhovorům o vybraných organizačních aspektech, jak bylo přislíbeno vládnoucí stranou (Labour Party) v jejím volebním programu. Zajímavým prvkem byla MEUSAC Core Group (Malta-EU Steering and Action Committee) (respondent č. 22). Jednalo se o diskusní fórum o otázkách předsednictví, kde byli zastoupeni představitelé vlády, politických stran, vytvořených institucí a zástupci občanské společnosti. Zasedání se účastnili výkonní ředitelé politického a logistického úseku. Během vlastního předsednictví byla realizace obsahové stránky v rukou Stálého zastoupení. Organizačně-logistická složka předsednictví byla vykonávána logistickým útvarům spadajícím pod Ministerstvo pro evropské záležitosti, včetně organizačně-logistického zajištění působení SZEU.

Celkem se během maltského předsednictví konalo 44 schůzek na úrovni ministrů, z toho všech 18 neformálních ministerských schůzek a dalších 9 ministerských schůzek proběhlo na Maltě. Malta ve své zemi uspořádala též jeden summit. Na Maltě bylo zorganizováno celkem 233 akcí na expertní úrovni. Z 52 formálních zasedání Rady se jich drtivá většina konala v Bruselu nebo Lucemburku (na Maltě byla pouze 3 zasedání).

Nové kapacity byly získávány jak v rámci stávající státní správy (většina), tak mezi osobami mimo ni (akademické prostředí a soukromá sféra). V rámci Ministerstva pro evropské záležitosti nově vznikl Úřad pro předsednictví v Radě EU o celkem 82 osobách. Liaison officers byli z řad vysokoškolských studentů (80 osob). Došlo k personálnímu posílení SZEU z původních 50 na 138 osob, další velvyslanectví a zastoupení v zahraničí byla kapacitně posílena o dalších 33 osob. Stážisté byli využíváni jen minimálně (respondent č. 24). Do předsednictví byli zapojeni také dobrovolníci. S koncem předsednictví skončil i pracovní úvazek pro ty osoby, které byly zaměstnávány pouze za tímto účelem. S jejich dalším využitím po předsednictví se nepočítalo (respondent č. 22).

Maltské předsednictví spadá do období, které je charakterizováno obecným trendem minimalizace nákladů na předsednictví. Přestože je Malta nejmenší unijní ekonomikou, na předsednictví původně vyhradila 40 mil. EUR, přičemž polovina byla určena na rok 2016 a druhá polovina na rok 2017. Již při zahájení příprav předsednictví bylo ovšem zřejmé, že tato částka nebude dostačující (respondent č. 27). Ze zpráv Ministerstva financí za příslušné roky vyplývá, že celkově bylo na předsednictví vynaloženo 52 mil. EUR (pro všechna ministerstva, parlament i Úřad vlády).

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo pro evropské záležitosti a implementaci volebního programu bylo odpovědné za předsednictví jako takové, náklady na předsednictví figurují v drtivé většině v jeho účetnictví (v roce 2016 šlo o bezmála 100 %, v roce 2017 pak o 94 % celkových výdajů; 6 % výdajů hradila ostatní ministerstva, parlament a Úřad vlády). V roce 2016 bylo na předsednictví reálně vydáno 20,09 mil. EUR, v roce 2017 pak 27,04 mil. EUR. K tomu lze připočítat ještě výdaje na předsednictví za rok 2015, které činily 4,47 mil. EUR

a hradilo je Ministerstvo pro evropské záležitosti. Celkem (za roky 2015–2017) tedy šlo o 51,6 mil. EUR. Národní úřad pro audit (National Audit Office) ve své zprávě uveřejněné na přelomu listopadu a prosince 2018, v kapitole věnované financování předsednictví stran logicky největšího finančního subjektu, a to Ministerstva pro evropské záležitosti, uvádí řadu nedostatků. Těmi byly například nedostupnost příslušných dokumentů, což vedlo k pozdnímu provedení auditu, nebo nerespektování zásad pro platby stran centrální banky. Pochybnosti byly vzneseny ohledně vykázaných nákladů na dopravu během předsednictví. Dále Národní úřad pro audit zjistil neshody mezi fakturami a zaplacenými částkami, dvojí platby či přeplatky, zpětně schválené platby či neprůhlednost plateb debetními kartami.

Je logické, že ve srovnání s většími ekonomikami představovaly náklady na předsednictví značný podíl na maltském státním rozpočtu. Stran hospodárnosti byla maltským cílem ekonomicky udržitelná úspěšnost předsednictví, tj. s co možná nejnižšími náklady. Cestou k naplnění cíle byla snaha organizovat summit i neformální ministerské schůzky na jednom místě, a to v hlavním městě Valletta v budově Grand Master's Palace, která byla zrekonstruována tak, aby odpovídala požadovaným standardům. Dále šlo o proaktivní výzvu vlády adresovanou maltským společností ke sponzorskému zapojení do předsednictví, čímž měla být dosažena úspora nákladů na předsednictví (respondent č. 26). Například BMW, AirMalta, Microsoft, GO (komunikační technologie) či PBS (zajištění mediálních přenosů) nabídku přijaly. Sponzorsky byly tradičně řešeny dárky. Zapojení sponzorů ovšem bylo nižší, než maltské předsednictví původně očekávalo.

Předsednictví, zvláště jelikož se jednalo pro Maltu o první, bylo příležitostí k propagaci země (respondent č. 24). Ačkoli byla v tomto ohledu očekávání vyšší než realita, na důležitosti propagace se shodli všichni respondenti: očekávání se vázala k návratnosti propagace v podobě rozvoje turismu, který je pro Maltu zásadním odvětvím. Samotné předsednictví však bylo z ekonomického úhlu pohledu spíše záležitostí místní spotřeby. Malta za účelem propagace využívala destinační agenturu, která operovala pod vedením logistického útvaru.

Kontakt s médii byl přátelský a otevřený. Převážně šlo ovšem o místní média. Na samém začátku předsednictví napomohl zájmu médií i veřejnosti spot z prvního setkání COREPERu I za maltského předsednictví, který dosáhl vysoké sledovanosti.

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Při přípravách a realizaci předsednictví se Malta opírala o pomoc GSR. Spolupráci a podporu, které se Maltě dostalo stran GSR před samým začátkem předsednictví ocenil ministr pro evropské záležitosti Louis Grech. Pochvalná slova premiéra Josepha Muscata o vynikající spolupráci na adresu unijních institucí pronesená na Evropské radě na konci června 2017 lze vztáhnout i na GSR.

Dle obecných doporučení, v říjnu 2013, tzn. cca 3 roky předtím, než se Malta ujala předsednictví v Radě EU, došlo k prvním kontaktům s GSR. Tehdy se v Bruselu s generálním tajemníkem Uwem Corsepusem sešel Ian Borg, parlamentní tajemník, který generálního tajemníka informoval o zřízení ministerstva pro evropské záležitosti s úřadem, jehož posláním byly přípravy na předsednictví. Přípravy zejména organizačního charakteru byly v té době již zahájeny. Malta tak již byla v kontaktu s partnery z Tria, tedy Nizozemím a Slovenskem. V lednu 2015 při obdobné bruselské schůzce Ian Borg obšírně informoval Uwe Corsepuse ohledně stávající fáze příprav. Projednávána byla rovněž otázka školení poskytovaných GSR pro osoby spoluodpovědné za realizaci setkání během předsednictví. V červenci 2015, krátce poté, co se ujal postu generálního tajemníka Rady, se Jeppe Tranholm-Mikkelsen v Bruselu setkal s parlamentním tajemníkem Borgem. Na programu jednání byla fáze příprav Malty na její předsednictví, návrh programu Tria a očekávané legislativy, jež měly být předloženy k projednání během první poloviny roku 2017. V únoru 2016 se generální tajemník setkal s ministrem pro evropské záležitosti Louisem Grechem a parlamentním tajemníkem Borgem. V listopadu 2016 navštívili Maltu generální tajemník Tranholm-Mikkelsen a generální ředitel GSR pro obecnou a institucionální politiku Jim Cloos. Během

setkání s vládou byly projednány podrobnosti týkající se role Malty jakožto předsedajícího státu v Radě EU.

V rámci finalizace příprav předsednictví proběhla v říjnu 2016 schůzka ministra pro evropské záležitosti Louise Grecha s místopředsedou Komise Fransem Timmermansem ohledně pracovního programu EK pro rok 2017. V listopadu 2016 se maltská vláda sešla s kolegiem komisařů v čele s předsedou Komise Jeanem-Claudem Junckerem k tématu priorit předsednictví. Juncker při té příležitosti označil Maltu za náruživou a tvrdě pracující zemi, zcela připravenou na předsednictví. Ohledně maltských priorit probíhaly též schůzky s příslušnými komisaři. Zástupci EK včetně předsedy Junckera přijeli 11. ledna 2017 na oficiální návštěvu Malty. Program návštěvy vedle oficiálního zahájení předsednictví zahrnoval i setkání s maltskou prezidentkou Marií-Louisou Coleiro Precą a maltskými ministry. Kontakty s EK a zapojení jednotlivých komisařů do příslušných agend a zasedání během maltského předsednictví lze označit za standardní. Na poslední Evropské radě za maltského předsednictví na konci června 2017 blahopřál předseda Juncker Maltě za to, jak vedla své první předsednictví: „Bylo to úchvatné. Byla odvedena vynikající práce. Jsme vděční za práci, kterou jste pro evropský projekt udělali“ (Presidency Unit 2017b).

Pro vztahy s EP bylo v rámci SZEU zřízeno speciální Oddělení pro vztahy s Evropským parlamentem. V kontaktech s EP dostala Malta obvyklé praxi. Před zahájením předsednictví se 16. listopadu 2016 se premiér Joseph Muscat setkal s předsedou EP Martinem Schulzem v Bruselu, následně 8. prosince 2016 navštívila Konference předsedů EP v čele s předsedou Schulzem Maltu. Delegation se setkala s prezidentkou Marií-Louisou Coleiro Precą, premiérem Josephem Muscatem, ministrem pro evropské záležitosti Louisem Grechem a s maltským parlamentem. Na začátku předsednictví dne 18. ledna 2017 představil premiér Joseph Muscat priority maltského předsednictví na plenárním zasedání EP s následnou diskusí. Ve druhé polovině ledna 2017 maltští ministři představili priority (migrace, jednotný trh, bezpečnostní politika, sociální politika a inkluze, politika evropského sousedství a námořní sektor) a diskutovali je s příslušnými výbory. V únoru 2017 představil parlamentní tajemník Borg priority předsednictví před Konferencí předsedů výborů. Na plenárním zasedání EP v březnu

2017 to byl parlamentní tajemník Ian Borg, který vystupoval na půdě Parlamentu a přednesl příspěvky v debatě ohledně rozšíření EU a zdanění. Kvůli přímému napojení Josepha Muscata na osoby zařazené v tzv. Panamských dokumentech čelil maltský premiér otevřené kritice EPa byl vyzván některými evropskými poslanci k rezignaci. Maltští europoslanci, dle respondentů polostrukturovaných rozhovorů z Malty, v rámci předsednictví nehráli významnou roli. Pokud byli z politického úhlu pohledu zapojeni, pak to byli ti, kteří byli členy vládní Labour Party.

Respondenti polostrukturovaných rozhovorů jednomyslně označili spolupráci s jednotlivými unijními institucemi za vynikající. Pro přípravu i průběh předsednictví byla velmi přínosná. Na konci předsednictví na plenárním zasedání Parlamentu 4. července 2017 přednesl premiér Joseph Muscat obvyklou zprávu o úspěších předsednictví s poděkováním vysloveným předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovi, předsedovi EK Jeanu-Claudu Junckerovi a předsedovi EP Antoniu Tajanimu za stálou podporu maltského předsednictví. Byla to slova přednesená před téměř prázdným Parlamentem. Jen asi třicítka z celkového počtu 751 europoslanců byla přítomna. Jean-Claude Juncker to označil za zcela směšné s tím, že „znovu už nepřijde na setkání takového druhu“ (BBC 2017) a pokud by v EP vystupovala německá kancléřka Angela Merkelová nebo francouzský prezident Emmanuel Macron, byl by sál plný. Předseda Parlamentu Antonio Tajani reagoval rozrušeně a obvinil Junckera z nedostatečného respektu: „Můžete kritizovat Parlament, ale úkolem Komise není Parlament kontrolovat, je to Parlament, který má kontrolovat Komisi“ (BBC 2017). Ač se Juncker za svá slova poté omluvil, tato nebývalá přestřelka mezi oběma předsedy naprosto zastínila závěrečnou zprávu o maltském předsednictví.

V rámci Tria (Nizozemí, Slovensko a Malta) probíhala intenzivní spolupráce, jež se ukázala jako přínosná zvláště na začátku příprav předsednictví, kdy všechny země „byly na stejné lodi, měly stejné otázky, stejné pochybnosti. Je dobré vědět [...], že v tom člověk není sám“ (respondent č. 24). Určitou nevýhodou bylo, že Malta byla v rámci Tria poslední, neboť jakmile začalo nizozemské a poté slovenské předsednictví, každá předsednická země se logicky soustředila na své předsednictví a po jeho skončení byla motivace zajímat

se o předsednictví další země v Triu podstatně nižší. Nicméně partneři v Triu byli ochotni si vyjít vzájemně vstříc, pokud například některá země postrádala kompetentnost v určité oblasti (jak dokládá i zkušenost Slovenska uvedená v analýze SK PRES).

Čistě pro informaci, jelikož samotný počet uzavřených aktů není, jak bylo vysvětleno dříve, objektivním měřítkem předsednictví, uvádíme, že během maltského předsednictví se podařilo uzavřít celkem 31 legislativních aktů: 24 nařízení, 4 směrnice a 3 rozhodnutí.

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

Maltské předsednictví bylo předsednictvím po Lisabonské smlouvě, jež roli předsednictví navenek omezila přesunem zahraničněpolitických záležitostí na Radu pro zahraniční věci, jíž předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, a skutečností, že Evropská rada má svého vlastního předsedu.

Na začátku maltského předsednictví došlo k dohodě mezi maltským ministrem zahraničních věcí (George Vella) a vysokou představitelkou pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (Federica Mogherini), že migrace a situace ve Středomoří (Sýrie a Libye) budou hlavními zahraničněpolitickými prioritami EU během maltského předsednictví. Předsednictví se oficiálně zavázalo podporovat práci vysoké představitelky.

Nejviditelnějším zahraničněpolitickým počinem bylo ustavení Kvartetu o Libyi sestávající z OSN, Ligy arabských států, Africké unie a EU (únor 2017). Ministr zahraničí též zastupoval vysokou představitelku a předsedal tak Radě pro spolupráci EU-Kyrgyzstán, Ministerskému setkání EU-Angola, Ministerskému setkání EU-ECOWAS (Hospodářské společenství států západní Afriky), Radě ministrů AKT-EU, Asociační radě EU-Tunisko a Radě pro spolupráci EU-Tádžikistán.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Za specifika politického charakteru v rámci EU lze považovat volby konané v některých z klíčových členských zemí (Nizozemí, Francie, Velká Británie, Německo) a s nimi spojenou možnou proměnu politické scény, zvláště v kontextu obecného trendu vzestupu extrémně pravicových uskupení (březen: Nizozemí, parlamentní volby, bez zásadních změn; květen: Francie – prezidentské volby, Emmanuel Macron novým prezidentem a vítězství jeho strany v parlamentních volbách; červen: Velká Británie – předčasné všeobecné volby; Německo – předvolební kampaň pro zářijové volby). Dále šlo o brexit, jakožto velké téma, které samo o sobě odvádělo pozornost od priorit předsednictví. Na konci března 2017 byl aktivován článek 50 Lisabonské smlouvy a došlo k zahájení formálního procesu vystoupení Velké Británie z EU. V březnu 2017 představila EK Bílou knihu o budoucnosti Evropy. EP si rovněž v průběhu maltského předsednictví zvolil svého nového předsedu. Stal se jím Antonio Tajani. K personální obměně na postu předsedy Evropské rady nedošlo, v březnu 2017 byl znovuzvolen Donald Tusk.

Pokud jde o politické okolnosti vnějšího charakteru, aplikace migrační dohody mezi EU a Tureckem se odehrávala v kontextu zhoršených evropsko-tureckých vztahů po čistkách v Turecku vyvolaných pokusem o politický převrat v červenci 2016. Na začátku maltského předsednictví nastoupil do úřadu nový americký prezident Donald Trump a záhy došlo ke zhoršení transatlantických vztahů. V červnu 2017 bylo tématem prohlášení Donalda Trumpa o odstoupení USA od Pařížské klimatické dohody. Během maltského předsednictví pokračovala ukrajinská krize a vztahy s Ruskem zůstaly nadále komplikované.

Maltským vnitrostátním politickým specifikem byly předčasné parlamentní volby na začátku června 2017, ve kterých zvítězila dosud vládoucí Labour Party a Joseph Muscat zůstal premiérem. Zajímavostí zůstává fakt, že ač již uplynula řada let, Muscat byl tím, kdo před referendem o členství Malty v EU v roce 2003 vedl kampaň proti vstupu do EU. Přestože referendum nebylo závazné, při 91% účasti voličů byl výsledek těsný: 53,6 % pro a 46,4 % proti. Je překvapivé, že se o předčasných parlamentních volbách jako aspektu

maltského předsednictví v polostrukturovaných rozhovorech zmínil pouze jeden respondent (č. 22) s tím, že to předsednictví nijak nenarušilo.

V hospodářsko-politické oblasti čelila Malta skandálu kvůli obvinění premiéra Josepha Muscata, jeho manželky, tajemníka (Keith Schembri) a ministra pro energetiku a zdravotnictví (Konrad Mizzi) z přímého napojení na osoby zařazené v Panamských dokumentech. Keith Schembri byl podezřelý především z přijímání úplatků, Konrad Mizzi z krácení daní. Dne 18. dubna 2016, tedy dva týdny po zveřejnění Panamských dokumentů, hlasoval maltský parlament o důvěře vlády. Tu Muscatův kabinet nakonec získal, nicméně všeobecná míra důvěry ve vládu a její nezkorumpovanost mezi veřejností významně klesla (Scicluna 2016). Aféra měla následně dohru i v EP, kde byl premiér Muscat některými poslanci vyzván k rezignaci.

Geopolitickým specifikem maltského předsednictví byla skutečnost, že Malta jakožto malý stát, dokonce nejmenší unijní země, co do rozlohy i počtu obyvatel, figuruje na geopolitickém okraji EU, nepatří mezi klíčové hráče v EU. V absolutních číslech má Malta nejnižší HDP ze všech zemí EU, a to 11,1 miliard EUR (2017). Na začátku předsednictví čelila Malta obvinění europoslanců ze strany Zelených, že díky své legislativě funguje jako daňový ráj, čímž v letech 2012–2015 umožnila transnacionálním korporacím krácení daní v odhadované výši 14 miliard EUR.

V první polovině roku 2017 došlo k dalším teroristickým útokům v Evropě či v její bezprostřední blízkosti (leden: Istanbul, březen: Londýn, duben: Petrohrad, květen: Manchester, červen: Londýn). V kontextu bezpečnosti jako jedné z maltských priorit útoky potvrdily její aktuálnost. Dalšími okolnostmi byla pokračující migrační krize a nestabilní bezpečnostní situace u jižních unijních sousedů. Bezpečnostním specifikem Malty je její neutralita zakotvená v ústavě, jež do jisté míry ztěžovala vyjednávání o bezpečnostních otázkách včetně PESCO (Stálé strukturované spolupráce).

Specifikem maltského předsednictví byla skutečnost, že šlo o předsednictví první.

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
omezené lidské zdroje: kumulace funkcí/odpovědnosti přispěly k ucelenému pohledu na agendu a zrychlení rozhodování personální stabilita na pozicích klíčových pro předsednictví 4 roky před předsednictvím výkon obsahové stránky soustředěn do rukou Stálého zastoupení vyjednávací schopnosti strategické stanovení priorit: méně ambiciózní, dlouhodobá zkušenost s otázkou migrace	nedostatek předsednických zkušeností a neodpovídající očekávání ohledně komunikace s Evropskou komisí a Evropským parlamentem z důvodů prvního předsednictví omezené finanční zdroje i kvalifikované lidské zdroje nízká míra prioritizace stanovených cílů dočasné předání předsednických povinností Estonsku kvůli předčasným parlamentním volbám
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
role honest brokera atraktivní lokality pro propagaci země s perspektivou dalšího rozvoje turismu prounijně orientovaná domácí veřejnost rEUnion - záměr přiblížit EU veřejnosti, téma rezonující napříč unijním obyvatelstvem námořní politika jako jedna z priorit předsednictví a současně významné téma vnitřní politiky možnost obrátit pozornost ke středomořským otázkám, regionální příležitost po Řecku (předsednictví v roce 2014) a před Portugalskem (2021) relativně rovnocenní partneři v rámci Tria (Nizozemí, Slovensko, Malta)	není klíčová země EU předčasné parlamentní volby poslední země v rámci Tria brexit parlamentní volby v klíčových zemích EU: Nizozemí, Francie, Velká Británie, Německo zhoršené evropsko-turecké vztahy pokračující migrační krize proměna transatlantických vztahů v kontextu nové americké administrativy Donalda Trumpa

Seznam použitých zdrojů

- Agius, M. (2014). „Malta Prepares for Challenge of 2017 EU Presidency“, *Malta Today* (26. 9.), [on-line], dostupné: https://www.maltatoday.com.mt/news/national/44233/malta_prepares_for_challenge_of_2017_eu_presidency#.X0Or3n5xeM8 [18. 8. 2020].
- Borg, J. (2017). „The Maltese Presidency of the European Union 2017“, *ZEI Discussion Paper C 244/2017*, [on-line], dostupné: <http://aei.pitt.edu/97568/> [2. 8. 2020].
- Caruana, C. (2016). „300 Officials Being Trained in Prep Work for Malta's EU Presidency“, *Times of Malta* (27. 5.), [on-line], dostupné z: <https://timesofmalta.com/articles/view/300-officials-being-trained-in-prep-work-for-maltas-eu-presidency.613454> [18. 8. 2020].
- Debono, D. (2017). „Reflections On Malta's Six-Month EU Presidency“, *Times of Malta* (2. 7.), [on-line], dostupné z: <https://timesofmalta.com/articles/view/Reflections-on-Malta-s-six-month-EU-presidency.652180> [8. 8. 2020].
- „EU's Juncker Calls Empty European Parliament „Ridiculous“, *BBC* (4. 7. 2017), [on-line], dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-40492396> [21. 8. 2020].
- Evropská komise (2017). *Bílá kniha o budoucnosti Evropy*, [on-line], dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_cs [8. 8. 2020].
- European Parliament (2017) *List of Lex Texts Published in 2017*, [on-line], dostupné z: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7898dcf1-7b3c-4b99-9c57-a51ba63c3834/LEX_2017.pdf [12. 9. 2020].
- European Parliament (2017). *Maltese Presidency Priorities Discussed in Committee*, [on-line], dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170110IPR57653/maltese-presidency-priorities-discussed-in-committee> [24. 8. 2020].
- Garside, J. (2017). „Malta's Prime Minister under Pressure from MEPs over Corruption“, *The Guardian* (9. 5.), [on-line], dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2017/may/09/malta-joseph-muscat-panama-papers-corruption-claims> [8. 8. 2020].
- General Secretariat of the Council of the EU (2018). *Handbook of the Presidency of the Council of the EU*, [on-line], dostupné z: <http://www.mvep.hr/files/file/2018/181212-handbook-of-the-presidency-02-2018-1.pdf> [5. 8. 2020].
- Government of Malta
(2015). *Parliamentary Secretary Ian Borg Continues His Meetings in Brussels: Meets Commissioner Hahn and Secretary Generals Day and Corsepius*, [on-line], dostupné z: <https://eufunds.gov.mt/en/eu2017mt/News/Pages/parliamentary-secretary-ian-borg-continues-his-meetings-in-brussels-meets-commissioner-hahn-and-secretary-generals-day-and-.aspx> [20. 8. 2020].
- Government of Malta, The Treasury (2016). *Financial Report 2015*, [on-line], dostupné z: [https://treasury.gov.mt/en/Documents/Government Accounts Directorate/Financial Reports/Financial Report 2015.pdf](https://treasury.gov.mt/en/Documents/Government%20Accounts%20Directorate/Financial%20Reports/Financial%20Report%202015.pdf) [18. 8. 2020].
- Government of Malta, The Treasury (2017). *Financial Report 2016*, [on-line], dostupné z: [https://treasury.gov.mt/en/Documents/Government Accounts Directorate/Financial Reports/Financial Report 2016.pdf](https://treasury.gov.mt/en/Documents/Government%20Accounts%20Directorate/Financial%20Reports/Financial%20Report%202016.pdf) [18. 8. 2020].

Government of Malta, The Treasury (2018). *Financial Report 2017*, [on-line], dostupné z: [https://treasury.gov.mt/en/Documents/Government Accounts Directorate/Financial Reports/Financial Report 2017.pdf](https://treasury.gov.mt/en/Documents/Government%20Accounts%20Directorate/Financial%20Reports/Financial%20Report%202017.pdf) [18. 8. 2020].

„Government Sets the Ball Rolling for EU Presidency“, *Malta Independent* (2. 10. 2013), [on-line], dostupné z: <https://www.pressreader.com/malta/malta-independent/20131002/281706907391059> [20. 8. 2020].

Grima, M. C. (2017). *Malta's Presidency of the EU Council*, [on-line], dostupné z: <https://www.maltachamber.org.mt/en/in-figures-malta-s-presidency-of-the-eu-council> [8. 8. 2020].

Harwood, M., Moncada, S. a Pace, R. (eds.) (2018). *Malta's EU Presidency. A Study into a Small State Presidency of the Council of the EU*, Valletta: Malta University Publishing.

Hintzen, G. (2018). *Tiny, Yet in Charge: Small States and the Council of the European Union Presidency*, Leiden: Leiden University.

Marić, S. (2017). *The Maltese Presidency of the Council of the EU*, [on-line], dostupné z: <https://cep.org.rs/en/publications/the-maltese-presidency-of-the-council-of-the-eu-unbreakable-ties-with-the-candidate-countries/> [8. 8. 2020].

National Audit Office Malta (2018). *Report by the Auditor General. Public Accounts*, [on-line], dostupné z: <https://nao.gov.mt/en/recent-publications> [18. 8. 2020].

Panke, D. a Gurol, J. (2018). „Small States as Agenda-Setters? The Council Presidencies of Malta and Estonia“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, č. 1, s. 142-151.

„Paul Mifsud, Victor Camilleri Get Roles in Preparations for Malta's EU Presidency“, *Malta Independent* (12. 12. 2013), [on-line], dostupné z: <https://www.independent.com.mt/articles/2013-12-12/news/paul-mifsud-victor-camilleri-get-roles-in-preparations-for-maltas-eu-presidency-3448012804/> [15. 8. 2020].

Politico (2018). *Malta's EU Presidency: How it Went*, [on-line], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/maltas-eu-presidency-how-did-it-go/> [8. 8. 2020].

Presidency Unit (2017a). *2017 Maltese Presidency of the Council of the European Union. Priorities*, [on-line], dostupné z: [https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20-%20Presidency%20Priorities%20\(EN\).pdf](https://www.eu2017.mt/Documents/Maltese%20Priorities/EU2017MT%20-%20Presidency%20Priorities%20(EN).pdf) [1. 8. 2020].

Presidency Unit (2017b). *Excellent and Impressive Leadership Shown by the Prime Minister as a Part of the EU Presidency*, [on-line], dostupné z: https://www.eu2017.mt/en/Press-Releases/Documents/PR171522_EN.pdf [15. 8. 2020].

Presidency Unit (2017c). *Programme of the Maltese Presidency of the Council of the European Union*, [on-line], dostupné z: https://www.eu2017.mt/en/Documents/NationalProgramme_EN.pdf [1. 8. 2020].

Rada EU (2017a). *Schengenský hraniční kodex: Rada přijala nařízení k posílení kontrol na vnějších hranicích*, [on-line], dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/> [7. 8. 2020].

Rada EU (2017b). *Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1683/95, kterým se stanoví jednotný vzor víz*, [on-line], dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-20-2017-INIT/cs/pdf> [7. 8. 2020].

Rankin, J. (2017). 'Malta Accused of Being Tax Haven as it Takes EU Presidency', *The Guardian* (11. 1.), [on-line], dostupné z: <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/11/malta-tax-eu-presidency-green-meps> [8. 8. 2020].

Referenda o přistoupení k EU v kandidátských zemích, [on-line], dostupné z: <https://www.euroskop.cz/267/sekce/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich/> [24. 8. 2020].

Saliba, N. (2016). *Beginning of Technical Meetings for Forthcoming Malta EU Presidency*, [on-line], dostupné z: <https://www.tvm.com.mt/en/news/jibdew-il-laqqhat-teknici-beginning-of-technical-meetings-for-forthcoming-malta-eu-presidencyfmalta-ghall-presidenza/> [20. 8. 2020].

Scicluna, Ch. (2016). Malta's opposition demands resignation of PM over Panama Papers. Reuters. [on-line], dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-panama-tax-malta-idUSKCN0X70RL> [18. 12. 2020].

Vella, M. (2018). 'Insufficient Information on EU Presidency Spending, Says NAO', *Malta Today* (4. 12.), [on-line], dostupné z: https://www.maltatoday.com.mt/news/national/91422/insufficient_information_on_eu_presidency_spending_says_nao#.X0002H5xeM8 [18. 8. 2020].

Vento (2016). 'EU Presidency: Parliamentary Secretary Ian Borg Meets Malta's Heads of Delegation for the European Parliament', *Malta Winds* (15. 9.), [on-line], dostupné z: <http://maltawinds.com/2016/09/15/eu-presidency-parliamentary-secretary-ian-borg-meets-maltas-heads-delegation-european-parliament/> [18. 8. 2020].

Vincenti, D. (2017). 'Maltese Presidency Gets Mixed Review', *Euractiv* (5. 7.), [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/maltese-presidency-gets-mixed-review/> [8. 8. 2020].

<https://www.eu2017.mt/en/Events>

<https://www.eu2017.mt/en/News>

<https://www.eu2017.mt/en/Press-Releases>

RAKOUSKO (AT PRES 2018)⁷

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

Rakousko má s předsednictvím Radě vzhledem ke svému přistoupení k EU v roce 1995 větší zkušenosti než ČR. Dosud organizovalo tři předsednictví (v letech 1998, 2006 a 2018). První rakouské předsednictví v roce 1998 následovalo krátce po vstupu Rakouska do EU a přípravy na něj započaly dokonce před samotným vstupem. Během prvního rakouského předsednictví nedošlo k zásadním událostem na poli evropské integrace s výjimkou procesu dokončování eurozóny, ve kterém Rakousko zaujalo velmi aktivní roli, čímž zvýšilo relevanci předsednictví zejména ve vztahu k zemím západní Evropy. Druhou rakouskou prioritou bylo východní rozšiřování. V této oblasti bylo Rakousko pochopitelně zainteresované a muselo vyvážit strategické zájmy s obavami z migrace a ohrožení pracovního trhu. Všeobecně bylo první rakouské předsednictví hodnoceno jako kompetentní vedení evropské agendy a jasně tak vyvrátilo obavy skeptiků z předsednictví malé a nové členské země (Luther, Ogilvie, 1998). Rovněž druhé rakouské předsednictví v roce 2006 bylo v zásadě formováno potřebami evropské integrace. Nová role EP, důvěra občanů v evropskou integraci, sociální model a zaměstnanost a EU na globální scéně byla hlavní témata (Federal Ministry of Foreign Affairs, 2005). Stejně jako u prvního předsednictví se řada zásadních událostí odehrála na rakouské půdě, a to nejen ve Vídni (často se zmiňuje i mezinárodní konference o budoucím směřování EU Sound of Europe, která se konala v lednu 2016 v Salzburku).

V posledním předsednictví Rady ve druhé polovině roku 2018 tvořilo Rakousko Trio s Estonskem a Bulharskem. Oproti předchozím dvěma zkušenostem se jedná o první předsednictví konané dle Lisabonské smlouvy, tzn. v novém institucionálním uspořádání EU, které přineslo přesun řady kompetencí z předsedající země a přineslo nutnost spolupráce

⁷ Nicole Grmelová, Pavel Hnát

s předsedou Evropské rady a představitelem pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. V neposlední řadě se tak významně posílila nutnost komunikace mezi předsednictvím Rady a EP.

Rakousko má srovnatelný počet obyvatel s ČR, dle údajů Statistického úřadu Rakouska činil počet obyvatel této země 8 915 382 osob (data k 1. 7. 2020, Statistik.at 2020). Rakousko je obdobně jako ČR „podreprezentováno“ v počtu vlastních státních příslušníků pracujících na pozicích úředníků EU. Procento rakouských státních příslušníků pracujících pro instituce EU nedosahuje podílu rakouského obyvatelstva na celkovém počtu obyvatel EU, stejně jako je tomu v případě ČR. Z hlediska pozice v evropské integraci se jedná o menší země, navíc v obou případech o relativně nové členské státy, které si musely svou pozici uvnitř EU budovat. Ačkoliv si všechna rakouská předsednictví získala pověst kompetentního, i když ne přelomového vedení evropské agendy, má i Rakousko často parciální spory s velkými členskými státy nebo s institucemi EU, které jsou dány specifiky domácí politické scény. V tomto je možno vidět paralelu s vnímáním ČR, která nepatří mezi země, jejichž evropská politika by byla zcela jasně vyprofilovaná a stabilní.

Rakousko a ČR sdílejí řadu geopolitických charakteristik daných geografickou polohou ve střední Evropě. Rakousko mělo a má strategické zájmy v procesu východního rozšiřování, ať už se jedná první vlnu rozšíření z roku 2004 či pokračující integraci západního Balkánu. V obou případech se Rakousko snažilo vyvážit své ekonomické zájmy (zejména bankovní sektor) s obavami obyvatel z nárůstu migrace a tlaku na pracovní trh. Ačkoliv Rakousko sousedí výhradě se zeměmi Schengenského prostoru a stejně jako ČR není nárazníkovou zemí s vnějšími hranicemi EU, obě země spojuje důraz kladený na ochranu vnějších hranic EU.

Společným zájmem Rakouska a ČR, který se obvykle odráží v prioritách předsednictví, je fungující vnitřní trh, a to zejména v jeho moderních součástech jako jsou služby nebo digitální vnitřní trh. To je dáno podobnou orientací ekonomik – Rakousko i ČR jsou menší otevřené ekonomiky se značnou závislostí na globálních hodnotových řetězcích. Klíčem k jejich konkurenceschopnosti je zkvalitňování zapojení do hodnotových řetězců, nikoliv

jejich přímá kontrola, k čemuž jsou moderní součásti projektu vnitřního trhu nutnou podmínkou.

Na rozdíl od ČR je Rakousko součástí euroskupiny, čehož dokázalo Rakousko významně využít ve svůj prospěch v roce 2006 během svého prvního předsednictví. ČR naopak může být v tomto směru znevýhodněna, neboť v rámci Tria nadcházejícího českého předsednictví (Francie, ČR a Švédsko) bude součástí euroskupiny jen Francie.

Obě země mají poměrně jasně definované zájmy vzhledem k evropskému rozpočtu, ačkoliv jejich bilance je po východním rozšíření opačná. Strategické zájmy Rakouska v zemědělství a energetice v zásadě odpovídají analogickým potřebám ČR v oblasti chytrých investic a podpory zemědělců. Nutno ovšem poznamenat, že rakouské priority jsou v tomto ohledu mnohem čitelnější a stabilnější.

Společným znakem všech předchozích předsednictví (tři rakouská a jedno české), který je dán zřejmou strategickou polohou ve středu Evropy a množstvím historických a kulturních atraktivit, byla snaha konat zásadní summity a jednání na domácí půdě, tedy „v kulisách“ Vídně, Prahy nebo Salzburgu.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost

Přípravy na poslední rakouské předsednictví Rady byly zahájeny v roce 2016, kdy byla vytvořena řídicí skupina pod společným vedením úřadu spolkového kancléře a spolkového ministerstva pro Evropu, integraci a vnější záležitosti. V této řídicí skupině byla zastoupena všechna ministerstva a zástupci parlamentu, zemí a kanceláře prezidenta Rakouska, včetně sociálních partnerů. Úkoly řídicí skupiny zahrnovaly zejména přípravu a plánování politických setkání. V prosinci 2016 byl navíc vytvořen výkonný sekretariát spolkového ministerstva pro Evropu, integraci a vnější záležitosti, který byl pověřen organizačními a logistickými otázkami (Spolkové ministerstvo pro Evropu 2016).

V roce 2017 bylo rozhodnuto o tom, že předsednictví bude vedeno zejména z Vídně (model capital-based předsednictví). Ve vnímání respondentů hloubkových rozhovorů

nepanuje ovšem ohledně zvoleného koordinačního mechanismu úplná shoda. Zatímco respondent č. 20 potvrdil, že hlavní koordinace probíhala s Vídní a kontakty s misí v Bruselu byly spíše rutinní. Respondenti č. 1, 14 a 29 upozornili na velmi silný mandát SZEU v Bruselu, díky kterému byla koordinace častěji možná z Bruselu. Respondenti č. 14 a č. 29 srovnali mandát s některými velkými členskými státy (Francie, Itálie), jejichž zástupci opouštěli pracovní schůzky, aby telefonicky zjišťovali pozici ústředí před dalším pokračování ve vyjednávání. To může být ovšem způsobeno také tím, že řada resortů posílila personálně své kapacity právě na SZEU, čímž nebyla přímo narušena koordinace z Vídně i přes to, že se aktéři fyzicky nacházeli v Bruselu.

Oficiální zasedání Rady (plánováno 33 jednání v patřičných formacích) byla plánována do Bruselu a Lucemburku. Na rakouské půdě předsednictví počítalo s 13 neformálními ministerskými setkání, jedním neformálním summitem a na 300 dalšími akcemi spojenými s předsednictvím (Schmidt, Breinschmid 2018). Neformální zasedání Rady byla naplánována ve Vídni s tím, že některé formace Rady se sešly také mimo rakouskou metropoli, a to v Linci (Rada pro energetiku), v Alpbachu (Rada pro zemědělství) a v Grazu (Rada pro životní prostředí a dopravu). Došlo tedy i k zapojení jednotlivých spolkových zemí (regionů) do výkonu předsednictví (Der Standard 2017a). Rovněž mimořádně zasedání Evropské rady se konalo ve Vídni v září 2018. Do značné míry se tak opakoval model z předchozích dvou předsednictví, která rovněž využívala Vídeň, Salcburk a další města k propagaci Rakouska v rámci Evropy. Zpětná hodnocení předsednictví uvádějí (Budgetdienst – Anfragebeantwortung zu den veranschlagten Aufwendungen für die EU-Ratspräsidentschaft 2018), že se konalo celkem 36 zasedání Rady v patřičných formátech, 363 jednání na expertní úrovni a 161 oficiálních akcí v Bruselu. Celkový počet akcí, které rakouské předsednictví uspořádalo, přesahuje 2 700 a ze summitů se jeden konal na rakouské půdě.

Dne 8. ledna 2018 vstoupila v platnost změna kompetenčního zákona, na jejímž základě byla příprava a realizace předsednictví Rady (včetně koordinace rakouské pozice) svěřena do působnosti úřadu spolkového kancléře a ministra úřadu kancléře, zatímco pravomoc ministerstva zahraničí se měla omezit na bilaterální vztahy mezi členskými státy

EU a vztahy se třetími zeměmi. (Der Standard 2017b). V březnu 2018 byly potvrzeny priority rakouského předsednictví pro druhou polovinu roku 2018: vyjednávání odchodu Velké Británie z EU a sestavení víceletého finančního rámce na období po roku 2020. Z rozhovorů s respondenty vyplynulo, že zatímco role úřadu spolkového kancléře byla klíčová ve fázi přípravy předsednictví, těžiště rozhodovacích pravomocí během výkonu předsednictví přešlo na SZEU v Bruselu.

Náklady na samotnou realizaci předsednictví ve druhé polovině roku 2018 byly vyčísleny na 43 mil. EUR (Der Standard 2018a). V červnu 2018 bylo sděleno, že na základě informací předaných jednotlivými ministerstvy, budou věcné náklady předsednictví činit 92,8 mil. EUR, přičemž tato částka nezahrnovala dodatečné osobní náklady. V případě započtení dodatečných osobních nákladů by posledně uvedená částka vzrostla na 120 mil. EUR (Der Standard 2018b). Jednalo se tedy o téměř trojnásobek původně avizovaných nákladů na realizaci předsednictví. V médiích byla kritizována nákladná „předávací slavnost“ (2,7 mil. EUR) ve štyrském městečku Schladming, na které Rakousko přebíralo předsednictví od Bulharska (ORF.AT 2018a). Zpětné hodnocení vypracované pro rakouský parlament (Budgetdienst – Anfragebeantwortung zu den veranschlagten Aufwendungen für die EU-Ratspräsidentschaft, 2018) nakonec uvádí náklady ve výši 93,1 mil. EUR s tím, že 56,7 mil. EUR připadá na jednotlivé resorty s nejvyšším podílem ministerstva vnitra a spravedlnosti. Z plánovaného rozpočtu 42,2 mil. EUR pro samotnou Radu bylo vyčerpáno 36,4 mil. EUR. Kapacity jednotlivých resortů a zastoupení byly posíleny o 388 FTE (ekvivalent plného úvazku), z čehož 277 připadá na resort spravedlnosti a vnitra s tím, že řada resortů své zástupce alokovala také přímo v Bruselu. Respondent č. 20 navíc uvádí, že řadu agend má Rakousko velmi silně zabezpečených i mimo období předsednictví. Například stálá mise v Ženevě, která patří mezi prioritní mise Rakouska s ohledem na jeho zájmy na agendě OSN, má za normální situace kolem 25 stálých zaměstnanců. Nárůst v době předsednictví tak nebyl nikterak významný. Z odpovědí respondentů v rámci rozhovorů dále vyplynulo, že dle rakouské legislativy nelze využívat neplacené stážisty, takže i s těmito pozicemi bylo kalkulováno v rozpočtu.

V březnu 2019 sdělil tehdejší mluvčí rakouské vlády, že k 31. 1. 2019 bylo z vyhrazené částky 42,2 mil. EUR centrálního rozpočtu vyplaceno asi 36,4 mil. EUR. To mimo jiné pokrylo náklady na provoz permanentního konferenčního zázemí v Austria Center Vienna. Ministerstva vyčíslila své náklady na asi 56,7 mil. EUR, které byly vyplaceny z resortních prostředků. Podle výpočtů vídeňského Institute for Advanced Studies rakouské předsednictví v Radě přispělo k tvorbě hrubému národnímu důchodu Rakouska částkou 136,9 mil. EUR (OTS.AT 2019).

Partnery rakouského předsednictví byly mj. Porsche, Audi, VW, rakouský rozhlas ORF, rakouské dráhy ÖBB, vídeňské městská pojišťovna (Wiener Städtische Versicherung), Rauch, rakouská pošta, DHL, A1Telekom Austria, Microsoft, vídeňská porcelánová manufaktura Augarten (eu2018.at Partners). Přesná částka za sponzorské smlouvy není veřejná, nicméně jen plnění ve formě poskytnutých automobilů odhadují respondenti našich polostrukturovaných rozhovorů v řádu několika milionů EUR. I zde šlo o plnění věcné, tj. automobily pro dopravu, jízdenky na vídeňské letiště, regionální potraviny a nápoje atp. (Bundeskanzleramt 2019).

Kromě hospodárnosti předsednictví usilovalo Rakousko rovněž o jeho environmentálně udržitelnou image. V této souvislosti se hovoří o tzv. Green Presidency, spočívající zejména v umístění hlavních akcí do Austria Center Vienna, které disponuje ekoznačkou EU. Ta spočívá konkrétně ve 100% využívání energií z obnovitelných zdrojů, třídění odpadů, vynikající dostupností lokace veřejnou dopravou, dostupností nabíjecích stanic pro elektromobily a využíváním cateringové společnosti nabízející sezónní, místní a ekologickou produkci (eu2018.at).

Celkově lze shledat přístup Rakouska rozpočtově odpovědným. V souvislosti s přípravou a výkonem předsednictví Rady EU provedla země cost-benefit analýzu srovnávající náklady předsednictví s jeho přínosy pro HDP a tvorbu pracovních míst. Z hlediska řádného finančního řízení a dodržení všech zákonných postupů respondenti doporučili zejména vypisování všech podlimitních i nadlimitních veřejných zakázek včas tak,

aby nebyly následně soudně napadnutelné. To vyžaduje, aby byly předem jasně definované požadavky na potřeby zajišťování zboží/služeb prostřednictvím veřejných zakázek.

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Během svého předsednictví připravilo a vedlo SZEU Rakouska v Bruselu celkem 2062 jednání. Na období posledního rakouského předsednictví připadla čtyři zasedání Evropské rady, 36 zasedání Rady EU v Bruselu a 13 neformálních zasedání v Rakousku. Rakousko se přitom řídilo asi z 90 % dobíhajícími legislativními pracemi, pořad jednání Rady tak ovlivnilo jen z cca 10 % (ORF.AT 2018b).

Hlavním heslem rakouského předsednictví bylo „Evropa, která chrání“ (Ein Europa, das schützt). Toto motto mělo souviset zejména s úsilím o zvýšení pravomocí a personálu agentury FRONTEX a revize dublinského nařízení. V tomto směru docílilo Rakousko jen dílčích úspěchů. Mnohem úspěšnější bylo v nalézání kompromisů u legislativních textů, které byly součástí legislativního procesu již v době převzetí předsednictví Rady.

Formálními prioritami rakouského předsednictví byly (Schmidt, Breinschmid 2018):

1. bezpečnost a boj s nelegální migrací (reforma azylové politiky, posílení ochrany vnější hranice, spolupráce mezi státy EU a boj s terorismem a radikalizací);
2. konkurenceschopnost prostřednictvím digitalizace (digitální vnitřní trh, e-government, renesance průmyslové politiky, snížení regulace a daňová konkurence);
3. sousedská politika (západní Balkán a jihovýchodní Evropa).

Respondenti hodnotili výše nastíněné nastavení priorit jako vhodné s ohledem na skutečnost, že se jedná o témata, která jsou nadále na úrovni Evropské unie projednávána, zejména ve vztahu k nelegální migraci a rozšíření EU o země západního Balkánu.

Během rakouského předsednictví bylo dojednáno 53 legislativních textů s EP, 75 legislativních textů s Radou, 56 závěrů a doporučení, 509 dalších rozhodnutí Rady a bylo podepsáno 52 právních aktů Evropského parlamentu a Rady (ORF.AT 2019). Z obsahového

hlediska se za nejvýznamnější považuje úspěšné uzavření vyjednávání o „Clean Energy Package“, které trvalo dva roky. Vyjednána byla také regulace emisí oxidu uhličitého u nových automobilů a v oblasti ochrany spotřebitele došlo k posílení práv cestujících (ORF.AT 2018c). Z dalších legislativních iniciativ došlo k uzavření vyjednávání o obsahovém zaměření výzkumného programu EU Horizon 2020, rozšíření výměnného programu Erasmus+ a snížení DPH na elektronické publikace. Rovněž byla formulována strategie EU v oblasti umělé inteligence.

Po předchozích zkušenostech se od Rakouska čekalo konsensuální předsednictví, které by zčásti odložilo své domácí politické zájmy (Schmidt, Breinschmid 2018). Zde šlo zejména o specifickou domácí pozici k migraci a předchozí snahy o posílení principu subsidiarity v rámci EU, kde se Rakousko často blíží spíše zemím V4 než tradičním spojencům z řad čistých plátců (Nizozemsko, Irsko, Finsko, Švédsko a částečně Německo). Tlak na výsledky v oblasti ekonomiky a bezpečnosti však rakouský kancléř opakovaně avizoval. Namísto migrace a subsidiarity se Rakousku otevíral prostor pro iniciaci dlouhodobých reforem zejména v ekonomické oblasti. Zde by Rakousku konvenovaly iniciativy v oblasti zdanění, sociální politiky i změny klimatu. Na druhou stranu je nutno podotknout, že Rakousko je v rámci svého Tria nejtradičnější a nejbohatší zemí EU (partnery Rakouska v rámci Tria jsou Estonsko a Bulharsko), takže jsou na něj v tomto ohledu kladeny nejvyšší ambice.

Vztahy s GSR vyhodnotili respondenti vesměs jako dobré a nápomocné. Rakousko považovalo samo sebe za tzv. honest brokera při vyjednávání legislativních návrhů v Radě. Respondent č. 14 však upozornil na poněkud problematické vztahy s Evropskou službou pro vnější činnost (EEAS), se kterou se nepodařilo zcela uspokojivě sladit priority rakouského předsednictví v oblasti vnějších vztahů EU. Prostor k vyjednávání zde byl z pohledu Rakouska značně zúžen a pozice EEAS byla vnímána jako více direktivní než partnerská.

Z hlediska využívání on-line nástrojů pro jednání na různých úrovních Rady EU se respondenti shodli na tom, že forma je vhodná pro rutinní setkání, nemá však důvěru v případě projednávání citlivých témat. Bude zde tedy silná preference členských států vrátit

se k tradičnímu formátu osobního jednání, pokud to bude situace dovolovat. Rovněž z důvodu, že osobní setkání napomáhají možnosti vyjednávání zákulisních dohod, což ve výsledku urychluje dosahování kompromisů při finalizaci legislativních návrhů.

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

Z hlediska vnějších činností Evropské unie upřednostňovalo rakouské předsednictví zejména téma boje s nelegální migrací a s tím spojenou reformu agentury FRONTEX. Úsilí o reformu pravomocí agentury FRONTEX v souvislosti s migrační krizí nebylo zcela úspěšné. Ukázala se zde malá vůle členských států EU, které jsou na vnější hranici EU, vzdát se svých svrchovaných práv stran ostrahy státních hranic. Přesto Rakousko v této oblasti odřídilo velký počet schůzek a zprostředkovalo dohody v EP i v Radě. Ačkoliv finálního výsledku nebylo dosaženo, příspěvek rakouského předsednictví k debatě je hodnocen příznivě.

Vliv Rakouska na výsledky jednání je vzhledem k jeho velikosti hodnocen jako nadprůměrný, jen mírně zaostávající za Nizozemskem, Švédskem nebo Belgií (Satanakis 2019). Respondent č. 20 velmi pozitivně hodnotí přínos rakouského předsednictví k integraci zemí jihovýchodní Evropy, což je pro Rakousko vzhledem k jeho geografické poloze a historii dlouhodobá priorita. Rakouskému předsednictví se podle jeho slov podařilo vtáhnout tyto země do koordinačních mechanismů a výrazně tak přispět k jejich aktuálnímu informování.

Jako nejsilnější země Tria Rakousko sehrálo koordinační úlohu i směrem k Bulharsku, které drží předsednictví před ním. Z odpovědí respondentů dále vyplývá, že Rakousko uspořádalo personálně velmi dobře zajištěné předsednictví, které bylo díky svým lidským kapacitám schopné zajistit v zásadě všechna důležitá jednání v rámci vnější služby, disponovalo informacemi z první ruky a do značné míry tak plnilo svou koordinační úlohu (EU Burden Sharing). Z odpovědí respondenta č. 20 pak specificky vyplývá důležitost agendy OSN v tradici rakouské diplomacie, která se projevuje silným personálním zajištěním misí v Ženevě, New Yorku i Nairobi i bez ohledu na povinnosti předsednictví v EU.

Mimo své vyhlášené priority se rakouské předsednictví muselo vypořádat zejména s tématem brexitu. Zde je rakouská role hodnocena převážně pozitivně. Rakousko dokázalo efektivně spojit evropské země a překonávat rozdíly mezi jejich stanovisky, čímž prokázalo svou schopnost nestranně moderovat vnitrounitní debatu.

Přes vnitropolitické změny (parlamentní volby v říjnu 2017) Rakousko oživilo debatu v těch oblastech politik, které si vytýčilo jako priority. Jednoznačně prokázalo svou schopnost efektivního a nestranného vyjednávače, čehož může v budoucnu využít při formování stálejších koalic na úrovni evropského rozhodování. Všichni respondenti se shodují na tom, že rakouské předsednictví bylo z hlediska vnímání obyvatel úspěšné a zlepšilo, jak obraz Rakouska v Evropě, tak vnímání EU v Rakousku.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Zásadním okamžikem, který rakouské předsednictví nemohlo dopředu plánovat, bylo vyjednávání brexitu. Podle některých kritiků vyjednávání odchodu Velké Británie z EU (Barnier za EU s Theresou Mayovou) zastínilo roli rakouského předsednictví. Na druhou stranu Rakousko zjevně prokázalo svou schopnost přispět k dosažení kompromisu mezi různými skupinami evropských zemí. Zčásti vnější okolností bylo také vyjednávání nového finančního rámce. To sice probíhá dle předem stanoveného harmonogramu, nicméně vyvolává ve vyjednávání v EU tlaky, které předsednictví nemůže samo ovlivnit. Navíc došlo k paradoxní situaci, kdy společné zájmy směrem k rozpočtu, které Rakousko sdílí s tradičními čistými plátcí, zastínily otázky migrace a subsidiarity, kde Rakousko našlo společnou řeč spíše se zeměmi V4, které mají k rozpočtu bilanci opačnou. Rakousko si během svého předsednictví zčásti znepřátelilo velké země (zejména Německo) z důvodu nepřistoupení k migračnímu paktu. Rakousku pak bylo vytýkáno, že během svého předsednictví preferuje národní zájmy nad celoevropskými.

Jistá rigidita národního systému zase vedla k méně pozitivnímu hodnocení snah v oblasti digitalizace veřejné správy. Nedostatečný pozitivní příklad při prosazování větší

digitalizace veřejné správy byl patrný např. ve srovnání s Estonskem, které bylo součástí předsednického Tria (Der Standard 2018c). Toto potvrzují i respondenti a například respondent č. 1 upozorňuje na nedostatečné využití potenciálu on-line zasedání a pracovních jednání ze strany Rakouska s tím, že mohlo mít značný pozitivní dopad na úspornost zvoleného koordinačního mechanismu, aniž by poškodilo jeho výsledky.

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
předchozí pozitivně hodnocená předsednictví bez zásadních problémů (dobrá organizace a pohostinnost) velkorysý rozpočet včetně personálního zajištění z resortů jasně definované zájmy a postoje v rámci EU solidně personálně zajištěné resorty a mise i v dobách mimo předsednictví stabilní politické prostředí umožňující efektivní nástup nové vlády silná pozice v rámci Tria dlouhodobě jasné profilované zájmy s ohledem na realizaci tzv. zeleného předsednictví	personální podprezentovanost v rámci institucí EU významné zájmy na evropském rozpočtu v době jeho vyjednávání nedostatečný pozitivní příklad při prosazování větší digitalizace veřejné správy odklon od tradičních spojenců v otázce migrace a subsidiarity
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
pozice ve středu Evropy pozice v hlavním proudu evropské integrace v kontextu rozpočtových pozic a členství v eurokupině vyspělá politická kultura specifické geopolitické zájmy v procesu východního rozšíření zlepšení vnímání Evropské unie ve veřejném mínění v průběhu předsednictví atraktivní lokality pro propagaci Rakouska v Evropě centrum světové politiky ve Vídni (OSN, OBSE, OPEC)	dynamicky se měnící domácí politická scéna obavy voličů z migrace a konkurence na vnitřním trhu nepříliš velký geopolitický význam a vliv ve srovnání s tradičními a velkými členy EU vnitropolitické ambice nové vlády

Seznam použitých zdrojů

- Budgetdienst – Anfragebeantwortung zu den veranschlagten Aufwendungen für die EU-Ratspräsidentschaft, (2018). [on-line], dostupné z: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2018/BD_-_Anfragebeantwortung_zu_den_veranschlagten_Aufwendungen_fuer_die_EU-Ratspraesidentschaft.pdf. [3. 9. 2020].
- Bundeskanzleramt (2019). Geschäftszahl: BKA-353.110/0012-IV/10/2019. [on-line], dostupné z: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/AB/AB_02821/imfname_747819.pdf. [1. 9. 2020].
- Der Standard (2017a). Österreichs Fahrplan für EU-Ratsvorsitz kommt am 30. November. Die meisten informellen Tagungen sollen in Wien stattfinden, (23.11.2017). [on-line], dostupné z: <https://apps.derstandard.at/privacywall/story/2000068341746/oesterreichs-fahrplan-fuer-eu-ratsvorsitz-kommt-am-30-november> [11. 9. 2020].
- Der Standard (2017b). Wie die Zuständigkeiten der Ministerien aufgeteilt wurden. Blümel ist für die EU zuständig, Kneissl für Europa. Die Generalsekretäre "als Vorgesetzte aller Sektionsleiter" sind neu im Gesetz, (19.12.2017). [on-line], dostupné z: <https://apps.derstandard.at/privacywall/story/2000070694678/bundesministeriengesetz-12-minister-und-maechtige-generalsekretaere> [17. 9. 2020].
- Der Standard (2018a). Regierung präsentiert Programm für Österreichs EU-Ratsvorsitz. Kosten von 43 Millionen Euro für zweites Halbjahr 2018 veranschlagt – Brexit und Budget als Herausforderungen. (9. 3. 2018), [on-line], dostupné z: <https://apps.derstandard.at/privacywall/story/2000075754832/oesterreichische-eu-gipfel-in-der-provinz> [11. 9. 2020].
- Der Standard (2018b). EU-Vorsitz soll doppelt so viel kosten wie angegeben. Laut Anfragebeantwortung der Ministerien 92,8 Millionen Euro an Sachkosten – Bisher war immer von 43 Millionen Euro die Rede (3. 6. 2018). [on-line], dostupné z: <https://apps.derstandard.de/privacywall/story/2000080892702/eu-vorsitz-soll-doppelt-so-viel-kosten-wie-angegeben> [11. 9. 2020].
- Der Standard (2018c). Digitalisierung. Faßmann: "Wir müssen in den Lehrplänen Platz machen für digital relevante Inhalte", (2. 9. 2018). [on-line], dostupné z: <https://apps.derstandard.at/privacywall/story/2000086547987/fassmann-wir-muessen-in-den-lehrplaenen-platz-machen-fuer-digital> [11. 9. 2020].
- EU2018.at, Partners.Kooperationspartner des österreichischen EU-Ratsvorsitzes.
- Federal Ministry of Foreign Affairs. The Austrian EU Presidency 2006. 2005.
- Luther, K. R., Ogilvie, I. (1998). Austria and the European Union Presidency: Background and Perspectives (Keele: KERC).
- ORF.AT (2018a). Ratsvorsitz-Auftakt in Schladming kostete 2,7 Mio. Euro. (21. 08. 2018.) [on-line], dostupné z: <https://orf.at/v2/stories/2451858/> [10. 9. 2020].
- ORF.AT (2018b). Österreichs EU-Ratsvorsitz. Souveräne Pflicht, Probleme bei der Kür. (25. 12. 2018). [on-line], dostupné z: <https://orf.at/stories/3104348/> [10. 9. 2020].

EU2018.at (2018). Partners. Kooperationspartner des österreichischen EU-Ratsvorsitzes

ORF.AT (2019). 52 neue Gesetze unter Österreichs Ratsvorsitz. (13.5.2019), [on-line], dostupné z: <https://orf.at/stories/3122035/> [10. 9. 2020].

OTS.AT (2019). Ausgaben des Zentralbudgets für den Ratsvorsitz blieben unter Kostenerwartung. Ratsvorsitz hat Wertschöpfung und Arbeitsplätze geschaffen, (15.3.2019), [on-line], dostupné z: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190315_OTS0106/ausgaben-des-zentralbudgets-fuer-den-ratsvorsitz-blieben-unter-kostenerwartung [23. 9. 2020].

ORF.AT (2018c). Österreichs EU-Ratsvorsitz. Souveräne Pflicht, Probleme bei der Kür, (25. 12. 2018), [on-line], dostupné z: <https://orf.at/stories/3105526/> [23. 9. 2020].

Satanakis, M.S. (2019). Austria's toughest EU presidency. European Council on Foreign Relations. [on-line], dostupné z: https://www.ecfr.eu/article/commentary_austrias_toughest_eu_presidency. [11. 9. 2020].

Schmidt, P., Breinschmid, Ch. (2018). AUSTRIA'S EU-PRESIDENCY: BETWEEN AMBITION AND REALITY. Clingendael Institute.

Spolkové ministerstvo pro Evropu, integraci a zahraniční záležitosti (2016), [on-line], dostupné z: <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/europapolitik/eu-ratsvorsitz-2018/> [11. 9. 2020].

Statistik.at (2019). [on-line], dostupné z: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/index.html [11. 9. 2020].

FINSKO (FI PRES 2019)⁸

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

Výběr finského předsednictví je pro CZ PRES 2022 relevantní hned v několika ohledech. Za prvé, Finsko patří mezi menší členské země a je také počtem obyvatel menší, než je ČR. Předsednictví připravovalo Finsko od přistoupení k EU již potřetí: poprvé v roce 1999, následně v letech 2006 a 2019. Jedná se tedy o zemi, která má s předsednictvím více zkušeností, na rozdíl od Chorvatska, Malty či Slovenska. Vzhledem k tomu, že i pro Česko se v roce 2022 jedná o opakovanou zkušenost, je pro něj finské předsednictví důležitým hlediskem. Z naší rešerše vyplynulo, že členské země organizující předsednictví poprvé investují do přípravy více času a soustředí se na propagaci své země (stejným předsednictvím si ČR prošla při pořádání předsednictví v roce 2009).

Finsko má dále zkušenost s předsednictvím nedávnou (z druhé poloviny roku 2019), navíc s institucemi EU v obdobném složení (EK i EP), jako čeká v roce 2022 pravděpodobně i ČR. Důležitým aspektem je i skutečnost, že Finsko se v průběhu předsednictví nesnažilo vytyčit si příliš ambiciózní cíle. Zvolilo cestu několika klíčových priorit provázaných s logisticko-organizačními aktivitami. Jednalo se tak o předsednictví s nízkým rozpočtem (finální rozpočet se proti oproti plánovaným výdajům dokonce podařilo o třetinu snížit), jehož hlavním mottem byla udržitelnost a šetrnost (včetně přípravy akcí, propagačních materiálů a darů, materiálů k jednání).

Finsko bylo spolu s Rumunskem a Chorvatskem součástí Tria, které předsedalo Radě EU od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2020. Jde o časově velmi blízké období nadcházejícímu českému předsednictví. Finsko navíc předsedalo v rámci uskupení Tria jako prostřední, stejně jako

⁸ Josef Bič, Kateřina Kočí

bude ČR v roce 2022. Na rozdíl od nás však jde o zemi, která v rámci své skupiny patří mezi nejzkušenější a také nejvýraznější členy EU. ČR bude předsedat po Francii a před Švédskem, což může být bráno jako výzva vzhledem k často velmi rozdílným pohledům na integrační vývoj, ať již v oblasti prohlubování integrace nebo přístupu k environmentálním otázkám.

Při formulaci cílů muselo Trio zohlednit končící institucionální cyklus. To značilo omezení, pokud se jednalo o budoucí strategické cíle, které měly být formulovány nově složenými institucemi. Logicky tak cílem bylo hladké překlenutí přechodu mezi dvěma legislativními cykly (Rada EU 2018). Zvláštní pozornost byla věnována dotažení brexitových vyjednávání a přispění k dokončení negociací o novém víceletém finančním rámci, byť hlavní zodpovědnost byla spíše spjata se stálým předsedou Rady. Na úrovni ministerské rady se mělo jednat o doprovodné legislativní akty. Samotná agenda pro předsednické Trio obsahovala dohodu na pěti prioritách, jež jsou vymezeny velmi obecně. Vzhledem ke skutečnosti, že patří k tradičním cílům evropské integrace, mohli bychom se s nimi setkat i u jiných zemí.

Znění dohody jasně odkazuje na pokračování rozpracované agendy z předchozích předsednictví. Konkrétně jde o:

1. podporu ekonomiky: podpora vzniku pracovních míst, ekonomického růstu a konkurenceschopnosti prostřednictvím rozvoje vnitřního trhu – digitální agenda, umělá inteligence, podpora SME na prvním místě, podpora investic obecně v návaznosti na Investiční plán pro Evropu, pokračování v prohlubování EMU atd.;
2. evropské občanství s důrazem na jeho sociální dimenzi;
3. pokračování rozvoje energetické unie a do budoucna hledící klimatické politiky (mj. Clean Energy Package);
4. oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti: efektivní ochrana vnějších hranic, posílení European Border and Coast Guard, zavedení nového informačního systému EES, ETIAS, efektivnější kontrolní mechanismus a více vzájemně integrovaný přístup mezi státy;

5. EU jako silný globální hráč: proces rozšiřování EU na západním Balkáně, Evropská politika sousedství a celá řada dalších.

Cíle finského předsednictví navíc vycházely z Evropskou radou nově přijaté pětileté strategické agendy (2019–2024). Explicitně byly stanoveny čtyři priority, jež se dotknou i agendy českého předsednictví (Programme 2019):

1. ochrana občanů a svobod;
2. rozvíjení silné a dynamické ekonomiky;
3. práce na klimaticky neutrální, zelené, férové a sociální Evropě;
4. prosazování evropských zájmů a hodnot v globálním měřítku.

Ze zvoleného motta je jasné, že prioritní oblastí předsednictví byla třetí oblast (Sustainable Europe, Sustainable Future). Termín udržitelnost (sustainability) byl však aplikován na všechny čtyři priority – právní stát/vláda práva (ad 1), konkurenceschopná i sociální inkluzivní EU (ad 2 a 3), EU jako globální lídr v boji proti změně klimatu (ad 3 a 4) a kompletní ochrana bezpečnosti občanů (ad 1) (Ibid.).

Finské předsednictví bylo i přes nízké výdaje administrativně dobře a efektivně zvládnuto. Navíc proběhlo ve stejné polovině roku jako plánované předsednictví české. I tento aspekt je třeba brát v potaz, jelikož časově je toto období kratší, v důsledku letních měsíců trvá prakticky pouze 4 měsíce. Na rozdíl od ČR však Finsko v předsednickém Triu nespolečně pracovalo s dominantními aktéry, jako tomu bude v případě ČR.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost

Předsednictví Finska z hlediska jeho přípravy i průběhu patřilo mezi nejšetrnější předsednictví, a to včetně původních plánovaných výdajů, které se následně podařilo ještě o třetinu snížit. Důležitým faktorem řízení předsednictví byla skutečnost, že koordinace příprav na předsednictví proběhla v rámci stávajících struktur.

Veškerá koordinace byla primárně lokalizována pod úřad premiéra, který nesl celkovou odpovědnost za plánování i výkon předsednictví. Politická rozhodnutí o prioritách

a jednotlivých politikách byla přijímána ve Vládním výboru pro záležitosti EU (na úrovni ministrů). Koordinace probíhala také ve Výboru pro záležitosti EU na úrovni stálých tajemníků, jejichž úloha byla pro přípravy předsednictví a jeho průběh stěžejní. V rámci úřadu předsedy vlády byly jmenovány zodpovědné osoby za komunikaci předsednictví i za jeho koordinaci. Tu měl na starosti státní tajemník pro unijní záležitosti, a to v úzké spolupráci se SZEU v Bruselu, které hrálo při přípravách i samotném předsednictví klíčovou roli, včetně zprostředkování vazeb na EP. Tato spolupráce byla akcentována zejména proto, že se většina akcí konala v Bruselu nebo Lucemburku. Jednotlivá ministerstva byla odpovědná za vypracovávání podkladů v rámci svých agend a za poskytování podpory jejich čelním představitelům, zejména ministrům. Samotnou koordinaci agend na základě zvolených priorit a programu předsednictví (vycházejících z návrhů ministerstev) měl na starosti Vládní odbor pro záležitosti EU (součástí Sekretariátu vlády pro záležitosti EU v Úřadu předsedy vlády).

Jako jediný nový orgán v rámci existujících vládních struktur vznikl Sekretariát finského předsednictví EU. Působil jako dočasná jednotka v období 1. 9. 2017 – 31. 3. 2020, a to jako součást Vládního odboru pro záležitosti EU. Orgán odpovídal za organizačně-logistickou stránku všech jednání, které se ve Finsku v době předsednictví konaly.

Do koordinace se v menším rozsahu zapojil rovněž Parlament, ovšem zejména v souvislosti s činností Konference evropských výborů parlamentů EU (tzv. COSAC). Parlament tyto aktivity nejen koordinoval, ale i zajišťoval z hlediska finančního a organizačně-logistického (včetně rozpočtu, vyhlašování veřejných zakázek, míst konání atd.). Některé panely byly uspořádány ve spolupráci s nevládními organizacemi, think-tanky a dalšími aktéry, nicméně jejich role byla obecně poměrně omezená (respondent č. 23).

Příprava programu po obsahové i organizačně-logistické stránce ležela primárně na bedrech Úřadu předsedy vlády. Hlavní procesy a pracovní metody byla schválené Vládním výborem pro záležitosti EU v únoru 2019. Související pokyny a konkretizace aktivit byla vyjasněna v dubnu 2019. Priority předsednictví byly finálně schváleny novou vládou, jež se úřadu ujala v červnu 2019, o jednotlivých tématech se však diskutovalo již za mandátu

předchozí vlády. Za přípravu a koordinaci předběžných priorit byl zodpovědný Vládní odbor pro záležitosti EU. Do diskuse byly zapojeny všechny politické strany. Předseda vlády následně těsně před začátkem předsednictví priority představil Parlamentu, ty byly následně zveřejněny a komunikovány široké veřejnosti i prostřednictvím sociálních médií.

Finské předsednictví je tak příkladem centrálně koordinovaného předsednictví s významnými prvky Brussels-based modelu, kdy je většina aktivit předsednictví orientována do Bruselu. Z hlediska modelu předsednictví je významné také to, jak Finsko vnímá roli předsednické země. Všichni respondenti během rozhovorů zdůrazňovali, že nejdůležitější je úloha tzv. honest brokera, a tedy neutrální role předsednictví hledající kompromisní řešení. V praxi to znamenalo, že obsahová náplň předsednictví (priority a cíle předsednictví) byla sice stanovena v hlavním městě (především Úřadem předsedy vlády), avšak SZEU bylo již od začátku aktivně zapojeno ve všech aspektech příprav předsednictví. V průběhu jednání pak mělo SZEU mandát s dostatečným manévrovacím prostorem, aby roli neutrálního prostředníka (honest brokera) mohlo zastat bez nutnosti vše do detailů konzultovat s ústředím v Helsinkách.

Vymezení kompetencí mezi SZEU a ústředím je respondenty považováno jako klíčový faktor pro jejich fungování a spolupráci v průběhu předsednictví. Možnost jasně definovaného širšího mandátu umožňovala SZEU jednat do určité míry samostatně. Na druhé straně agendy, jež byly politicky citlivé či vyžadovaly detailnější technickou expertízu, byly důsledně konzultovány s Úřadem předsedy vlády či příslušnými ministerstvy.

Mezi SZEU a Vládním odborem pro záležitosti EU též probíhaly pravidelné videokonference, a to na úrovni stálého tajemníka či jeho zástupce (na SZEU na úrovni COREPER I a II). Videokonference se rovněž konaly na pravidelné bázi mezi zástupci SZEU a jejich protějšky na příslušných ministerstvech. I z hlediska organizačně-logistické přípravy jednotlivých akcí byla nastavena pravidelná denní/týdenní komunikace mezi koordinačním týmem SZEU a odpovědnými osobami v Sekretariátu předsednictví EU. Program zasedání, především neformálních rad, byl naplánován Úřadem předsedy vlády.

Role, kterou SZEU při přípravách i v průběhu předsednictví zastávalo, kladla zvýšené nároky na SZEU, jež muselo kapacitně pokrývat celou agendu. V normálním režimu působí na SZEU 100 zaměstnanců. V průběhu příprav předsednictví byl počet zaměstnanců navýšen o 85 osob. Většinu z nich tvořili vyslaní diplomaté a poradci, 16 osob bylo místních a 12 zaměstnanců bylo vyslaných z institucí EU. Kromě nich na SZEU působili také stážisté.

Podíváme-li se na posílení personálních kapacit globálně, i zde se projevuje centralizovaný charakter předsednictví. Nově přijatí zaměstnanci byli financováni převážně z rozpočtu předsednictví. Tato položka představovala polovinu celkového rozpočtu a dosahovala výše 27 mil. EUR. Celkem bylo přijato 185 zaměstnanců, v tomto počtu ovšem nebyli zahrnuti liaison officers ani řidiči. Rozhodnutí o počtu zaměstnanců bylo učiněno na základě obecných úkolů a povinností během předsednictví, nastaveného programu zasedání a počtu akcí, jež se konaly ve Finsku.

K posílení personálních kapacit došlo na jednotlivých ministerstvech, kde bylo přijato 64 odborných poradců prostřednictvím centralizovaného náboru. Jednalo se o dočasné pozice na 18 měsíců bez záruky na prodloužení. Konkrétně se jednalo o 19 zaměstnanců na úrovni poradců, dále bylo přijato 45 úředníků v rámci programu „EU attaché programme” pro čerstvé absolventy vysokých škol na začátku své profesionální kariéry. Ministerstva mohla rovněž využít placených stážistů. Jednalo se o studenty vysokých škol, kteří na pozicích působili 3–5 měsíců. Tyto stáže byly hrazeny z rozpočtů příslušných ministerstev. Počet stážistů však nebyl respondenty poskytnut.

K významnějšímu náboru zaměstnanců došlo i v rámci nově vytvořeného Sekretariátu pro předsednictví, jež zaštiťovalo organizačně-logistickou stránku předsednictví. V tomto dočasném odboru spadajícím pod Úřad předsedy vlády, bylo přijato 21 zaměstnanců, dále 75 liaison officers a 100 řidičů. Chod odboru byl zahájen v září 2017, tedy necelé dva roky před začátkem předsednictví. Posíleno bylo i komunikační oddělení Úřadu předsedy vlády, které úzce spolupracovalo se SZEU. Zde bylo nově přijato 9 zaměstnanců, a to především na agendy spojené se správou sociálních sítí, webových stránek či zajištění komunikace

s médií. Dalších 17 zaměstnanců bylo přijato rovněž do vládního administrativního odboru. Tady došlo zejména k posílení na pozicích překladatelů (11 osob), v personálním oddělení a oddělení informatiky.

Ve Finsku se celkem konalo 131 akcí, včetně 6 neformálních rad. Tyto rady se týkaly témat navazujících na vytyčené priority Finska. Při organizaci akcí, které probíhaly na území Finska, se na koordinaci podílelo SZEU, klíčová ministerstva a úřad premiéra. Na rozdíl od finského předsednictví v roce 2006, které bylo decentralizované, všechny neformální rady proběhly v Helsinkách ve stejném konferenčním komplexu (tzv. Helsinki hall). Z hlediska organizačního i logistického zajištění je zřejmé, že se jedná o centralizovaný model předsednictví. Aktivita organizované ve Finsku se soustředily do hlavního města, aby byla zajištěna dostupnost pro delegáty, média i další účastníky akcí. Finské předsednictví se tak snažilo minimalizovat náklady a rovněž být co nejvíce šetrným vůči přírodě (omezení letů, používání plastů, tištění dokumentů atd.) (Uutiset 2020). Počet zasedání ve Finsku stanovil Vládní výbor pro záležitosti EU, byly rovněž jasně vyjasněné kompetence s jednotlivými ministerstvy, a to včetně finančního pokrytí (tzn. bylo jasné stanoveny, co je pokryto rozpočtem předsednictví, a co již nikoliv). Ve Finlandia Hall se celkem uskutečnilo 6 neformálních rad a 80 pracovních setkání.

V tomto duchu byla řešena i příprava předsednictví a jednotlivých akcí, jež často probíhala formou telekonferencí. Mimo jiné vznikl i pilotní projekt na využití videokonferencí pro vybraná pracovní zasedání. Na několika schůzkách byl vyžadován živý přenos a webové streamování schůzek. Na samotných akcích byla snaha omezovat používání plastů i tištění materiálů (včetně bannerů), namísto nich bylo využíváno digitálních prostředků. Minimální důraz byl naopak kladen na výzdobu místností. V rámci akcí se nerozdávaly tradiční propagační předměty, nahradily je kompenzace emisí z letecké dopravy. Logo předsednictví vycházelo z loga použitého v roce 2006 (Uutiset 2019).

Díky všem těmto aspektům se podařilo udržet velmi nízký rozpočet předsednictví, který byl nakonec ještě snížen cca o třetinu oproti původně předpokládaným nákladům. Výše

rozpočtu byla 55 mil. EUR, což je v přepočtu přibližně 1,35 mld. Kč. Tato částka se přibližuje částce, která byla předběžně schválena na české předsednictví v roce 2022 (tedy 1,24 mld. Kč) (Utiset 2020).

Geneze rozpočtu předsednictví se do značné míry podobá procesu v ČR. První odhad centralizovaného rozpočtu předsednictví byl připraven v prosinci 2017 jako součást fiskálního plánu vlády na období 2018–2021. Tento plán zahrnoval rámec výdajů i na předsednictví, ačkoli na přípravu předsednictví to bylo ještě relativně brzy. V této době nebyla přesně známa agenda předsednictví nebo počet organizovaných zasedání. Odpovědnost za rozpočet nesl výhradně Úřad předsedy vlády. Zasedání, jež se konala ve Finsku, byla většinou financována z centralizovaného rozpočtu. Pouze některá jednání na úrovni jednotlivých ministerstev byla hrazena z rozpočtů příslušných resortů (jednalo se o běžné rozpočty ministerstev, na předsednictví nebyly vyčleněny žádné další speciální prostředky).

Z centralizovaného rozpočtu byly hrazeny i náklady spojené s navýšením personálních kapacit. Tyto náklady vyšly z odhadu Úřadu předsedy vlády po konzultacích se SZEU a jednotlivými ministerstvy. Odhad počítal s náklady ve výši 44,5 mil. EUR (tzn. více než polovina celkového rozpočtu). Skutečné náklady se oproti předpokladu podařilo snížit, a to na 27 mil. EUR.

Významným aspektem, na který upozorňovali někteří respondenti (např. respondent č. 23), je flexibilita rozpočtu. V celkové předpokládané výši rozpočtu bylo počítáno i s rezervami pro případ neočekávaných situací, se kterými je nutné v průběhu předsednictví vždy počítat (respondent č. 23). Vyšší položkou v rozpočtu se ukázaly být rovněž náklady na bezpečnost.

Skutečnost, že se podařilo rozpočet snížit, je vysvětlována několika důvody, a sice vhodným využitím dalších zaměstnanců a outsourcovaných služeb, pečlivým zvážením počtu zasedání a nákladově efektivní organizací zasedání ve Finsku i v Bruselu. Počet jednání v Bruselu byl nižší, než se očekávalo, zejména z důvodu přechodné fáze institucí EU. Zasedání

ve Finsku se uskutečnila dle harmonogramu, nicméně nákladové efektivity bylo dosaženo v důsledku vhodně zvoleného místa konání většiny zasedání (Finlandia Hall) a centralizovanými službami. V některých případech (překlad, komunikace) se jevílo jako efektivnější využívat interní personální kapacity namísto outsourcingu.

Finské předsednictví rovněž využilo sponzorských služeb. Konkrétně se jednalo o dodání vozového parku pro pořádání zasedání v předsednické zemi. Pro tyto služby byla na základě celounijního tendru vybrána společnost Oy BMW Suomi Ab, jež je dceřinou společností BMW AG. Jednalo se o tzv. Smlouvu o partnerství v oblasti korporátní spolupráce, na jejímž základě se neuskutečnily žádné peněžní platby.

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Kooperace s institucemi EU narážela na několik úskalí. Tím nejvýznamnějším bylo relativně zdoluhavé formování nové EK pod vedením von Leyenové. Přestože byla předsedkyně EK jmenována již v červenci 2019 a v této době byly publikovány i základní dokumenty k období 2019–2024, včetně Mojí agendy pro Evropu, finální složení EK bylo vyjasněno až téměř na konci finského předsednictví. To představuje s ohledem na současnou podobu předsednictví v důsledku platnosti Lisabonské smlouvy velký limit pro aktivitu předsednické země. Předsednictví je ve své aktuální podobě daleko více závislé na aktivitách a iniciativách EK, schopnost prosazovat vlastní priority je omezena. Pokud tedy EK nebyla schopna plně fungovat, odrazilo se to i na agendě Finska. Předsednictví se tak převážně zaměřilo na jednání o VFR (viz jeho návrh rozpočtu), udržitelnost (podpora Green Dealu) či digitalizaci/rozvoj nových technologií (např. umělá inteligence), tedy témata relativně tradiční (Programme 2019).

Stejná situace panovala i v případě komunikace s EP. I zde v důsledku voleb do EP byla komunikace náročnější a s výměnou europoslanců došlo i k přenastavení některých mechanismů uvnitř EP. Vzhledem k výše uvedenému bylo v době finského předsednictví schváleno pouze 15 legislativních aktů. Důsledkem institucionální výměny došlo také

posunutí některých tradičních akcí předsednictví, jakými jsou Konference s předsedy EP (září 2019) a Setkání s EK (listopad 2019).

I přes poměrně komplikovanou výchozí pozici Finska byla komunikace s oběma institucemi (EP a EK) pro předsednickou zemi klíčová. Respondent č. 30 zejména zdůraznil rostoucí význam komunikace s EP v důsledku jeho zvyšujících se pravomocí. Komunikace probíhala pravidelně, zintenzivnila se zejména v době přípravy Konference předsedů EP v předsedající zemi (většinou těsně před zahájením předsednictví) a dále v době, kdy se pléna nebo jednotlivých výborů v rámci slyšení účastnili zástupci předsednické země (předseda vlády či jednotliví ministři). Komunikace rovněž probíhala ohledně jednotlivých legislativních návrhů, především v rámci trialogů. Komunikační kanály s ohledem na složitou strukturu EP nebyly zcela přímočaré. Proto by se osoby zodpovědné za koordinaci s EP (na finském SZEU se tomu věnovalo oddělení, které mělo 4 zaměstnance) měly s prostředím seznámit minimálně 6 měsíců až 1 rok dopředu, aby byly schopné si tyto kanály vybudovat. Nejedná se pouze o jediný kontakt, je třeba se důvěrněji seznámit s několika sekretariáty (sekretariát plenárního zasedání, meziinstitucionální koordinační výbor), které poskytují nejen informace (data, kontakty, materiály), ale rovněž koordinují termíny schůzek.

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

Dočasně bylo zablokováno zahájení přístupových jednání k dalšímu rozšíření EU (konkrétně Severní Makedonie a Albánie). Příčinou byl zamítavý postoj především Francie. V tomto bodě můžeme vidět určité selhání předsednického státu. Přestože oba státy splnily stanovené podmínky, nakonec summit (předsedal mu ještě Donald Tusk), tento krok neodsouhlasil. Francie totiž ještě před tímto rozhodnutím požadovala dohodu o reformě přístupových kritérií, na kterých se členské státy neshodly. Otázka dalšího rozšíření se tak posunula do chorvatského předsednictví, a i díky úpravě pravidel ze strany EK se obě balkánské země dočkaly až v březnu 2020. Na druhé straně k posunu došlo v rámci implementace Arktické politiky (Presidency summary 2019).

Významnější pokrok byl dosažen mezi členskými státy v oblasti klimatu. V říjnu se Evropská rada dohodla na postoji EU pro konferenci OSN o změně klimatu. Tato dohoda byla v listopadu doprovázena přijetím závěrů o financování opatření v oblasti klimatu. Prosincové zasedání Evropské rady navíc potvrdilo cíl dosáhnout do roku 2050 klimaticky neutrální EU v souladu s Pařížskou dohodou.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Finsko se muselo vyrovnat jak s vnitřními, tak i vnějšími výzvami. Pokud jde o vnitropolitická specifika, na prvním místě je nutné uvést parlamentní volby, jež se uskutečnily v dubnu 2019 s netradičním výsledkem. Poprvé v historii žádná strana nezískala více než 20 %. Navíc dosavadní vládnoucí politici (středo-pravicová vláda), kteří se podíleli na přípravách předsednictví, skončili poražení. Vyjednávání o koalici tak bylo obtížnější i vzhledem k silné pozici nacionalistické Strany Finů (Praví Finové). Finsko hned v červenci 2019 přebíralo předsednictví a během tohoto období se musela zformovat nová (středo-levá) vláda. Po větší časové období předsednictví vládl dočasný kabinet Antti Rinneho, byť na půdorysu politických stran, které tvoří vládu nyní.

Dalším vnitřním specifikem je ekonomická kondice Finska. To prošlo po roce 2009 hlubokou krizí, která se dotkla jeho konkurenceschopnosti, životní úrovně a také udržitelnosti veřejných financí. Bezprostředně s krizí se rozpočet z přebytkového stal deficitní. Aby se země udržela okolo 3% maastrichtské hladiny, musela vláda sáhnout k úsporným opatřením. I tak se podíl veřejného dluhu k HDP téměř zdvojnásobil. Ke změně v nastavení fiskální politiky ovšem došlo až po již zmíněných volbách, které vyhrála levice.

Pokud jde o vnější aspekty, primárním faktorem byly volby do EP a také nové složení EK. Dále pokračovala jednání s Velkou Británií ohledně brexitu, zde však nedošlo k žádnému posunu. Naopak byla dosažena mezivládní dohoda o migraci mezi Francií, Itálií, Maltou, Německem a Finskem. Ve vnějších vztazích z pohledu EU se Finsko muselo vyrovnat s komplikovanými vztahy EU s některými aktéry: USA, Rusko (volby na Ukrajině), Čína

(demonstrace v Hongkongu), Turecko (invaze do Sýrie) a také s vlnou protestů v různých regionech (Hongkong, Libanon, Bolívie) a oblastech (aktivismus Greta Thunbergové).

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
zkušenosti s pořádáním předsednictví (pořádání již v roce 1999 a 2006) šetrné předsednictví, důraz na hospodárnost, flexibilní rozpočet (rezerva) provázanost priorit s konceptem předsednictví (šetrnost, hospodárnost, environmentální agenda) administrativně i organizačně dobře zvládnuté důraz na jednoduchost (využito jedno konferenční centrum, vyvážená kombinace služeb a outsourcingu, využití on-line nástrojů) změny na vnitropolitické úrovni vycházející z parlamentních voleb neměly zásadní negativní vliv na průběh předsednictví opatrnost při výběru sponzorů (celounijní výběrové řízení)	omezené ambice s ohledem na vytyčené priority (např. byl kritizován návrh VFR, naopak se dočasně zablokovala jednání o rozšíření v oblasti západního Balkánu, dosažena pouze mezivládní dohoda o migraci) omezené fungování předsednictví v důsledku voleb do EP a sestavování nové Komise slabý důraz na propagaci předsednictví (spojeno i s diskusí o centralizovaném a decentralizovaném předsednictví)
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
relativně dobrá hospodářská situace (od roku 2015 Finsko opět zaznamenává po několikaleté recesi a hluboké záporné mezeře produktu ekonomický růst, který však postupně slábl) blíže viz EK 2020 (Economic Forecast) růst povědomí o potřebě řešit klimatickou změnu a vyšší podpora environmentální agendy, která patří mezi dlouhodobé finské priority, mezi lidmi pokračování v jednáních o brexitu a o přípravách na jednání o budoucích vztazích mezi EU a Spojeným královstvím po jeho vystoupení z EU	malá iniciativa ze strany EK, která se v průběhu finského předsednictví teprve formovala nutnost nastavit komunikační kanály s EP po volbách problematické vztahy EU s významnými světovými aktéry: konflikty s USA, Ruskem i Čínou (Hongkong)

Seznam použitých zdrojů

Presidency summary (2019). [on-line], dostupné z: <https://eu2019.fi/en/presidency/summary> [11. 8. 2020].

Programme 2019, FI2019 (2019). [on-line], dostupné z: <https://eu2019.fi/en/priorities/programme>, [12. 8. 2020].

Raik, E. (2015). The “Trio Presidency” of the Council of the European Union: Towards More Continuity? Baltic Journal of European Studies, Vol. 5, No. 1 (18). Tallin University of Technology. ISSN 2228-0588.

Uutiset (2019). No swag bags or bottled water: Finland to host nearly 100 EU meetings in ascetic, sustainable style, (1.7.2019), [on-line], dostupné z: https://yle.fi/uutiset/osasto/news/no_swag_bags_or_bottled_water_finland_to_host_nearly_100_eu_meetings_in_ascetic_sustainable_style/10857237 [30.8. 2020].

Uutiset (2020). Finnish EU presidency cost €26m less than expected, (13.2.2020), [on-line], dostupné z: https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finnish_eu_presidency_cost_26m_less_than_expected/11207267 [30.8. 2020].

CHORVATSKO (HR PRES 2020)⁹

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

Z hlediska relevance výběru chorvatského předsednictví pro CZ PRES 2022 je nutné zmínit několik důležitých skutečností. Chorvatsko je nejmladším členským státem EU (vstup 2013), který se po sedmi letech od vstupu do EU v roce 2020 poprvé zhostil předsednické role. Chorvatsko je malým členským státem, který jako součást Svazové republiky Jugoslávie byl součástí tzv. východního bloku. Členství států západního Balkánu v EU Česká republika dlouhodobě podporuje.

Předsednictví je nutné zároveň vidět ve specifické ekonomické, politické a geopolitické situaci, v níž se Chorvatsko a EU nachází. Časový rozdíl mezi HR PRES 2020 a CZ PRES 2022 je minimální, v této souvislosti tak může mezi předsednictvími existovat řada paralel. Chorvatské předsednictví Rady EU se muselo přizpůsobit krizovému režimu, a přitom plně zajistit kontinuitu a efektivitu práce Rady – jednalo se o „první digitální předsednictví“ (Gordan Grlić Radman, ministr zahraničních věcí a evropských záležitostí). Lze očekávat, že toto bude mít dopad rovněž na průběh dalších předsednictví Rady EU. Posledním zajímavým aspektem je, že Chorvatsko převzalo své předsednictví od Finska, které je rovněž zahrnuto do analýzy.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost

Realizace předsednictví Chorvatska v Radě EU plně reflektovala velikost a význam státu a vycházela rovněž ze skutečnosti, že se jedná o první předsednickou zkušenost. V tomto termínu nebylo předsednictví původně ani plánováno. V první polovině roku 2020 měla předsedat Radě EU Velká Británie a Chorvatsko až v druhé polovině roku 2026. Ke změně

⁹ Zbyněk Dubský, Josef Bič

došlo následkem brexitu. Po obsahové stránce se jedná o typické Brussels-based předsednictví (respondent č. 36), v jehož rámci byl kladen důraz na efektivitu a hospodárnost s plánovanými náklady cca 40 mil. EUR (bez mzdových nákladů). Většina akcí a schůzek (cca 1 400) se měla konat v Bruselu, což bylo přínosné v řadě ohledů. V Bruselu byl dislokován dostatečný počet kvalifikovaných osob se znalostí a zkušeností komunikované problematiky a zároveň dislokace v Bruselu umožňuje efektivní a rychlou reakci (hlavním hráčem je přitom SZEU). Význam Bruselu přitom velmi významně vzrostl díky pandemii covid-19. Brusel byl jediným místem, kde nadále probíhala fyzická setkání v rámci COREPER, a bylo proto možné inovovat způsoby kooperace a posílit horizontální koordinaci mezi oběma formáty COREPERU. COREPER v principu nemůže fungovat jako „digitální“, jak uvedl respondent č. 36. Plánována byla rovněž organizace 24 ministerských schůzek (z toho 12 se mělo uskutečnit v Chorvatsku – 8 v Záhřebu, a zbylé v Opatiji a ve Splitu), více než 250 technických schůzek a jedno neformální zasedání Evropské rady s hlavami států a vlád (summit EU). Díky přechodu na on-line režim se nakonec na ministerské úrovni podařilo uskutečnit na vyšší úrovni 66 schůzek. To ukázalo na jedné straně na výhodu on-line prostředí spočívající v možnosti uspořádat větší množství jednání, na druhé straně se projevy rovněž nevýhody. Probíhala pouze formální jednání, chyběl prostor pro neformální konzultace a přestávky, jež umožňují výměnu nových myšlenek nebo lobbying (respondent č. 35).

Co se týče legislativního procesu, chorvatské předsednictví se chtělo soustředit zejména na projednávání legislativních aktů souvisejících se stanovenými prioritami a doufalo ve významnější posun. Ukázalo se, že v těchto oblastech se nepodařilo legislativní proces, (zejména ve formě reformy stávající legislativy) urychlit. V tomto ohledu by předsednictví mohlo být vnímáno jako méně viditelné, neboť vše bylo překryto pandemií covid-19, jež měla nakonec dopad na velký počet uzavřených jednání. Celkem bylo během chorvatského předsednictví uzavřeno 27 aktů podléhajících řádnému legislativnímu postupu, kdy výstupy legislativního procesu rovněž musely reagovat na pandemii covid-19 (v podstatě 24 legislativních aktů bylo spojeno s pandemií covid-19) (respondent č. 36). V rámci

chorvatského předsednictví přitom bylo přijato celkově 33 právních aktů, 27 trialogů a 54 závěrů Rady.

Organizační struktura pro přípravu a provádění předsednictví byla vytvořena poměrně pozdě, oficiální rozhodnutí bylo přijato 18 měsíců před jeho konáním (červen 2018). Organizační struktura předsednictví operovala se dvěma rovinami koordinace. První zásadní rovinou byla rovina koordinace pro strategické rozhodování, v rámci které byl vytvořen Řídící výbor pro předsednictví podřízený přímo předsedovi vlády. Zásadní úlohu hrála přímo kancelář předsedy vlády. Tento model se ukázal jako velice úspěšný mimo jiné díky diplomatickým zkušenostem s EU ministerského předsedy, jenž dříve působil jako zástupce vedoucího stálého zastoupení Chorvatska, byl státním tajemníkem pro evropskou integraci na ministerstvu zahraničních a evropských věcí a rovněž poslancem EP. Řídící výbor vydával nejen rozhodnutí strategické povahy, ale i pokyny pro přípravu a provádění předsednictví, které prakticky rovněž politicky zaštiťoval. Jeho stálými členy byli předseda vlády a místopředsedové vlády, stálý zástupce Chorvatské republiky v EU, úředník pověřený zastupováním Rady v EP (ministr de lege) a tajemník řídícího výboru. Během předsednictví proběhlo 16 schůzek Řídícího výboru, jichž se on-line účastnilo SZEU (respondent č. 35).

Druhou operativní rovinou byla spolupráce mezi ministerstvy. Za tímto účelem byla vytvořena Meziresortní koordinační skupina, jejímiž členy byli státní tajemníci ministerstev, vedoucí úřadu vlády, stálý zástupce Chorvatské republiky při EU a tajemník Meziresortního koordinačního orgánu (nově vzniklá funkce). Rozhodující úlohu v koordinaci přitom hrálo Ministerstvo zahraničních a evropských věcí. Skupina se scházela standardně dvakrát měsíčně, v případě potřeby bylo kontaktováno přímo Ministerstvo zahraničních a evropských věcí. Skupina nejen přijímala operativní rozhodnutí, ale podílela se i na přípravě strategických rozhodnutí a koordinovala činnosti pro přípravu schůzek. Dále byl vytvořen Sekretariát EU2020HR jako zvláštní složka Ministerstva zahraničních a evropských věcí, který vykonával úkoly sekretariátu Řídícího výboru pro předsednictví a Meziresortního koordinačního orgánu. Sekretariát předsednictví zřídil mimo jiné úřad pro organizaci a logistiku pro předsednické záležitosti, personální a školicí služby pro záležitosti předsednictví, komunikační služby

a kulturní aktivity pro záležitosti předsednictví, odbor pro zadávání zakázek pro předsednické záležitosti. Sekretariát EU2020HR měl celkem cca 65 zaměstnanců, z toho 6 diplomatů a zhruba 1/3 zaměstnanců byla z Ministerstva zahraničních a evropských věcí.

Významnou roli vzhledem k charakteru předsednictví sehrávalo SZEU, které bylo v této souvislosti posíleno a pracovníci zároveň připraveni na předsednictví formou tréninkových programů realizovaných ve dvou typech: znalosti o fungování a rozhodovacích procesech v EU a zlepšení vyjednávacích schopností např. v pracovních skupinách EU, včetně profesionální znalosti anglického a francouzského jazyka. SZEU bylo v době předsednictví významně posíleno z přibližně 100 pracovníků na 224 pracovníků. Důraz byl kladen na experty, pracovníky zainteresovaných ministerstev (respondent č. 35) a byl využit rovněž tzv. secondment z evropských institucí.

Ve srovnání se státy obdobné velikosti lze konstatovat, že ostatní země se po obsahové i administrativní stránce připravovaly na předsednictví déle a systematictěji. Ještě 8 měsíců před předsednictvím nemělo Chorvatsko kromě akčního plánu pro předsednictví podrobně zpracované tematické dokumenty. Na druhou stranu mohlo využít dlouhodobých zkušeností ostatních členských států z fungování předsednictví. Ukázalo se, že navzdory poměrně velkému časovému tlaku se země dokázala na předsednictví po koordinační stránce dobře připravit. Jako možný model pro inspiraci se nejprve jevilo předsednictví Slovinska z první poloviny roku 2008, a to díky geografickému umístění a velikosti státu. V úvahu rovněž připadalo předsednictví maďarské nebo rakouské (zde se ovšem jedná o jiný význam země), pouze okrajově také české předsednictví. Jako zásadní inspirativní model bylo vnímáno předsednictví Slovenska. Důležitá byla skutečnost, že Chorvatsko bylo poslední zemí předsednického Tria.

Z hlediska samotné organizace a konání akcí lze chorvatské předsednictví považovat spíše za centralizovaný model předsednictví. O tomto modelu svědčí zejména skutečnost, že koordinace probíhala z hlavního města a plánované akce na území Chorvatska byly

směřovány do Záhřebu (centrální úloha, kde měla být konána většina akcí, byla přisouzena komplexu národní a univerzitní knihovny v Záhřebu).

K předsednictví Chorvatsko přistupovalo velmi hospodárně. Cílem bylo zajistit ekonomicky udržitelnou úspěšnost předsednictví. Ministerstva měla v rozpočtu na rok 2019 na aktivity předsednictví zajištěno celkem 16 mil. EUR, v roce 2020 se počítalo s výdaji ve výši 23,1 mil. EUR. Celkové výdaje na předsednictví byly plánovány na úrovni 39,1 mil. EUR. Na Ministerstvo zahraničních věcí a evropských záležitostí jakožto hlavní koordinační orgán státní správy pro přípravu předsednictví připadal téměř 60% (23,2 milionu EUR) očekávaný podíl na výdajích. Pokud by ovšem byly započítávány celkové náklady na předsednictví včetně osobních nákladů, plánovaný rozpočet by se vyšplhal k cca 71 mil. EUR. Nižší plánované náklady předsednictví byly umožněny malým počtem plánovaných akcí mimo hlavní město Záhřeb. Navíc pokud byly akce plánovány mimo hlavní město, byla organizace v gesci příslušného ministerstva. Předsednictví tak mělo být spíše o efektivitě (Chorvatsko kladlo důraz na jeho úlohu tzv. honest broker), nikoli o kulturní stránce a prohlížení pamětihodností (respondent č. 35). Jelikož od 14. března 2020 byla všechna zasedání převedena na on-line formu, došlo nakonec k významné úspoře nákladů, které se vyšplhaly k 18 mil. EUR (zřejmě bez započtení mzdových nákladů).

Pro on-line jednání byl využíván systém Webex. V první fázi bylo nutné obrátit se na soukromý sektor a zajistit týdenní zaškolení, než bylo možné schůzky dále realizovat v plném rozsahu (respondent č. 35). Přejít na digitální zasedání byl rychlý a spojený s řadou technických problémů, jež se týkaly nemožnosti paralelního vedení většího množství schůzek. Zejména u pracovních skupin Rady musela být provedena prioritizace jednání, na jejímž základě byly schůzkám přiřazeny časové sloty. Přesto on-line jednání nelze kvalitou srovnávat se standardními jednáními, a to jak po technické kvalitě, tak s ohledem na čas (on-line jednání mají tendenci se protahovat). Dalším problémem byla kvalita přenosu a limitovaný počet připojení, jako komplikované se ukázaly rovněž překlady (on-line formát zasedání neumožňoval plné tlumočení). Bezpečnost zasedání v rámci on-line prostředí také

není na stejné úrovni jako u standardního modelu (není úplně stejný formát lidí) a rovněž není zřejmé kolik lidí je v místnosti (respondent č. 36).

HR PRES 2020 podepsalo 16 sponzorských dohod. Sponzory HR PRES 2020 byly výhradně chorvatské veřejné firmy, vyloučeny byly nadnárodní firmy a možnost využívat sponzorství předsednictví k vlastní reklamě. Výběr produktů byl v souladu se zdravým a zeleným předsednictvím (respondent č. 35). Citroën a Peugeot daly k dispozici předsednictví několik vozidel, osm společností poskytlo přímý finanční dar. Není bez zajímavosti, že v rámci sponzorství chorvatské předsednictví Rady EU podepsalo dohodu s národní ropnou společností INA o výhradní dodávce paliva.

V rámci přípravy předsednictví byly do dialogu zahrnuty NGOs, zejména s ohledem na identifikaci priorit. Během vlastního předsednictví již dialog nepokračoval. Značný potenciál byl viděn zejména v komunikaci NGOs ze zemí předsednického Tria. Spolupráce v rámci předsednického Tria přitom probíhala bez problémů, nebyla pocíťována soutěživost a celkově byla považována za přínosnou, zejména pro existenci informovanosti a přítomnosti při projednávání legislativy (respondent č. 36).

Chorvatsko velmi sázelo na možnost zviditelnění se v rámci předsednictví v mezinárodních médiích i mezi ostatními členskými státy a evropskými institucemi. Za tímto účelem byly vynaloženy poměrně značné finanční prostředky, což je zejména s ohledem na první předsednictví pochopitelné. Chorvatsko se chtělo ukázat jako spolehlivý partner. Dále je Chorvatsko ekonomicky závislé na cestovním ruchu a předsednictví skýtalo příležitost k využití právě pro tento sektor. Odpovídá tomu rovněž rozhodnutí alespoň částečně decentralizovat jednotlivá jednání mimo hlavní město a propagovat turisticky zajímavé destinace, byť s požadavkem na splnění náročných kritérií. Předsednictví rovněž vytváří příležitost pro potenciální partnerství a jednání s různými mezinárodními aktéry. Potenciál byl kladen na kulturní akce, včetně možnosti nalákat navíc několik set tisíc návštěvníků. Vzhledem k pandemii covid-19 pochopitelně nebyl tento předpoklad plně realizován.

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Spolupráce s EK v rámci chorvatského předsednictví kromě standardní agendy (zejména legislativní proces) v prvním pololetí roku 2020 znamenala především hledání odpovědí na ekonomické problémy členských států EU. Komunikace probíhala na ad hoc bázi, bylo zřejmé, že EK má své priority. Komunikace se stávala více otevřenou, pokud docházelo k jasnému průniku agendy (respondent č. 35, 36). Spolupráce byla ovlivněna rovněž omezeným režimem, ve kterém EK v době pandemie covid-19 fungovala.

Kromě prvního balíčku pomoci EU, který byl ve výši 500 mld. EUR (dále doplněn bankovním balíčkem usnadňujícím půjčky) přijat v dubnu 2020, navrhla EK na konci května 2020 druhý balíček pomoci ve výši 750 mld. EUR (500 mld. EUR ve formě grantů a 250 mld. EUR ve formě půjček). Na závěrečném summitu chorvatského předsednictví EU došlo k pokroku na cestě k dohodě včetně závazku k jejímu dokončení na summitu v červenci 2020. Vrcholící jednání o víceletém finančním rámci si rovněž vyžádala ze strany chorvatského předsednictví zvýšenou schopnost koordinace mezi EK, EP a členskými státy. Chorvatsko přitom získalo z nového nástroje pro hospodářské oživení společně s předpokládanými zdroji z nového víceletého finančního rámce 22 mld. EUR, což může být určitým odrazem jeho vyjednávacích schopností (Chorvatsko nakonec obdrželo dalších 400 mil. EUR pro vybrané regiony). Jedná se o dvojnásobek částky, než byla Chorvatsku určena v prvních sedmi letech členství. I díky předsednictví dosáhlo Chorvatsko pokroku ve dvou otázkách, které se této funkce netýkají: přiblížilo se členství v eurozóně a v Schengenském prostoru.

Specifickou oblastí jednání bylo zemědělství, které se ukázalo být důležitou politickou oblastí tzv. Green Dealu. EK předložila strategii „Farm to Fork“ pro udržitelnější potravinovou politiku a navrhla, aby alespoň 40 % z rozpočtu na zemědělství přispívalo na opatření v oblasti klimatu. Pro Chorvatsko je zemědělský sektor tradičně citlivou a důležitou agendou.

S ohledem na význam EP se velmi osvědčila pozice vysokého úředníka (ministr de lege) v rámci sekretariátu, který často navštěvoval EP, kde prezentoval legislativní akty a zároveň byl stěžejní osobou pro dialog s EP při vedení dialogu jako reprezentant Rady

(respondent č. 35). Jelikož v době pandemie covid-19 fungoval EP rovněž v omezeném režimu, byla komunikace komplikovaná. Parlament byl v podstatě nucen improvizovat mnohem více než ostatní instituce z důvodu nutnosti hledání konsensu napříč politickými skupinami. EP si musel sám stanovit nové pracovní metody a bylo rovněž nutné improvizovat v trialogu, který je dnes již plně digitalizovaný a přítomni mu jsou i reprezentanti politických skupin (respondent č. 36). Komunikace s EP respektovala skutečnost, že zástupci předsednictví se během svého funkčního období mají účastnit plenárních zasedání a odpovídat na otázky. Dotyčný členský stát zastoupený svým předsedou vlády nebo ministrem zahraničních věcí zároveň představuje svůj program předsednictví EP před jeho zahájením a na konci shrnuje dosažené výsledky. Chorvatské předsednictví kladlo rovněž důraz na meziparlamentní dimenzi. V rámci těchto aktivit bylo možné více zdůraznit i témata, jež předsednictví v Radě EU nezahrnuje (např. rozvoj Evropské bezpečnostní a obranné politiky).

Úlohu GSR lze celkově vidět jako spíše jako nezávislou a kooperace není nikdy perfektní. Přesto se GSR snažil být chorvatskému předsednictví nápomocen. Během předsednictví docházelo ke každodenním kontaktům na expertní úrovni, v přípravné fázi fungovala koordinace s některými experty ze Sekretariátu HR PRES 2020. Spolupráce byla opět velmi ovlivněna pandemií covid-19. Spolupráci zbrzdilo, že řada pracovníků pracovala z domu, docházelo k časovým prodlevám a GSR se jen pomalu přizpůsoboval novým procesům spojeným s nutností vyšší flexibility a inovativnosti (respondent č. 36). To vedlo ke kritice, že GSR je spíše orientován na formální stránku vyjednávacího procesu (pracovní metody) než na výsledky (zásadní by měla být agenda). Tato kritika byla dále otevřeně používána i v rámci předsednictví Německa v druhé polovině roku 2020. Byl rovněž zpracován dokument („vademecum”) o tom, jak vést digitální jednání; není v něm řešena pouze technická stránka těchto jednání, ale i vhodné pracovní metody.

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

Chorvatské předsednictví Rady EU probíhalo v době rostoucího napětí v okolí EU. Zásadní roli zde ovšem hrála funkčnost Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která je vedena Vysokým představitelem pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (předsedá FAC), a politika velkých států EU (zejména Francie, Německa a částečně Itálie). Díky pandemii covid-19 se chorvatské předsednictví stalo ve vnější dimenzi méně viditelným. Důraz byl kladen na západní Balkán. EU konečně souhlasila se zahájením přístupových rozhovorů se Severní Makedonií a Albánií. Úspěšným se stal Záhřebský summit, kde došlo přijetí Záhřebského prohlášení potvrzujícího jednoznačnou podporu evropské perspektivy západního Balkánu, následně v létě došlo k otevření poslední kapitoly týkající se unijních politik (hospodářské soutěže) s Černou Horou. Historie regionu má přitom za důsledek obecně slabé vztahy se svými sousedy, dokonce i se Slovinskem jako členským státem EU (mimo jiné hraniční spory). O to více se očekávalo, že předsednictví bude schopno vystupovat v roli neutrálního aktéra v procesu rozšíření. Chorvatské předsednictví nemělo významnější dopad na vývoj vztahů EU s Tureckem. Mělo se alespoň účastnit navrhovaného summitu v Sofii s vrcholnými představiteli Řecka, Turecka a EU s cílem předejít nové uprchlické krizi v Evropě, bulharský premiér Boyko Borisov nicméně v této iniciativě neuspěl. Rovněž se nezdařilo zvýšit úsilí o ochranu hranic, přestože migrační krize byla v rámci chorvatského předsednictví Radě EU považována za opětovnou hrozbu evropské stability.

Chorvatsko se v rámci předsednictví muselo rovněž vypořádat s tím, jak na něj bylo nahlíženo. Tedy jako na stát, který v mnohých ohledech není standardně fungující demokracií a jehož politický systém má zkušenost se sklonem k autoritářství i s kontrolou mediálního prostoru. Obzvláště se to jevílo jako problematické v momentech, kdy předsednictví nereagovalo na porušování pravidel právního státu v Maďarsku a Polsku.

Chorvatsko silně komunikovalo rostoucí politické a ekonomické neshody mezi USA a Čínou, částečně i Ruskem. Chorvatské předsednictví Rady EU ocenilo Kazachstán za jeho iniciativu uspořádat ministerskou konferenci Světové obchodní organizace (WTO) v červnu 2020, tedy v době, kdy orgán světového obchodu čelil hluboké krizi. Konference se ovšem

nakonec nekonala. V ekonomické oblasti byly hlavním tématem vztahy EU s USA, naopak globální zájmy EU navenek jako je digitalizace (Chorvatské předsednictví prosazovalo vypracování nového akčního plánu Komise 5G a 6G) a vztahy s Čínou byly přesunuty do navazujícího německé předsednictví.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Přestože lze považovat každé předsednictví za specifické a odehrávající se v dynamicky se rozvíjejícím mezinárodním i vnitrostátním prostředí, rozkolísanost celého světa v roce 2020 byla nezpochybnitelná. Zásadní vliv na celospolečenské dění měly dopady pandemie covid-19. V souvislosti s tím a navazujícím německým předsednictvím v druhé polovině roku 2020 dokonce kancléřka Merkelová prohlásila: „Pandemie koronaviru postavila náš společenský, hospodářský a politický život úplně na hlavu... Přebíráme zodpovědnost v době, kdy EU čelí největší výzvě ve svých dějinách“ (Euroskop 2020). V EU byl díky tomu již v lednu 2020 aktivován tzv. Integrated Political Crisis Response (IPCR). Zejména v důsledku pandemie covid-19 měla ekonomika celé EU v roce 2020 poklesnout o 7,5 %. Na to reagovala EU v rámci vyjednávání o víceletém finančním rámci a rovněž zřízením nástroje na podporu oživení Next Generation (kdy má být vynaloženo dalších 750 miliard EUR na řešení krize).

Chorvatsko pro své předsednictví zvolilo slogan „Silná Evropa ve světě výzev“ a deklarovalo cíl zaměřit se na udržitelný rozvoj; ekonomiku, jež spojuje; bezpečnost a Evropu jako globálního lídra v mezinárodní politice. Zejména poslední priorita se jevila jako velmi ambiciózní s ohledem na geopolitické postavení Chorvatska v evropském prostoru a slábnoucí vliv EU. Na druhou stranu geografické umístění Chorvatska, jakožto „hraničního“ státu EU tuto volbu zdůvodňuje. Během předsednictví došlo k významnému zvýšení napětí v prostoru východního středomoří, s nímž je EU bezprostředně konfrontována (rostoucí asertivita Turecka a konflikty s Řeckem, Kyprem, přímý vliv v Libyi; pokračující válka v Sýrii a rostoucí napětí v Libanonu).

V oblasti vnitřního vývoje v EU spadalo chorvatské předsednictví do období charakteristického řešením řady velmi citlivých témat, která ovšem často Chorvatsko převzalo od předchozích předsednictví a jež nemělo možnost plně uzavřít, maximálně posunout vpřed. Takovými tématy byly negociace budoucích vztahů s Velkou Británií v souvislosti s brexitem nebo komplikovaná jednání o víceletém finančním rámci. V této spojitosti měl velký vliv na jednání o všech politikách EU i Green Deal. Důležitým politickým momentem bylo, že chorvatské předsednictví ve své práci nejen zohledňovalo nové strategické dokumenty, které byly dohodnuty a přijaty mezi institucemi EU, ale rovněž pracovní program nové EK na rok 2020.

Z hlediska vnitropolitické situace bylo pro předsednictví signifikantní druhé kolo prezidentských voleb v lednu 2020, ve kterém zvítězil bývalý premiér Zoran Milanović, když porazil dosavadní hlavu státu Kolindu Grabarovou Kitarovičovou. V rámci předsednictví se rovněž odehrávala kampaň týkající se předčasných parlamentních voleb. Ty proběhly počátkem července 2020 a zvítězilo v nich se značným náskokem vládní Chorvatské demokratické společenství (HDZ). Předčasné volby v Chorvatsku iniciovala vláda premiéra Plenkoviće, jež v květnu 2020 parlamentu navrhla jeho rozpuštění s odůvodněním nutnosti nového vládního mandátu pro oživení ekonomiky postižené důsledky covid-19. Přestože předčasné volby mohly v Bruselu vyvolat jisté obavy, neměly dopad na vlastní průběh předsednictví a nevedly k personálním změnám v rámci jeho organizace.

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
administrativní zvládnutí předsednictví navzdory pandemii covid-19 schopnost v rámci krizového řízení přejít na využití digitálních technologií v rámci komunikace politické zvládnutí priorit, prohloubení spolupráce i s ohledem na omezené zdroje dobré vyjednávací schopnosti – dosažení úspěchů zejména v oblastech, které jsou pro daný stát dlouhodobě prioritní a umožnění sebe prezentace (posun v oblasti rozšíření) kompetence diplomatů a úředníků na předsednictví nemá vliv politický život uvnitř Chorvatska (prezidentské a předčasné parlamentní volby) dobrá koordinace v rámci Tria	omezené finanční, materiální a lidské zdroje pozdní nastavení organizační struktury předsednictví poměrně slabý aktér, nejnovější členský stát, omezená schopnost být vyjednavatelem příliš ambiciózní plán je obtížně prosaditelný první předsednictví Chorvatska (na daný termín nebylo původně ani plánováno) specifická historická zkušenost a politický systém s určitými sklony ke kontrole mediálního prostoru a autoritářským praktikám řízení agendy, která byla neplánována na dané období, nebo dokonce opožděna obecně slabé vztahy se svými sousedy, dokonce i se Slovinskem zásadní politické kroky se strategickým dopadem ponechány velkým hráčům (německé předsednictví)
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
zvládnutí krizového managementu v souvislosti s covid-19 zviditelnění se v rámci historicky prvního předsednictví zdůraznění prostoru Balkánu a významu jihovýchodní Evropy poskytnout Evropě neutrálního aktéra oslabení vidění Chorvatska jako „nejnovějšího“ členského státu EU, zejména pokud předá bezchybně agendu Německu představení se jako zajímavá turistická destinace	pandemie covid-19 zcela zastínila program předsednictví virtuální jednání nahradila osobní setkání na všech úrovních, což oslabuje možnost dohody zásadní strategické otázky rozvoje Evropy a „velká“ evropská témata (migrace, brexit, víceletý finanční rámec, dopady realizace Green Deal, reakce na strukturální změny v ekonomice, destabilizace v bezprostředním okolí EU) spolupráce s novou EK a novým EP, jenž je po posledních volbách více roztržštěný, tudíž i méně čitelný a předvídatelný

Seznam použitých zdrojů

European Views (2020). Croatia's EU presidency disaster, *European Views*, (12. 5. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.european-views.com/2020/05/croatias-eu-presidency-disaster> [19. 8. 2020].

Big Oil sponsors Croatia's EU presidency (2020). *EU Observer*, (17. 1. 2020) [on-line], dostupné z: <https://euobserver.com/institutional/147169>. [19. 8. 2020].

Council Decision (EU) 2016/1316 amending Decision 2009/908/EU, laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council. [19. 8. 2020].

Croatia takes over EU presidency with ambitious programme but faces tough challenges, *The Brussels Times*. (17.1.2020), [on-line], dostupné z: <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/87769/croatia-takes-over-eu-presidency-with-ambitious-programme-but-faces-tough-challenges> [19. 8. 2020].

Đorđević, N. (2020). Croatia's presidency of the EU Council: Success or failure? *Emerging Europe*. (21.7.2020), [on-line], dostupné z: <https://emerging-europe.com/news/croatias-presidency-of-the-eu-council-success-or-failure> [19. 8. 2020].

EU2020HR (2020). [on-line], dostupné z: <https://eu2020.hr/> [19. 8. 2020].

EU2020HR (2020). Parliamentary dimension, [on-line], dostupné z: <https://parleu2020.sabor.hr/en/media> [23. 8. 2020].

Euroactiv (2020). Croatian Presidency, [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/topics/croatian-presidency> [19. 8. 2020].

European Parliament Research Service (2018) – At a Glance „Western Balkans: Enlargement Strategy 2018“, [on-line], dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614736/EPRS_ATA\(2018\)614736_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614736/EPRS_ATA(2018)614736_EN.pdf) [19. 8. 2020].

Euroskop (2020). Německé předsednictví EU se zaměří na zvládnutí viru a krize, (29. 6. 2020), [on-line], dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8953/35267/clanek/nemecke-predsednictvi-eu-se-zameri-na-zvladnuti-viru-a-krize/> [9. 8. 2020].

Gotev, G. (2020). Borissov meets Erdogan, gets assurance Bulgaria's border will stay calm, *Euractiv*. (3.3.2020). [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/borissov-meets-erdogan-gets-assurance-bulgarias-border-will-stay-calm/> [23. 8. 2020].

Gotev, G. (2020). Croatian Presidency praises Kazakhstan for readiness to host 'difficult' WTO ministerial, *Euractiv*, (21.1.2020) [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/croatian-presidency-praises-kazakhstan-for-readiness-to-host-difficult-wto-ministerial/> [19. 8. 2020].

Jurekovićand, P., Knezović, S. (2020). Croatia's EU Presidency 2020 – Catalyst for South East Europe? Band 4 / 2020, Study Group Information, dostupné z: https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/rssee_split_39_webversion.pdf

Kajnič, S., Svetličić, M. (2010). What it Takes to Run an EU Presidency: Study of Competences in Slovenia's Public Administration. University of Ljubljana, Halduskultuur – Administrative Culture 11 (1), 2010, pp. 84-109

Kaniok, P. (2014). Předsednictví Rady EU jako nástroj práce s agendou: Evropa bez bariér. Současná Evropa 01/2014, dostupné z: <https://sev.vse.cz/pdfs/sev/2014/01/04.pdf> [19. 8. 2020].

Liu, N. (2020). How Pandemic Upended Croatia's Bold EU Presidency Plans, [on-line], dostupné z: <https://www.voanews.com/europe/how-pandemic-upended-croatias-bold-eu-presidency-plans> [7. 8. 2020].

Makszimov, V. (2020). Western Balkans summit encourages 'European perspective' but omits enlargement, (5.5.2020), [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/western-balkans-summit-encourages-european-perspective-but-omits-enlargement/> [7. 8. 2020].

Presidency project, CSO, dostupné z: <https://crosol.hr/eupresidency/en/> [19. 8. 2020].

Radman, G. G. (2020). Croatian Presidency of the Council of the European Union: A strong Europe in a world of challenges, (1.4.2020). *Diplomat Magazine*, [on-line], dostupné z: <http://www.diplomatmagazine.eu/2020/01/04/croatian-presidency-of-the-council-of-the-european-union-a-strong-europe-in-a-world-of-challenges/> [19. 8. 2020].

Stolton, S. (2020). Croatian Presidency pushes for new Commission 5G and 6G action plan, *Euractiv*. (30.4.2020), [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/croatian-presidency-pushes-for-new-commission-5g-and-6g-action-plan/> [9. 8. 2020].

Svetličić, M., Cerjak, K. (2015). Small Countries' EU Council Presidency and the Realisation of their National Interests: The Case of Slovenia, CIRP XXI, 74, 2015, pp. 5-39

Škrabalo, M. (2018). Croatian Presidency of the European Union in 2020, Gong, [on-line], dostupné z: https://www.gong.hr/media/uploads/eu_presidency_en_v5.pdf [19. 8. 2020].

Total Croatia News (2020). Croatia's Council Of EU Presidency Coming To End, Total Croatia News, (28.6.2020) [on-line], dostupné z: <https://www.total-croatia-news.com/news/44614-croatia-s-council-of-eu-presidency-coming-to-end> [19. 8. 2020].

Total Croatia News (2020). PM: Coronavirus Has Disrupted EU Presidency But Maximum Has Been Achieved, (29.6.2020), [on-line], dostupné z: <https://www.total-croatia-news.com/politics/44639-pm-coronavirus-has-disrupted-eu-presidency-but-maximum-has-been-achieved> [19. 8. 2020].

Vinkovci, S. D.; Vinkovci, D. S.; Dikonić, M. (2019). PRESIDENCY OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION IN 2020, A CHALLENGE FOR THE REPUBLIC OF CROATIA, EU and comparative law issues and challenges series, Vol 3, 2019, [on-line], dostupné z: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclic/article/view/8995>

Zalan, E. (2020). Croatia's EU presidency optimism beset by problems, *EU Observer*, (9. 1. 2020) [on-line], dostupné z: <https://euobserver.com/political/147078> [19. 8. 2020].

PORTUGALSKO (PT PRES 2021)¹⁰

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

Počtem obyvatel (10,3 milionu v roce 2015) a nominálním HDP (212 mld. EUR v roce 2019) je Portugalsko srovnatelným státem s ČR, na poli předsednictví Radě EU má však nesrovnatelně bohatší zkušenosti. Pro ČR může být Portugalsko inspirací i díky tomu, že v současné době vrcholí přípravy k převzetí předsednictví Rady v první polovině roku 2021. Jde tedy o analýzu zkušeností a procesů, které jsou velmi aktuální vzhledem ke světovému i vnitrounijnímu dění.

Portugalsko se předsednické role ujme již počtvrté (1992, 2000, 2007, 2021). Spolu s Německem a Slovinskem navíc tvořilo Portugalsko historicky první předsednické Trio (jeho třetí předsednictví v období 01/2007–06/2008). Na tomto základě lze ukázat možnosti spolupráce mezi výraznou členskou zemí, Německem, a středně velkou, jakou je Portugalsko. Především obě předsednictví v roce 2007 lze z hlediska integračního vývoje hodnotit pozitivně, neboť v jejich průběhu došlo k dosažení dohody ohledně reformy primární práva (Lisabonské smlouvy), které bylo velmi náročné vzhledem k rozdílným představám jednotlivých zemí (např. především Polsko, Velké Británie či Španělsko) a kdy ke konečnému konsensu mezi členskými státy došlo právě za portugalského předsednictví. I tak je nadcházející portugalské předsednictví v něčem nové – jedná se o první předsednictví po přijetí Lisabonské smlouvy. Respondent č. 34, jenž byl u přípravy předsednictví od samého začátku, potvrdil, že prvním bodem celé přípravy byla právě identifikace výzev spojených s novým institucionálním rámcem.

Zároveň lze na zkušenosti Portugalska srovnat, nakolik musela být připravená agenda pro nadcházející předsednictví upravena, mj. i reflexí výsledků předchozích předsednictví.

¹⁰ Josef Bič, Jana Stehlíková

V tomto ohledu je podnětem pro kvalitativní šetření (rozhovory) otázka, jakým způsobem pracovali Portugalci se zohledněním aktuálního vývoje a dosaženého pokroku německého předsednictví.

Pro účely CZ PRES 2022 je tak zahrnutí Portugalska významnou možností analyzovat aktuální přípravnou fázi na předsednictví EU, ale i co do spolupráce mezi zakládající zemí a zemí, jež je svou velikostí podobná ČR. Není nezajímavé, že předsednictví bude realizováno levicovou vládou tvořenou koalicí stran, jež získaly většinu v parlamentních volbách v roce 2019 a pokračují ve vládnutí již od roku 2015. Tato politická orientace bude s velkou pravděpodobností ovlivňovat výběr témat, jimž se budou Portugalci chtít věnovat.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost

Přípravy portugalského předsednictví vykazují prvky centralizovaného modelu. Hlavní koordinace a management předsednictví jsou v gesci Ministerstva zahraničí, které je zodpovědné za evropské záležitosti a implementaci volebního programu. Doplnující roli sehrává SZEU v Bruselu. Generální ředitel pro evropské záležitosti za Portugalsko je Rui Vinhas. Přípravu předsednictví a koordinaci na SZEU mají na starost André Oliveira, Sara de Oliveira Epifanio a João Pinto Lopes. Respondent č. 10 dále uvádí velký podíl na přípravách ze strany Ministerstva kultury, přičemž ostatní ministerstva sehrávají spíše menší roli.

Organizační struktura pro přípravu a provádění předsednictví byla vytvořena relativně brzy, přípravy byly zahájeny 4 roky před jeho konáním (respondent č. 34). Prvním krokem byla příprava vládních podkladů zahrnující 4 hlavní oblasti (Ibid.):

1. identifikace hlavních institucionálních změn a výzev spojených s prvním předsednictvím po přijetí Lisabonské smlouvy;
2. nové úkoly a zodpovědnosti, které by portugalské předsednictví chtělo převzít;
3. návrh rozpočtu, personálního zabezpečení, legal diplomat;
4. tzv. road map založená na check listu GSR – všechny akce, které musí být připraveny.

Na tomto základě byl na národní úrovni přijat přehled úkolů, termínů a seznam odpovědných osob. Tento přehled byl prvním nástrojem sloužícím k řízení příprav od roku 2017 až do dnes, fungujícím na principu pravidelných kontrolních dnů a barevného semaforu (zelená, žlutá a červená indikující fázi plnění: splněno/probíhající/ve zpoždění) (respondent č. 34).

Portugalsko bylo od začátku příprav v roce 2017 v úzkém kontaktu s oddělením Rady, jež má na starost předsednictví (Preparative Presidency Unit, PPU). Výše uvedený první dokument je výsledkem úzké spolupráce a konzultací mezi oběma subjekty. V následujících letech, tj. 2018 a 2019, byl přípravný tým s PPU nadále v kontaktu a rovněž začalo docházet k setkáním se zástupci každého oddělení GSR, zástupci EK, EP a EEAS. V roce 2019 začala příprava v Lisabonu, od září 2020 probíhají přípravy za spolupráce s detašovanými pracovníky GSR, což respondent č. 34 ocenil jako velmi flexibilní způsob získávání názoru na přípravu. Dále je Portugalsko v častém kontaktu s EEAS kvůli např. rozdělení aktivit v zahraniční agendě mezi předsednictví a Vysokého představitele EU pro zahraniční politiku (rozdělení účasti na zahraničních cestách za EU).

V prosinci roku 2019 portugalská vláda zveřejnila, že na přípravy předsednictví hodlá vyčlenit 23 mil. EUR ze státního rozpočtu. Dle informací od respondenta č. 10 je na celé předsednictví vyhrazeno 67 mil. EUR. Částka byla stanovena jako rozpočet na předsednictví v roce 2007 ponížený o 10 % a navýšený o inflaci. Portugalsko v březnu schválilo pronájem Centro Cultural de Belém (CCB) pro účely zajištění předsednictví Radě EU. Celkové výdaje na pronájem CCB budou financované z rozpočtu ministerstva zahraničních věcí a budou rozloženy na dvouleté období, tedy přibližně 2 mil. EUR v roce 2020 a zbylé cca 3 mil. EUR v roce 2021. Kulturní centrum CCB se začalo budovat v roce 1988 pro portugalské předsednictví EU v roce 1992. V důvodové zprávě předsedy vlády Antónia Costy stojí, že za volbou CCB stojí splnění všech logistických a funkčních nároků na budovu spojených s realizací činností a organizací událostí předsednictví Rady EU.

Z výše uvedeného lze usuzovat na volbu capital-based předsednictví, respondent č. 10 potvrdil, že všechny ministerské schůzky budou organizovány/jsou naplánovány v hlavním městě s využitím dalších 6–7 lokálních destinací. Respondent č. 34 rovněž přiblížil rozhodovací mechanismus spojený s plánováním virtuálních versus fyzických akcí. Finální rozhodnutí o formátu musí být učiněno nejpozději měsíc před termínem konání akce. Fyzická realizace bude zvažována pouze v případě, že 2/3 účastníků potvrdí účast na místě. Tento model Portugalsko převzalo od Německa. Zároveň tento respondent předpokládá, že pokud se bude většina schůzek realizovat virtuálně, bude to znamenat významnou úsporu nákladů. Nebudou se konat neformální ministerské schůzky na lokální úrovni, což je dle informací GSR jedna z hlavních nákladových položek. Také se ušetří za lety do Bruselu. Na druhou stranu lze očekávat, že zvýšené logistické nároky budou v případě portugalského předsednictví probíhajícího za pandemie covid-19 hrát velkou roli a dojde k ovlivnění této kapitoly rozpočtu. Respondent č. 33 na příkladu nových nároků spojených se zajištěním simultánního tlumočení demonstroval takový nárůst očekávaných nákladů: „je třeba počítat až s dvojnásobným personálním obsazením, což při průměrných nákladech 700 tis. EUR na dvoudenní konferenci za normálního režimu představuje nezanedbatelnou část rozpočtu.“

Komplikovanou součástí přípravy na předsednictví bylo dle respondenta č. 34 seznámení se a navázání funkčního kontaktu s předsedy nebo jejich zástupci u více než 200 pracovních skupin Rady, předsedy jednotlivých delegací a zástupci členských zemí jezdících pravidelně do Bruselu. Na tomto úkolu vybudování „funkčního networkingu“ začalo Portugalsko pracovat s dvouletým předstihem, aby byli dobře připraveni na získávání relevantních informací a potenciální řešení konfliktů v komunikaci s uvedenými subjekty.

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Na své první návštěvě Portugalska ve funkci předsedkyně EK Ursula von der Leyenová v září 2020 vyjádřila vysoká očekávání stran nadcházejícího předsednictví Portugalska, a to zejména v oblasti sociální politiky. Von der Leyenová uvítala plány na organizaci Social

Summitu v květnu 2021 spolu se záměrem EK představit zde Akční plán na implementaci Evropského pilíře sociálních práv. Jde o agendu, která je v EU tradičně silně akcentována bez ohledu na aktuální dění spjaté s ekonomickou krizí a pandemií covid-19. Tato skutečnost je důsledkem jak doznívajících reflexe předchozí krize, mající dopady především v jižním křídle EU, tak dezintegračních tendencí v některých státech EU. Velký důraz na sociální agendu dokládá i fakt, že organizace Social Summitu ve fyzickém formátu zůstává pro Portugalsko prioritou, od které by byli ochotni ustoupit jen v krajním případě (respondent č. 34).

Sociální oblast se významně odrážela v rámci již zmíněného setkání portugalského premiéra a předsedkyně EK. V návaznosti na nyní utvářené evropské i národní plány obnovy a odolnosti má Portugalsko ambici stát se v rámci EU lídrem při jeho přijetí. Za tímto účelem si Portugalsko stanovilo tři priority své agendy:

1. zvýšení sociální odolnosti na budoucí krize;
2. vyšší konkurenceschopnost;
3. územní rozvoj.

Využití evropských facilit by mělo vést k investicím do národního zdravotnictví, bydlení a sociální pomoci (viz 1); dále také posílení investic do lidského kapitálu a inovačního potenciálu země (viz 2); a v rámci třetí oblasti jde o kombinaci ekonomické a environmentální politiky, pokud jde o rozvoj infrastruktury a investic do lesního a vodního hospodářství (viz 3). Investice do zelené a digitální transformace rovněž patří mezi priority současné vlády. Von der Leyenová v těchto oblastech Portugalsko ocenila a uvedla zemi jako příklad i pro ostatní, mj. i vzhledem k velké zkušenosti země s předchozími reformami, jež muselo Portugalsko zvládnout při cestě z dluhové krize po roce 2010 (Governo da República Portuguesa 2020).

Agenda EP je vzhledem k jeho pravomocem velmi široká. Mezi aktuální sledované priority logicky patří reakce na pandemii covid-19, podoba budoucího víceletého finančního rámce, brexit atd. S ohledem na pravomoci europoslanců při schvalování víceletého finančního rámce, ročních rozpočtů nebo mezinárodních smluv se jedná o oblasti, kdy je tato

instituce jedním z klíčových stakeholderů, jehož souhlas je nezbytný. Aktuálně panují oproti většině členských zemí velmi rozdílné názory v pohledu na reformu rozpočtu, zejména pokud jde o vlastní zdroje a zavedení celoevropských daní jakožto tradičního zdroje, který by snížil závislost na členských zemích. EP jako supranacionální aktér v rozhodování EU dlouhodobě prosazuje podobu integrace založené na hlubším nadnárodním základě.

Vzhledem k ambicím Německa a také časové tísni blížícího se nového rozpočtového období je pravděpodobné, že interinstitucionální dohoda o budoucím víceletém finančním rámci bude dosažena ještě za jeho předsednictví. Pro následující půlrok bude pro Portugalsko důležité koordinovat přijetí následné implementační legislativy. Nicméně EP patří mezi stakeholdery, kteří prosazují podmíněnost čerpání finanční podpory z rozpočtu dodržováním podmínek právního státu, což je podmínka, kterou razantně odmítalo Polsko a Maďarsko.

Dlouhodobě sledovanou agendou, která se do předsednictví také jistě promítne, je úprava budoucích vztahů s Velkou Británií. Zde EP vyzývá k dohodě, která bude obsahovat široké závazky a základ pro dynamický přístup k vzájemným vztahům (tj. hlubokou a komplexní asociační dohodu). Dalšími body budou klimatická a environmentální politika (opět kladoucí důraz na ambiciózní závazky) nebo sociální agenda (sociální inkluze a zabezpečení reflektující aktuální i dlouhodobé výzvy – digitalizace, sdílená ekonomika, sociální dumping) (European Parliament 2020).

GSR je důležitý subjekt při organizaci činnosti Rady EU ve vztahu k předsednictví dané členské země co do konzistentnosti programových priorit Tria a následně příslušného státu. Představitelé předsednického Tria 2020–2021 (portugalský generální ředitel pro evropské záležitosti Rui Vinhas se svými protějšky Barbarou Sušnikovou a Axelem Dittmannem) se setkali opakovaně (3x do konce roku 2019 před představením priorit Tria). Z jejich vyjádření z července 2020 vyplynuly hlavní úkoly, které se musí (vy)řešit, a sice plán EU pro covid-19, nový nástroj na oživení EU, víceletý finanční rámec a odchod Velké Británie z EU.

Finální program a priority budou oficiálně představeny v prosinci 2020, jak uvedli respondenti č. 33 a č. 34, nicméně mezi očekávané klíčové prioritní oblasti předsednictví

Portugalska patří environmentální politika (Green Deal, klimatická změna, sucho, nedostatek pitné vody), sociální politika (koheze, dopady pandemie covid-19 na občany) a migrace a kontrola vnějších hranic (diskuse o nové podobě azylové a migrační politiky). Další priority v rámci Tria pak jsou digitalizace (finance: Digital Finance, Basel III, umělá inteligence, 5G), malé a střední podniky a zahraniční politika (Balkán a Afrika).

Ačkoli priority portugalského předsednictví ještě nebyly oficiálně oznámeny (jejich oficiální zveřejnění bylo plánované na začátek prosince 2020), respondent č. 34 mohl blíže referovat alespoň k formulaci agendy Tria. Německo, Portugalsko a Slovinsko zvolilo strategii jednotného programu, který předali GSR. Seznam ve formě již hotového konsensu celého Tria byl pro GSR překvapením, jelikož vzhledem k dosavadní praxi členských zemí očekávali jednotlivé přehledy za každou zemi. Tato strategie umožnila prezentovat a prosadit agendu, která opravdu významně koresponduje s národními zájmy a prioritami všech tří zemí. Program Tria není plánem pouze tří zemí v koordinaci s GSR, jak uvedl respondent č. 34, ale také se čtvrtým subjektem, a sice EEAS. Zohlednit pohled EEAS bylo jednou z nejvíce náročných činností. Respondent č. 34 doporučil mít pro hladší vyjednávání jasně vymezeno, co je potřeba, a nikoliv co je možné řešit.

V rámci přípravy předsednictví v Radě respondent č. 34 také ozřejmil proces a aktuální stav plánování hlavních událostí. První návrh oficiálního kalendáře s hlavními událostmi portugalského předsednictví byl zveřejněn půl roku před konáním předsednictví (tj. v červenci 2020). V říjnu 2020 byla představena druhá aktualizovaná verze s termíny konání Evropských rad, ministerských setkání, COREPER I, COREPER II, návštěvy kolegia komisařů apod. Pozornost je věnována i přípravě termínů akcí, které se uskutečňují v pracovních skupinách Rady. Samostatný pracovní kalendář obsahuje plán předsednických událostí konaných v Portugalsku. Při jejich organizaci a schvalování bylo nutné stanovit priority dle relevance agendy. Třetí pracovní kalendář, se kterým se při přípravách pracuje, obsahuje události konané po celém světě a na portugalských ambasádách pro větší přehled o potenciální časové kolizi.

Mimo rámec vlastních předsednických priorit spatřuje Portugalsko jako klíčové pro budoucnost EU tyto oblasti: dokončení hospodářské a měnové unie, hlubší integraci Eurozóny a vznik nové generace konvergenčních politik (Ministério dos Negócios Estrangeiros 2020). Jedná se o oblasti, kde Portugalsko jakožto člen eurozóny prosazuje reformy politik, na které má ČR jiný názor.

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

V zahraniční politice se Portugalsko plánuje věnovat diverzifikaci zahraničních vztahů a partnerství EU se zbytkem světa, jak předeslal ministr zahraničních věcí Augusto Santos Silva na zářijové schůzce v Bruselu s Vysokým představitelem EU pro zahraniční politiku Josepem Borrellem a předsedou Výboru pro zahraniční věci EP Davidem McAllisterem. Již v červnu 2020 potvrdil portugalský prezident Marcelo Rebelo de Sousa, že vztahy EU-Indie budou jednou z klíčových oblastí, na které se země během svého předsednictví zaměří. Na květen 2021 je v Portu plánovaný summit lídrů EU s vrcholnými představiteli Indie.

V říjnu 2020 rovněž prezident Marcelo Rebelo de Sousa po schůzce se svým protějškem z Guinea-Bissau, Umarem Sissoco Embalóem, avizoval možné pokračování v jednání na vyšší úrovni a vyústění v Africký summit během portugalského předsednictví v první polovině následujícího roku. „Portugalsko bude předsedat Radě EU od 1. ledna příštího roku a vztahy mezi Evropou a Afrikou budou opět významnou hybnou silou pro Portugalsko, mohou tak vyvrcholit summitem mezi těmito dvěma kontinenty za účasti EU a Africké unie,” dodal de Souse na závěr setkání (ECO 2020b). Jako poslední z priorit v oblasti zahraniční politiky představených na zářijové schůzce v Bruselu bylo posílení vzájemných vztahů EU a Latinské Ameriky.

Respondent č. 34 rovněž přiblížil nové výzvy pro předsednickou zemi pojící se s pandemií covid-19 a závazky vůči EEAS. Pokud by se Vysoký představitel EU nemohl osobně účastnit zahraničních návštěv, rozpočet počítá s jeho zastoupením. Množství takovýchto schůzek může v důsledku pandemie potenciálně narůst, v případě virtuálních

jednání je potřeba počítat s ad hoc úpravami rozvrhů zastupitelů a technickým zajištěním meetingů.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Z politického hlediska je velkou otázkou další vývoj situace ohledně odchodu Velké Británie z EU a budoucích vztahů mezi oběma subjekty. Naopak s optimismem je nahlíženo na výsledky listopadových prezidentských voleb v USA, z nichž vítězně vyšel demokratický kandidát Joseph Biden. Geopolitickou výzvou portugalského předsednictví budou vztahy s Ruskou federací v kontextu odlišných pohledů na otravu opozičního politika Navalného. Nadále panuje napětí ve vztahu k Turecku v kontextu eskalující tenze s Řeckem kvůli sporům ve Středozemním moři a migrační krizi. Významnou roli rovněž budou hrát diplomatické vztahy vůči Bělorusku v návaznosti na politické nepokoje po prezidentských volbách. Bez povšimnutí rovněž nezůstanou vztahy mezi EU a Čínou, nepochybně i v kontextu budoucích transatlantických vztahů.

V hospodářské oblasti představují výzvu hledání konsensu mezi členskými zeměmi stran opatření týkající se Green Deal a uhlíkově neutrální budoucnosti a další vývoj koronavirové pandemie a Plánu na podporu a oživení Evropy. V bezpečnostním kontextu panují rovněž otázky ohledně eskalace napětí na Kavkaze na pozadí ázerbájdžánsko-arménského válečného konfliktu.

Pokračuje nejistota ohledně dalšího vývoje pandemie covid-19 a ad hoc kroků, které bude muset předsedající země v návaznosti na aktuální situaci činit. Respondent č. 10 zmínil významné logistické a organizační výzvy spojené s přípravami předsednictví a význam flexibilního krizového plánu. Respondent č. 33 v polovině listopadu 2020 avizoval, že většina akcí naplánovaných na první 3 měsíce předsednictví (období od ledna do března 2021) je již připravována v on-line formátu. Portugalsko plánuje za tímto účelem pronájem on-line platformy nyní využívané EP. Rovněž má být na základě německých zkušeností optimalizována podoba on-line schůzek (omezení maximální doby trvání na 120, využití

break-out rooms, zvažovanou alternativou je i profesionální moderace vybraných jednání atd). S on-line formátem se ovšem přirozeně pojí na jedné straně významné dodatečné náklady na technické zajištění a služby (zejména tlumočení), na straně druhé významné ztráty (kulturní doprovodné akce a předem sjednané pronájmy a catering). Hospodářské dopady pandemie covid-19 a stávající ekonomická nejistota navíc způsobily pokles očekávaného zájmu o sponzoring portugalského předsednictví u lokálních dodavatelů (respondent č. 34). Respondent č. 34 uvedl, že úpravy společného programu a priorit Tria byly zahájeny již v březnu 2020 a jsou přirozeně předmětem neustálých změn.

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
čtvrté předsednictví Portugalska, možnost čerpat z předchozích zkušeností pozitivní příklady spolupráce mezi středně velkou a největší členskou zemí EU v rámci předsednického tria možnost čerpat ze zkušeností DE s on-line eventy pronájem platformy využívané EP, stanovení maximální délky on-line meetingů na 120 minut, využití break-out rooms formátu a tematických sessions využití interních personálních zdrojů a krátkodobého (14 dní) přesunu veřejných složek na pokrytí vybraných akcí, jako se osvědčilo v roce 2007 změna mediální komunikace a zaměření se na propagaci politických priorit nová komunikační strategie, velký důraz na e-diplomacy	zranitelnost země vzhledem k vysokému podílu veřejného dluhu k HDP, nadprůměrná míra nezaměstnanosti ekonomika (turismus) tvrdě zasažena hospodářskou krizí a pandemií, vysoká míra ekonomické nejistoty ve střednědobém časovém horizontu ekonomické ztráty spojené s nutností odložit zahájení doprovodných kulturních akcí a výstav problémy se sponzoringem – pandemie uvrhla řadu potenciálních sponzorů do finanční krize/nejistot
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
obrácení pozornosti ke středomořské politice (od maltského předsednictví 2014 upozaděno) a migraci sociální politika jako agenda EU i blízká politické orientaci portugalské vlády politická stabilita – současná vláda je na počátku volebního období s většinou v parlamentu	pokračování pandemie covid-19, dle respondentů č. 10 a č. 33 významné navýšení nákladů zejména na tlumočení nejistota panující ohledně formátu událostí v druhé polovině předsednictví, dosavadní absence dohody o budoucí podobě rozpočtů EU no-deal-brexit, resp. i přes hypotetické dosažení dohody na úrovni EU-UK nejistá ratifikace v členských státech a EP

Seznam použitých zdrojů

Agence Europe (2020). Future Portuguese Presidency of the EU Council wants a summit in May 2021. Future Portuguese Presidency of the EU Council wants a summit in May 2021. (06. 06.2020), [on-line], dostupné z: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12500/7> [9. 10. 2020].

Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2020). Presidência Portuguesa 2021. É a 4.^a Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia. [on-line], dostupné z: <https://eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa/presidencia-portuguesa-2021> [9. 10. 2020].

Crosbie, J. (2007). EU politics: Presidency prepares first assessment of treaty text. The Economist, EIU ViewsWire. (30. 8. 2007), [on-line], dostupné: ProQuest [11.10.2020].

Donn, N. (2019). Portugal to spend €23 million on preparing to lead EU presidency, *Portugal resident*. (19. 12.2019), [on-line], dostupné z: <https://www.portugalresident.com/portugal-to-spend-e23-million-on-preparing-to-lead-eu-presidency/> [2. 10. 2020].

EC (2020). European Economic Forecast. Spring 2020. Institutional Paper 125. May 2020. [on-line], dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf [11. 10. 2020].

EC (2020). A Strong Social Europe for Just Transitions. (14. 1.2020), [on-line], dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_20 [9. 10. 2020].

EC (2020). The European Pillar of Social Rights in 20 principles. 14. 1.2020), [on-line], dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en [9. 10. 2020].

ECO (2020a). Commission president sees 'good results' from Portuguese EU presidency. Portuguese Economy. (28. 9. 2020). [on-line], dostupné z: <https://econews.pt/2020/09/28/commission-president-sees-good-results-from-portuguese-eu-presidency/> [9. 10. 2020].

ECO (2020b). EU presidency may lead to summit with Africa – president. Portuguese Economy. (9. 10. 2020.) [on-line], dostupné z: <https://econews.pt/2020/10/09/eu-presidency-may-lead-to-summit-with-africa-president/> [9. 10. 2020].

European Parliament (2020). All priorities. (11. 10. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities> [11. 10. 2020].

European Parliament (2020). Priority dossiers under the German EU Council Presidency. Outlook for upcoming Presidency. Briefing. [on-line], dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651985/EPRS_BRI\(2020\)651985_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651985/EPRS_BRI(2020)651985_EN.pdf) [11. 10. 2020].

Germany's Presidency of the Council of the European Union (2020). Programme. [on-line], dostupné z: <https://www.eu2020.de/eu2020-en/programm> [11. 10. 2020].

Governo da República Portuguesa (2020). Queremos estar na linha da frente da recuperação e da resiliência da Europa. (29. 2. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=queremos-estar-na-linha-da-frente-da-recuperacao-e-da-resiliencia-da-europa> [11. 10. 2020].

Governo da República Portuguesa (2020). Prioridades da política externa da presidência portuguesa da União Europeia (8. 9. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=prioridades-da-politica-externa-da-presidencia-portuguesa-da-uniao-europeia> [9. 10. 2020]

Idealista PT (2020). Arrendamento do CCB para receber presidência portuguesa da UE em 2021 custará mais de 5 milhões (25. 3. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.idealista.pt/news/financas/negocios/2020/03/24/42837-arrendamento-do-ccb-para-receber-presidencia-portuguesa-da-ue-em-2021-custara-mais-de-5> [9. 10. 2020].

Joint EU presidency programme (5. 6. 2020). [on-line], dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8086-2020-INIT/en/pdf> [2. 10. 2020].

Ministério dos Negócios Estrangeiros (2020). Assuntos Europeus. [on-line], dostupné z: <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/assuntos-europeus#a-atual-agenda-europeia-e-as-prioridades-de-portugal> [11.10.2020].

No deal Brexit could mar beginning of Portuguese Presidency of EU. *The Portugal News*. (1. 10. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.theportugalnews.com/news/no-deal-brexit-could-mar-beginning-of-portuguese-presidency-of-eu/56021> [2. 10. 2020].

OECD (2020). OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1. [on-line], dostupné: Ezdroje VŠE (OECD iLibrary). [11. 10. 2020].

Portuguese Chamber of Commerce in UK (2020). Portugal's presidency of the EU from January to June 2021 at a crucial time. (25. 6. 2020). [on-line], dostupné z: <https://portuguese-chamber.org.uk/news/portugals-presidency-of-the-eu-from-january-to-june-2021-comes-at-a-crucial-time/> [11. 10. 2020].

Publico PT (2020). Governo vai arrendar CCB para instalar presidência portuguesa da UE em 2021 (5. 3. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.publico.pt/2020/03/05/politica/noticia/governo-vai-arrendar-ccb-instalar-presidencia-portuguesa-ue-2021-1906624> [9. 10. 2020].

Rodrigues M., Moraes Fonseca P., Ranhola R. (2020). In Portugal, 15 'cohesion countries' call for stronger EU budget. *EURACTIV*. (3. 2. 2020). [on-line], dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/in-portugal-15-cohesion-countries-call-for-stronger-eu-budget/> [2. 10. 2020].

ČESKÁ REPUBLIKA (CZ PRES 2009)¹¹

1. Vysvětlení výběru dané země a relevance pro CZ PRES 2022

Zkušenosti z předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009 patří ke klíčovým aspektům, které je třeba brát v potaz při přípravě druhého českého předsednictví v roce 2022. Přípravu, průběh i následnou evaluaci celého procesu, doplněnou o zkušenosti osob, které se bezprostředně na pořádání předsednictví podílely, je nutné chápat v kontextu daného politickými, hospodářskými a geopolitickými okolnostmi. Akcentována by tak měla být skutečnost, že předsednictví proběhlo před více než 10 lety, a to v době, kdy se předsednictví řídilo dle smlouvy z Nice. Navíc se jednalo o první předsednictví, které Česko necelých 5 let po vstupu do EU organizovalo. Všechny tyto aspekty budou zohledněny a konkretizovány v jednotlivých podkapitolách.

2. Typ předsednictví, koordinační mechanismus a jeho hospodárnost

Zásadním faktorem, který podmiňuje realizaci předsednictví, je zejména charakter předsednického státu. Na rozdíl od vlivných a ambiciózních států typu Francie či Německa, které tradičně iniciují komplikovaná témata (v případě Francie například Smlouva z Nice, v případě Německa reforma tzv. evropské ústavy ústící v mandát pro mezivládní konferenci a přípravu Lisabonské smlouvy) a bývají poměrně viditelné ve vnější reprezentaci EU, předsednictví malých zemí většinou spoléhají na výkon administrativních funkcí s tím, že politicky citlivější funkce (iniciace priorit či reprezentace EU) upozadují (Kaniok, Smekal 2010). I ČR se v evropském kontextu řadí mezi středně velké země (MZV 2015).

¹¹ Kateřina Kočí, Jana Hovorková

Předsednictví ČR pořádala poprvé, a to pouhých 5 let od vstupu do EU. Při přípravě se tak významně sbíhaly dva faktory: 1) ambice nového členského státu prokázat schopnost vést Unii po dobu 6 měsíců, navíc doprovázená snahou o pozitivní propagaci země, a naopak 2) nedůvěra některých aktérů (členských zemí, institucí EU), že jako nová, menší země ČR své povinnosti a funkce zvládne. Nedůvěra ve schopnosti ČR byla rovněž vícekrát zmiňována respondenty v průběhu hloubkových rozhovorů (např. respondent č. 7, 28), a to zejména ve vztahu k některým členským státům.

ČR se v rámci příprav přiklonila ke koordinaci aktivit z hlavního města (tzv. capital-based modelu). Hlavní prvky koordinačního mechanismu českého předsednictví při počáteční přípravě byly zřízení funkce Vládního tajemníka pro přípravu předsednictví, zřízení Centrální organizační skupiny pro předsednictví (centrální jednotky odpovědné za organizační řízení předsednictví) a reforma struktury Výboru pro EU (centrální jednotka pro koordinaci obsahové stránky předsednictví).

Později odpovědnost za koordinaci předsednictví převzal místopředseda vlády pro evropské záležitosti (MVEZ). Ten stanovoval odpovědnost jednotlivých útvarů a formu spolupráce mezi nimi. Dále byl odpovědný za obsahovou stránku předsednictví, která vycházela z výstupů Výboru pro EU, i za organizačně-logistické útvary, jež byly součástí Sekce pro přípravu předsednictví. Náměstkyně sekce měla v kompetenci celkový chod úvaru, postup při organizaci předsednictví a také chod dalších odborů této sekce, které byly svým zaměřením spíše technické. Pod touto sekcí fungovaly tři odbory, a sice Odbor logistiky a organizace, Odbor rozpočtu a veřejných zakázek a Odbor komunikace (Ifrah et al. 2008).

V neposlední řadě MVEZ zajišťoval komunikaci a spolupráci mezi všemi odbory a aktéry (vládními i nevládními) a jejich zapojení do procesu formulování českých priorit tak, aby bylo možné výstupy považovat za konsensuální. Významnou roli útvar MVEZ sehrával také při koordinaci jednotlivých sektorových priorit, přitom zároveň zajišťoval jejich komunikaci s francouzskými a švédskými kolegy v rámci přípravy společného programu pro 18měsíční předsednictví. Velmi úzce proto spolupracoval se SZEU v Bruselu. Mimo jiné

byl MVEZ také odpovědný za zajištění personálního obsazení a dostatečné proškolení zaměstnanců, kteří se na předsednictví podíleli (Ifrah et al. 2008).

Nutno podotknout, že rozhodnutí vytvořit nový útvar MVEZ v rámci Úřadu vlády (ÚV) mělo četné další implikace. Především se jednalo o struktury, které byly poměrně robustní a hlavně nové. Vznikla celá sekce, kterou vedl ministr, stojící svými kompetencemi a oblastmi zájmu na pomezí mezi ministrem zahraničních věcí a premiérem. Pro zbytek státní správy se jednalo o koordinační složku, se kterou bylo třeba se seznámit a naučit se s ní spolupracovat. Volba tohoto koordinačního mechanismu souvisela pravděpodobně s tím, že pro ČR se jednalo o předsednictví první, jež se navíc začalo připravovat pouhé tři roky od vstupu ČR do EU. Státní správa se vnitřním procesům EU teprve postupně přizpůsobovala. Jinak si přirozeně počínají země, které v EU působí delší dobu a připravují předsednictví opakovaně (např. Finsko či Rakousko). Vznik MVEZ měl ovšem i pozitivní dopady. Ministr se před i v průběhu předsednictví zabýval výhradně otázkami spojenými s předsednictvím, což by ministr zahraničí nemohl. Komunikace s vysokými představiteli sekretariátu i dalšími aktéry navíc probíhala na ministerské úrovni, a tím českému předsednictví dodávala váhu (respondent č. 28).

Klíčovou byla i spolupráce se SZEU. Pravidelná komunikace probíhala se zástupci ÚV (na úrovni ministra i na úrovních nižších) formou videokonferencí v rámci Výboru pro EU každou sobotu dopoledne. Zástupci COREPER II se rovněž nárazově účastnil jednání vlády. Spolupráce se v době příprav i průběhu předsednictví soustředila především na obsahovou část, kontakt mezi organizačně-logistickými složkami obou útvarů byl naopak spíše omezený. Zde bylo nutné jasně vymezit role obou aktérů a zejména mandát a manévrovací prostor SZEU. ÚV měl na starosti nastavení a přípravu priorit, role SZEU spočívala v dokonalé znalosti prostředí v Bruselu a navazování formálních i neformálních kontaktů s jednotlivými uniijními institucemi. V průběhu předsednictví se tak více než capital-based model využívala kombinace obou modelů (Brussels-based a capital-based) předsednictví. To ovšem podle některých respondentů přinášelo především v jeho úvodu určité napětí mezi oběma orgány. „Obecně platilo, že před předsednictvím byly stanoveny mantinely širší nebo užší, které

se postupně posouvaly podle toho, jak se vyvíjel konkrétní dokument (file), pokud se vyžadovalo rychlé rozhodnutí, SZEU mělo dostatečný mandát, aby to mohlo řešit. Někdy, zejména zpočátku, to bylo tak, že Praha se snažila některé věci i na vysoké politické úrovni ovlivňovat, ale pak se zjistilo, že je to spíše kontraproduktivní” (respondent č. 15). Dle dalšího respondenta rovněž docházelo k napětí v důsledku špatného načasování některých agend či přisuzování jiného významu informacím (respondent č. 8).

Institucionální zajištění předsednictví ale nebylo výlučnou záležitostí výše jmenovaných institucí, podílely se na něm i jiné orgány ČR. Zejména šlo o sektorová ministerstva (MZV 2009a). Mezi ministerstvy pak klíčovou úlohu zastávalo Ministerstvo zahraničních věcí ČR (MZV). S ohledem na nově vzniklý post ministra i charakter předsednických aktivit i v této spolupráci docházelo k napětí (např. v souvislosti s rozdělením kompetencí viz výše). Úlohou MZV pak bylo vedle pravidelné a intenzivní komunikace se SZEU, organizované rovněž formou videokonferencí, poskytovat informace ostatním zahraničním misím. Jeden z respondentů dále poukázal na napětí panující mezi vyslanými diplomatickými a nediplomatickými pracovníky (především na SZEU): „Diplomat je z definice člověk, který rotuje. Čili pro něj to, když má v Praze zrovna v tu chvíli na starosti nějakou kompetenci ve vztahu k EU, nebo i v Bruselu, když je přidělený na Stálém zastoupení, tak to není něco, co by bylo na celou kariéru. Jeho elementární zájem je tudíž dělat to dobře, ale tak, aby z toho nevznikaly problémy. Motivace něco prosadit či za něco bojovat, jít do nějakého konfliktu, je menší“ (respondent č. 28).

Do příprav i v průběhu předsednictví byly zapojeny všechny resorty, přestože význam některých byl omezený. Konkrétně se jednalo o resorty, které neměly vlastní zasedání Rady (např. Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo pro místní rozvoj atd.). Zapojeny byly rovněž i některé další instituce, například Český statistický úřad. V menší míře byl zapojen i Parlament ČR, jenž se ovšem v případě Poslanecké sněmovny zabýval hlavně domácí situací, z čehož následně vyplynulo i vyslovení nedůvěry. Větší zájem byl na straně Senátu (respondent č. 28). V neposlední řadě docházelo i ke kontaktům s nevládními organizacemi, univerzitami, zájmovými sdruženími či soukromou sférou. „Existovaly různé think-tanky,

kteřé byly již etablované, žádaly si o evropské peníze právě kvůli předsednictví: Europeum, Asociace pro mezinárodní otázky, atd. Ty pořádaly různé akce a my (zástupci ÚV) jsme tam chodili. Byly to akce specificky pořádané k předsednictví, veřejné akce, které měly za cíl šířit povědomí o předsednictví a debatovat o něm“ (respondent č. 28).

Pro komunikaci mezi jednotlivými aktéry na domácí půdě a v Bruselu vznikla databáze pro předsednictví, která funguje dodnes (Databáze politik EU, DAP). Její vznik byl ovšem v roce 2008 provázen mnohými především technickými problémy (inspirace relativně zastaralým systémem Lotus Notes používaným na MZV, respondent č. 15). Podobný typ databáze je nicméně pro zajištění výměny dokumentů mezi jednotlivými orgány klíčový a existoval v různých obměnách i v ostatních analyzovaných členských státech.

Koordinační mechanismus byl založen na modelu kombinujícím centralizované i decentralizované prvky. To znamená, že se česká vláda rozhodla zapojit do procesu realizace předsednictví také jednotlivé kraje, přičemž si ale ponechala roli centrální vedoucí instituce (Kaniok 2010). Kraje se příliš nezapojovaly do obsahových příprav předsednictví, ve větší míře byly zainteresovány na přípravě a organizaci neformálních zasedání Rad a přidružených akcích, případně dalších typů jednání. Na zapojení a obecně decentralizaci existují mezi respondenty velmi odlišné názory. Z pohledu zvýšení povědomí českých občanů o EU se jedná o pozitivní krok a přispívá rovněž k propagaci krajů. Ovšem z organizačně-logistického pohledu je model velmi náročný i nákladný. Jedná se tak do značné míry o rozhodnutí politické, přičemž závisí na úhlu pohledu a faktorech, na které je brán větší zřetel.

V případě českého předsednictví volba decentralizovaného modelu přinesla vedle finanční náročnosti rovněž tlak na větší personální kapacity. Celkem bylo v průběhu let 2007–2009 vytvořeno 365 nových pracovních míst ve státní správě. K největšímu personálnímu posílení došlo na Ministerstvu zahraničních věcí (potažmo v rámci SZEÚ, 102 osob), na druhém místě bylo výrazně posíleno Ministerstvo zemědělství (73 pozic) a následně došlo k navýšení míst na útvarech ÚV. Vedle těchto pozic však bylo dále zaměstnáno přibližně 400 osob na dohodu o pracovní činnosti (na dobu určitou) a najímání byli i stážisté. Do příprav

i průběhu předsednictví se dále zapojily osoby se zkušenostmi z unijních struktur. Několik osob bylo vysláno z EK, případně i z dalších institucí EU.

Při koordinaci příprav obsahové části předsednictví panovala především snaha o dosažení konsensu ohledně priorit předsednictví, a to napříč politickým spektrem i jednotlivými sférami společnosti. Dělo se tak formou kulatých stolů, které byly organizovány tematicky se zapojením aktérů mimo státní sféru (zahrnující zájmová sdružení, akademickou sféru, nevládní i soukromý sektor). V rámci tohoto procesu byly definovány priority ve třech oblastech, jež se týkaly ekonomiky, energetiky a Evropy ve světě, tzv. tři „E“. Priority byly následně shrnuty do stručného 20stránkového dokumentu. Těsně před začátkem předsednictví byly priority finalizovány odborem ÚV, jenž je dopracoval v návaznosti na aktuální situaci v EU a v kontextu témat, u kterých se předpokládalo, že se budou v průběhu předsednictví řešit. Priority byly následně prezentovány mimo jiné na pracovních cestách ministra pro evropské záležitosti (či jeho zástupců) významným evropským partnerům (pracovní cesty do vybraných členských zemí, např. Velké Británie, Německa, Francie atd.).

Bylo naplánováno, že během předsednictví má ČR řídit přes 3 000 zasedání na nejružnějších úrovních a na nejružnějších místech ČR, EU i jinde ve světě. Na každý den tak připadalo přibližně 25 jednání. Dále se připravovalo 336 oficiálních zasedání, včetně 14 Rad ministrů, z nichž pět se mělo odehrát v regionech mimo Prahu (Potužník 2009).

Přípravy zasedání započaly přibližně dva roky před začátkem předsednictví. Hlavním koordinačním útvarem byla Sekce pro přípravu předsednictví, která se v průběhu příprav kapacitně výrazně rozrostla. Koordinační schůzky se konaly pravidelně se zástupci jednotlivých resortů (především těch, co v ČR neformální zasedání spolupořádaly). Tým zaměstnanců Sekce pro přípravu předsednictví pomáhal resortům zajišťovat některé služby centrálně. Jednalo se např. o tlumočení, technické služby, zajištění vozového parku atd. Představy některých ministerstev na zabezpečení zasedání však byly velkolepější, což opět způsobovalo určité napětí mezi centrálním útvarem a daným ministerstvem. Navíc v případě

nestandardních podmínek spojených s výběrem lokace docházelo k navýšení rozpočtu (řada respondentů poukazovala na případ neformálního zasedání na Hluboké nad Vltavou). Z resortů také bylo nutné více komunikovat s některými složkami Ministerstva vnitra (zejména s Policií ČR) v souvislosti se zajištěním bezpečnosti.

Na samotný průběh předsednictví z hlediska jeho organizačně-logistického zabezpečení měly dopad také akce či zasedání, jež byly plánované na poslední chvíli. Jednalo se konkrétně o dva summity. Vzhledem k tomu, že se tyto neočekávané akce v době předsednictví organizují velmi často, je třeba s takovou eventualitou v přípravách v rozpočtu i v rámci smluvního zabezpečení počítat.

Pravidelná komunikace rovněž probíhala s jednotlivými kraji (viz výše). Obsahově kraje do předsednictví nezasahovaly. Měly ovšem zájem se podílet na organizaci jednání na jejich území – bylo před volbami v roce 2010 a předsednické akce umožnily propagaci kraje. Vyjma Plzeňského kraje byly zapojeny všechny kraje ČR, a to do ministerských jednání či jiných zasedání a aktivit (např. zasedání členů COREPERU I dne 21. května 2009 v Moravskoslezském kraji). Specifická situace byla u Magistrátu hl. m. Prahy. Praha na rozdíl od ostatních krajů byla již dostatečně exponovanou turistickou destinací. Při jednání s Magistrátem proto převažovaly praktické aspekty akcí organizovaných v prostorách ve vlastnictví Prahy nebo kde v budovách, v nichž je hlavní město provozovatel (např. Kongresové centrum Praha). Organizovaly se zde také doprovodné aktivity. Spolupráce s Prahou probíhala po celou dobu trvání předsednictví, v případě krajů byla spolupráce spíše jednorázová či v rámci smluveného počtu akcí.

Komunikace s kraji však měla i svá úskalí. Krajské úřady ne vždy disponovaly odděleními specializovanými na evropskou agendu. Kontakty byly zajištěny skrze mezinárodní oddělení nebo oddělení protokolu. Hlavní program neformálních zasedání byl řešen centrálními orgány, doprovodné a kulturní akce (i zde je nutné řešit otázky spojené s bezpečností, doprovodem či dopravou) měly na starosti kraje. Program byl konzultován s ÚV, ale většinou byl iniciátorem a hlavním aktérem kraj. Kraje využily akce hlavně jako

nástroje pro svou propagaci (respondent č. 18), na předsednických aktivitách ovšem také finančně participovaly a samy si hradily např. využívání vlastních prostor, kulturní soubory atd.

Významnými subjekty byly dále ambasády unijních zemí v Praze. V době příprav hrály roli při vytváření kontaktů na jednotlivé mise. V ideálním případě se jednalo o zajištění jedné styčné osoby, jež v době předsednictví komunikovala s centrálním útvarem ohledně informací o vyslaných delegacích. Intenzivní komunikaci s ambasádami následně převzali liaison officers, kteří měli jednotlivé delegace na starosti.

Z hlediska organizace aktivit v ČR i Bruselu nelze opominout význam neformálních akcí. V Bruselu bylo respondenty zmiňováno konání Českého plesu, který dle respondenta č. 8 výrazně přispěl v úvodu předsednictví k vytváření neformálních kontaktů a vazeb mezi českými a zahraničními představiteli. Konaly se i další doprovodné akce zejména spjaté s neformálními zasedáními Rad.

On-line formáty zasedání v tomto období nebyly ještě využívány. Poprvé se začala možnost on-line vedení schůzek řešit až v roce 2011 ve spojitosti s erupcí islandské sopky a omezenou možností zahraničních cest. Nicméně koordinace aktivit se SZEU a unijními institucemi probíhala v roce 2009 formou videokonferencí.

Z národního hlediska je možné rozlišit dvě verze financování předsednictví, centralizovanou a decentralizovanou. Zatímco u první je nositelem celé odpovědnosti jeden orgán, u druhé za výdaje odpovídají přímo resorty, pod něž konkrétní akce spadá. ČR se rozhodla obě možnosti zkombinovat. Byla stanovena suma určená na základní standard předsednictví, tedy zajištění prostor, bezpečnosti nebo tlumočení atd., další výdaje pak byly hrazeny z rozpočtů jednotlivých resortů. Hlavním správcem centrální části rozpočtu bylo MZV, jež mělo možnost navýšit své náklady spojené s touto předsednictvím až jednu třetinu (Ifrah et al. 2008).

Náklady činily 3,43 mld. Kč, což je o něco méně, než kolik na předsednictví bylo vyčleněno (3,75 mld. Kč) (MZV 2009b). Během předsednictví se v ČR uskutečnilo celkem

336 zasedání, z toho 4 zasedání na nejvyšší úrovni, 14 neformálních Rad ministrů v Praze i v ostatních regionech a 318 ostatních zasedání, z nichž některé se konaly rovněž na úrovni ministrů. V ČR i v dalších zemích po celém světě se navíc při příležitosti předsednictví konaly stovky kulturních akcí (MZV 2009b). Finanční management při organizaci velkého počtu akcí a aktivit se však ukázal jako velmi náročný. Služby byly zajišťovány vybranými zprostředkovatelskými agenturami (např. Garant, ProMoPro), což se v konečném důsledku neukázalo jako ideální řešení. Náklady na tak náročné akce v relativně krátkém sledu či probíhající souběžně se jen velmi těžko kontrolovaly. Služby byly často velmi drahé, veřejné zakázky se děly ad hoc s minimální odpovědností za jejich průběh. Mimo jiné tak právě kvůli finančnímu managementu utrpělo předsednictví ex-post na svém původně relativně pozitivním mediálním obraze. Kauza spojená s předsednictvím a společností ProMoPro se následně řešila několik let a vyústila v pravomocné rozsudky.

K navýšení prostředků došlo i z důvodu dříve uzavřených smluv v případě konferenčního centra v Praze (respondent č. 28). V období, jež předcházelo počátku příprav předsednictví, byly s Kongresovým centrem uzavřeny exkluzivní smlouvy o zajištění technického zabezpečení skupinou firem. Tato situace donutila ÚV uzavřít globálnější smlouvy s těmito poskytovateli služeb bez možnosti větší volby. Tyto služby se navíc s ohledem na rozsah akcí postupně rozšířily i na zajištění technického vybavení v dalších místech konání.

Významnou komplikací, se kterou se potýkají všechny státy při přípravě předsednictví, je nastavení rozpočtu. Rozpočet se schvaluje dlouho dopředu. V případě ČR se tak stalo již v roce 2007. Program předsednictví byl ovšem detailněji připraven až na podzim roku 2008. Navíc rozpočet nepočítal s neočekávanými aktivitami, jako byl např. summit s USA, o němž bylo rozhodnuto až měsíc před jeho konáním. Právě organizace summitů patřila dle některých respondentů (respondenti č. 18, 28) k položkám, jež celkový rozpočet významně navýšily. V roce 2007 tak vláda schválila rozpočet v celkové výši 1,9 mld. Kč. Ten byl ovšem ve skutečnosti navýšen na částku 3,43 mld. Kč.

Z hlediska organizace akcí předsednictví nebyla jasně stanovená vazba, co hradí centrální jednotka, za jakou cenu a co patří mezi nadstandardní služby. Některá jednání (např. ECOFIN) se obešla s tradičním scénářem večere, jinde (např. Hluboká nad Vltavou) to bylo obtížně plánovatelné, komplikované, a tudíž i finančně náročnější (respondent č. 18, 28). Docházelo k nesouladu při čerpání rozpočtu, kdy zdroje byly využity na něco jiného, než bylo původně určeno. Napříště je třeba jasně stanovit cíle a tomu odpovídající financování. Také je třeba jasně stanovit, co konkrétně a za jaké prostředky centrální útvar realizuje. Zde docházelo v uplynulém předsednictví k nepochopení mezi ÚV a resorty.

Vedle centrálního rozpočtu využilo české předsednictví také služby vybraných sponzorů. Již při přípravě byla oslovena Hospodářská komora ČR a soukromá sféra, která se nabídla participovat na organizaci předsednictví výměnou za propagaci předsednictví (např. přítomnost na jednáních). V podnikatelské sféře měl systém velký ohlas. Určitým problémem bylo, jak uzavřít smlouvu s dodavatelem na nefinanční plnění, aby vše bylo v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Dohody se proto často uzavíraly na cenu 1 Kč. Byl vytvořen manuál specifikující, na kterých akcích mohou sponzoři participovat a v jakém formátu (reklamní plocha, banner, web atd.). Mezi sponzory figurovaly Škoda Auto (skupina VW), jež zajišťovala vozový park pro přepravu na zasedání v ČR, DHL zajišťující expedici, Microsoft software a IBM hardware zejména pro vybavení střediska pro novináře. O2 Telefónica poskytla mobilní telefony a výhodné tarify. Mattoni (Karlovarské minerální vody) poskytovala vodu, Plzeňský prazdroj pivo, Student Agency (dnes RegioJet) pronajímala autobusy za zvýhodněné ceny a umístila na své vozy reklamu na předsednictví. Dárkové předměty zajišťovaly společnosti Moser, Český granát a Blažek. Obecně zde byla snaha o spolupráci s hlavními hráči v sektoru. Nadnárodní korporace chtěly být spojovány s významnou a pozitivně vnímanou aktivitou. Mediálními partnery předsednictví byly MF Dnes, Euractiv, Česká televize a Český rozhlas (respondent č. 18). V neposlední řadě se jednalo o sponzorský dar, kterým se pokrylo vytvoření a instalace Entropy. Tím, že toto kontroverzní dílo bylo uhrazeno ze soukromých zdrojů, se zabránilo negativním politickým implikacím, jež by dílo pro některé politické představitele mohlo mít.

Zvláštní místo v rámci koordinace zaujímala komunikační strategie, která měla mimo jiné přispět ke zviditelnění ČR jako celku. To sice nepatřilo mezi hlavní náplň výkonu předsednictví, nicméně propagace země, zejména pokud se jedná o první předsednictví, patří mezi klíčové aspekty. Na definici komunikační strategie se podílel Odbor komunikace Sekce předsednictví ÚV ČR, který v červenci 2007 připravil Shrnutí koncepce komunikace a prezentace předsednictví ČR v Radě EU, ve kterém definoval principy, cíle, nástroje, cílové skupiny, koordinaci a předběžný časový harmonogram prezentace. Příkladem výstupu této strategie byl například jednotný vizuální styl českého předsednictví, jehož součástí bylo logo, mapa a mozaika. Dále i spot s názvem „Evropě to osladíme“, kde hlavní roli hrál symbol českého předsednictví – kostka cukru. Tento slogan se kvůli negativnímu vnímání změnil začátkem předsednictví na „Sladíme Evropu“ (Winklerová 2010). Velmi pozitivně byla ze všech stran hodnocena práce českých diplomatů a úředníků (Král, Bartovic, Řiháčková 2009). Na rozdíl od nejednoznačného loga byla některými respondenty (např. respondent č. 15) pozitivně hodnocena komunikace skrze webové stránky, které byly pravidelně aktualizovány a obsah pokrýval stěžejní události předsednictví včetně publikace významných materiálů.

Komunikace je rovněž klíčová z hlediska obsahové stránky předsednictví. V zásadě se v první řadě týká výběru klíčových priorit. V tomto smyslu bylo od roku 2007 třeba sladit priority s dalšími dvěma členskými zeměmi v rámci Tria. Pro ČR to znamenalo domluvit se na aktivitách společně s Francií a Švédskem. Komunikace však nebyla jednoduchá, od počátku zde panovala jistá nedůvěra a výrazné ambice Francie. Navíc byl na první pohled zjevný nesoulad priorit mezi ČR a Francií (Kaniok 2014). Na rozdíl od francouzského předsednictví, které se zaměřovalo na otázku, jak Evropu více chránit (protekcionismus byl klíčovým aspektem), Česko se soustředilo na témata konkurenceschopnosti, čtyři svobod a liberální obchodní politiky, a to v návaznosti na motto „Evropa bez bariér“ (Král, Bartovic, Řiháčková, 2009). Naproti tomu se Švédskem existovaly společné zájmy ohledně východní Evropy. I díky zapojení Švédska tak mohla být v květnu 2009 zahájena iniciativa Východní

partnerství, kterou ČR prosazuje dosud, včetně aktuální zahraničně-politické koncepce (MZV 2015).

3. Koordinace a očekávání v rámci Bruselu, tj. mezi institucemi EU (Komise, Parlament, Generální sekretariát Rady aj.)

Koordinace v rámci předsednictví nezahrnuje pouze spolupráci a organizaci uvnitř dané země, mezi českými aktéry a stálými misemi. Úkolem předsednické země je i komunikovat a koordinovat aktivity s unijními institucemi, a to především s GSR, jež předsednické zemi tradičně poskytuje podporu při přípravách i v průběhu předsednictví (Generální sekretariát Rady EU 2018).

GSR nejvíce pomáhá aktuálně předsedající zemi a předkládá standardizovaná řešení. Tím na jednu stranu usnadňuje řadu věcí, nicméně řešení nemusí být vždy plně v souladu s cíli předsednictví (respondent č. 15). Pracovníci GSR pracují na jednotlivých tématech mnoho let a jejich znalost tématu (včetně citlivosti) je zásadní (respondent č. 7). Mají rovněž přístup k naprosté většině lídrů, bez nichž se předsednictví reálně nepohne. Vazba na vedení GSR byla v případě českého předsednictví velmi nápomocná (respondent č. 28). Zásadní byla osoba velvyslance na SZEU, který má kontakt na klíčové osoby v EU. Komunikace s GSR probíhala na denní bázi. V případě SZEU šlo zejména o přípravy pracovních skupin, k politickým záležitostem probíhala komunikace s ÚV a před jednotlivými Radami probíhala další setkání stran koordinace (pravidelně s jednotlivými ministry) (respondent č. 7).

Během každého předsednictví dochází ke krizím, nicméně krizové plánování se v případě českého předsednictví podcenilo. Původní plán dle harmonogramu bylo organizovat jeden summit, ve finále však bylo organizováno celkem 5 summitů. Problematická byla úvodní akce k Východnímu partnerství, kdy MZV nebylo zapojeno do plánování s dostatečným předstihem (respondent č. 18).

Podstatná je i koordinace s EK a EP. Spolupráce s oběma institucemi byla nastavena poměrně dobře, avšak komunikace neprobíhala vždy hladce. Komunikace s EK byla

pravidelná, důležitá byla ale neformální příprava. Jednalo se s komisaři i s vedoucími jejich kabinetů. Problém byl spíše přesvědčit české ministry, aby s EK komunikovali a měli přehled o aktivitách ve své agendě (respondent č. 6).

Určitá kontroverze panovala mezi EK a ČR již v době příprav předsednictví. Týkala se např. amerických víz pro české občany. Signálem svědčícím o nedůvěře ke schopnostem ČR jako předsednické země patřilo rozhodnutí odložit Haagský program (víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí z roku 2004) na švédské předsednictví, stejně jako tomu bylo u plánovaného zahájení jednání ohledně finančního rámce na období 2014–2020. Situace se obrátila až v průběhu předsednictví, kdy panovala jednota mezi předsednictvím a EK v obou počátečních krizích (krize dvou G – invaze Izraele do pásma Gazy a plynová krize mezi Ruskem a Ukrajinou, viz níže). Přispělo k tomu i úvodní setkání s EK v lednu 2009, jež dalo prostor společně o postupu v krizi jednat.

Podstatným faktorem ve vztahu EK a Česka bylo i to, že Komise byla téměř na konci svého funkčního období (konkrétně mandát končil 31. 10. 2009). Znamenalo to, že v průběhu předsednictví byl zahájen proces jmenování nové Komise pro funkční období 2009–2014 (Drulák et al. 2010). Předseda José Manuel Barroso se prakticky po celé české předsednictví koncentroval na své znovuzvolení. To vyvrcholilo na konci předsednictví, kdy se v Evropské radě pod vedením premiéra Jana Fischera podařilo dosáhnout jednomyslné politické shody na současném předsedovi Barrosovi jako kandidátovi na předsedu příští EK.

Podobná situace nastala i v případě EP. I zde končící volební období a připravované volby měly vliv na vztah s předsednickou zemí. Komunikace je přitom velmi intenzivní, jak během plenárních zasedání, tak na pracovní úrovni SZEU – EP kvůli finalizaci legislativy (respondent č. 18). Důležitá komunikace probíhala zejména v rámci trialogu (v době 3. čtení) a zapojena byla nejen SZEU, neboť problematika byla řešena ministrem s předsedou výboru, byť spolupráce probíhala spíše na ad hoc bázi.

Předsednická země komunikovala s předsedou EP, když bylo možné ovlivnit zařazení jednotlivých otázek do programu v čase. Poměrně složitým problémem byla komunikace

s frakcemi. Kontakt s europoslanci byl funkční, nicméně v roce 2009 dobíhalo první funkční období českých europoslanců (respondent č. 28).

Trio s Francií bylo obtížné, samotné předání agendy bylo rychlé a bez dostatečných informací. Na druhou stranu možnost sledovat konkrétní akce za předsednictví Francie a vzít si ponaučení pro jejich pořádání v ČR (např. zasedání MZV Gymnich ve Francii) bylo přínosné (respondent č. 18). Negativně se na přístupu Francie k českému předsednictví odrazily výsledky voleb do Evropského parlamentu, které v ČR probíhaly ve dnech 5. a 6. června 2009. Pár dní po skončení voleb a zveřejnění jejich výsledků se k nim kromě jiných vyjádřila Francie, a to z pohledu ČR ne příliš příznivě. Premiér François Fillon pronesl ve francouzském parlamentu výroky, které byly nepřímou kritikou českého předsednictví. Čechy vinil z podílu na nízké účasti Evropanů ve volbách do EP (Winklerová 2010). Účast byla historicky nejnižší (43 %), v samotné ČR dosáhla dokonce pouhých 28 % (Kaniok 2014). Jak je již známo z předchozího textu, nebylo to poprvé, co Francie kritizovala ČR jako předsedající zemi EU. Francouzský prezident Sarkozy dokonce několikrát naznačil, že by bylo lepší, kdyby Francie měla svůj mandát delší (Winklerová 2010).

Na druhé straně přes očekávané utlumení legislativních aktivit bylo předsednictví legislativně plodné (české předsednictví vyjednalo dohodu u 50 legislativních předpisů přijímaných postupem spolurozhodování), a to i přes pád české vlády (Úřad vlády 2009b). Ten pouze posunul proces jmenování nového předsedy EK do období švédského předsednictví (Beneš a Karlas 2010).

Pro bezproblémovou spolupráci předsednictví s institucemi EU je nutné znát prostředí a neformální postupy rozhodování. V rámci českého předsednictví bylo rovněž nápomocno vyhledávání Čechů pracujících v evropských institucích. Užitečné byly rovněž společenské akce, kterých se uskutečnilo na SZEU kolem 500 a představovaly možnost neformálních setkání (respondent č. 8). Velmi přínosná byla před vlastním předsednictvím Institucionální a mediální příprava členů vlády na České předsednictví EU 2009 na Štiříně, kde byli členové

vlády konfrontování s praktickou rovinou institucionální koordinace v rámci předsednictví z pohledu GSR, EK i EP (respondent č. 6 a 8).

4. Koordinace a reprezentace zájmů EU navenek (tam, kde je to úkolem předsednictví)

S ohledem na skutečnost, že se české předsednictví řídilo ještě Smlouvou z Nice, jednou z povinností předsednické země byla koordinace a reprezentace EU navenek. Tato funkce je po vstupu Lisabonské smlouvy částečně omezena (Kaniok a Smekal 2009). V případě předsednictví ČR v Radě EU v roce 2009 však tato funkce zaujímala (v důsledku vývoje v některých regionech) podstatnou část předsednických aktivit. Hned v úvodu Česko řešilo tzv. krizi dvou G, jednalo se o plynovou krizi mezi Ruskem a Ukrajinou a pásmo Gazy. V lednu 2009 probíhala četná jednání jak s Ukrajinou, tak s Ruskem, při nichž se české předsednictví společně s EK snažilo dosáhnout okamžité dohody. Po více než týdnu dlouhých jednání Česko jako předsednická země EU a Rusko podepsaly dokument o vytvoření kontrolního mechanismu, jenž měl umožnit monitorování tranzitu ruského plynu přes Ukrajinu, a tím i obnovení jeho přísunu do dalších evropských zemí. Finálně došlo k dohodě mezi oběma státy a 20. ledna 2009 začal opět proudit z Ruska plyn do Evropy (Král, Bartovic, Řiháčková 2009).

Ve stejné době ČR rovněž musela z pozice předsednické země reagovat na invazi Izraele do pásma Gazy. Předsednictví pod vedením ministra zahraničních věcí Karla Schwarzenberga tehdy zahájilo jménem EU diplomatická jednání s cílem zprostředkovat co nejrychlejší uzavření příměří. Ve stejnou dobu však na místo vyrazil na vlastní misi i Nicolas Sarkozy. Úsilí vynaložené předsednictvím výrazně přispělo k uvolnění humanitárních koridorů a k následnému svolání dárcovské konference na podporu palestinské ekonomiky začátkem března v Šarm-aš-Šajchu včetně setkání Blízkovýchodního kvartetu. V danou chvíli to bylo také maximum, kterého mohla ČR dosáhnout (Kaniok a Smejkal 2009). Role ČR v obou krizích tak nakonec byla hodnocena vesměs pozitivně, a to i přes úvodní skepticismus některých dalších aktérů a snahy o vedení ze strany Francie, především pak francouzského prezidenta.

V průběhu předsednictví rovněž ČR organizovala několik akcí na nejvyšší úrovni. Mezi nejvýznamnější události patřil úvodní summit Východního partnerství v květnu 2009. Přestože vznik iniciativy byl zásluhou především zástupců Polska a Švédska, kteří ji k projednání předložili již v roce 2008. I Česko bylo, a dodnes zůstává, zastáncem prohlubování partnerských vztahů se zeměmi východní Evropy. Významnou událostí bylo i neformální setkání zástupců EU a USA u příležitosti návštěvy nového prezidenta Spojených států Baracka Obamy v Evropě. Setkání se konalo 4. dubna 2009, kdy se nově zvolený americký prezident historicky poprvé setkal se všemi lídry EU. Obě výše uvedené aktivity byly vnímány pozitivně, a s ohledem na dlouhodobou podporu transatlantických vztahů zapadaly i do priorit zahraniční politiky ČR (MZV 2015). V neposlední řadě připravila ČR v průběhu březnového zasedání Evropské rady jednání, na kterém byly formulovány společné pozice zemí Unie pro dubnový summit G-20 v Londýně.

Z výše uvedeného je možné konstatovat, že právě reprezentace navenek byla jedním z klíčových aspektů, na které se české předsednictví muselo soustředit. Vyžadovalo značnou odbornost i organizační schopnosti diplomatického sboru. I z pohledu ostatních aktérů byla role ČR vnímána spíše pozitivně, čímž přispěla k pozitivnímu obrazu ČR jako předsednické země.

5. Specifika daného předsednictví s ohledem na politické, geopolitické, hospodářské a další okolnosti daného období

Pozice ČR před začátkem předsednictví nebyla jednoduchá. Řada aktérů, zejména z řad představitelů některých členských států, se k nadcházejícímu předsednictví vyjadřovala skepticky. Nepanovala ani příliš velká očekávání s ohledem na jeho průběh. To mimo jiné vycházelo z předpokladu, že ČR patří k menším a novým členským státům. ČR je zároveň považovaná za euroskeptickou zemi. Tento negativní postoj se nejvíce pojil s tehdejší českým prezidentem Václavem Klausem.

Situaci českým představitelům nezjednodušily ani další okolnosti daného období. ČR se předsednictví ujímala v okamžiku, kdy EU čelila první vlně dopadů globální finanční

krize (Winklerová 2010). Problémy zemí eurozóny, do kterých ČR sama nepatří, jí tak byly spíše vzdálené. I přes tuto skutečnost se finanční krize stala významným tématem řady jednání, kterým ČR předsedala, a to včetně jednání Evropské rady v březnu 2009, kde se mimo jiné připravovaly společné pozice zemí EU k dubnovému summitu zemí G-20 v Londýně.

Atmosféra uvnitř EU byla zjištěná i z důvodu probíhající (a ne zcela úspěšně) ratifikace Lisabonské smlouvy. Ratifikační proces byl blokován nejen Irskem. I v samotné ČR byla ratifikace pozdržena a Česko bylo nakonec poslední zemí, jež Lisabonskou smlouvu v listopadu 2009 ratifikovala.

Situaci ztěžovalo dále i vnitřní politické klima. Zemi měl zastupovat premiér, jehož strana doma právě prohrála krajské volby, a který čelil v parlamentu silnému tlaku a odporu opozice. Tato vypjatá situace se navíc v průběhu předsednictví ještě prohloubila, když Parlament ČR v březnu 2009 vyslovil vládě nedůvěru, v důsledku čehož v polovině předsednictví nastoupila prozatímní vláda úřednická. Tato situace nebyla ojedinělá, v minulosti již nastala např. ve Francii, Dánsku či Itálii. Na celkový průběh výměna neměla zásadně negativní vliv, přesto však výměna vedoucích představitelů vedla uvnitř útvarů pro přípravu předsednictví k převládnutí „odevzdanější nálady“. Snahou bylo dokončit předsednictví bez další významné katastrofy, ale také bez velkých ambic.

Atmosféře předsednictví v neposlední řadě nepřispěla ani skutečnost, že v rámci předsednického Tria Česko následovalo po dominantní Francii. Právě její představitelé se vůči českému předsednictví vyjadřovali kriticky. Rozpory byly patrné i v klíčových prioritách obou zemí, v jejichž rámci se Francie zaměřila na protekcionismus, zatímco ČR na otevřenost, o čemž svědčilo i heslo „Evropa bez bariér“. Významnou úlohu sehrála i dominantní osobnost francouzského prezidenta. Důkazem toho byl i výrok francouzského prezidenta Nicolase Sarkozyho, že bude i nadále připraven svolat vrcholnou schůzku eurozóny, pokud si to situace vyžádá, stejně tak jako jeho návštěva Blízkého východu v době krize v pásmu Gazy (Kaniok 2010). Podobnou zkušenost mají i slovinští představitelé, jejichž předsednictví Francii naopak

předcházelo. Francouzské předsednictví, oficiálně vymezené druhým pololetím 2008, začalo už o půlrok dříve. Slovinci, kteří si nechtěli dělat problémy, se francouzským interferencím nebránili a razili spíše smířlivý postoj. Francouzský postoj naopak dokládá, že jen den po oficiálním vyhlášení programu slovinského předsednictví v lednu 2008 vyhlásil Sarkozy program předsednictví francouzského, s čímž bylo možné ještě několik měsíců počkat (Svetličič, Cerjak 2015). Tato situace by se v roce 2022 neměla opakovat, a to nejen z důvodu platnosti Lisabonské smlouvy, ale také proto, že Francii v průběhu předsednictví čekají prezidentské volby. Je tedy velmi pravděpodobné, že větší ambice by francouzští představitelé mohli mít první 3-4 měsíce, následně již budou zaměstnáni spíše vnitřními záležitostmi země.

6. SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
kompetentnost úředníků a diplomatů (zkušenosti z EU institucí), významný nárůst personálních kapacit ambiciózní priority (3E), konsensuální příprava priorit, relevantní témata priorit v průběhu předsednictví vznik celé předsednické sekce, post MVEZ – jasně vymezené kompetence v oblasti evropských záležitostí a předsednictví neformální vazby s institucemi EU organizačně-logistické zajištění akcí propagace regionů koordinace Tria – dobrá spolupráce mezi ČR a Švédskem (spolupráce v řadě agend, pozvolné a bezproblémové předání agend)	napětí mezi ÚV a MZV finanční management (zejména krizový management, neočekávané akce), nízká flexibilita, nehospodárnost neschopnost politické scény fungovat konsensuálně na evropské úrovni nedostatečné vyjasnění nákladů a poskytování centrálních služeb mezi ÚV a resorty komunikace o předsednictví nebyla vždy jednoznačná a některé aktivity nebyly pochopeny tak, jak byly zamýšleny (kostka cukru, hlavní motto, Entropa) způsob, jakým se o CZ PRES 2009 v průběhu i po skončení předsednictví komunikovalo koordinace v Triu – problematické předávání agend mezi Francií a ČR jednalo se o první předsednictví ČR, a to pouhých 5 let po vstupu do EU – nepřipravenost státní správy, některé unijní mechanismy nebyly ještě dostatečně zažité na straně ČR
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
očekávání ohledně průběhu předsednictví ze stran některých členských států byla nízká příležitost prezentovat zemi i její schopnosti v rámci EU působit reprezentace EU navenek: ohlasy na jednání Česka v rámci obou počátečních krizí (v pásmu Gazy i plynové krize) byly veskrz pozitivní organizace důležitých zahraničních setkání, včetně návštěvy amerického prezidenta, summitu Východního partnerství atd. v první polovině roku 2009 končilo období Evropskému parlamentu – větší ochota rychle a konstruktivně jednat	pád české vlády (březen 2009) jednalo se o první předsednictví ČR, a to pouhých 5 let po vstupu do EU české předsednictví navazovalo na předsednictví dominantní Francie v první polovině roku 2009 končilo období Evropskému parlamentu (a konaly se volby do EP) a zároveň se vybíral i kandidát na pozici předsedy EK plynová krize Rusko-Ukrajina, krize v pásmu Gazy

Seznam použitých zdrojů

Beneš, V., Karlas, J. (2010). The Czech Presidency. *Journal of Common Market Studies* 48 (1): 69-80.

Drulák, P., Šabić, Z. (eds) (2010). *The Czech and Slovenian EU Presidencies in a Comparative Perspective*. Dordrecht : Republic of Letters.

Fuksiewicz, A., Lada, A. (2010). The Czech Presidency in the Council of the European Union – The View from Poland. In Dostál, V. *The Czech Republic and Poland in contemporary international politics: partners or rivals? Asociace pro mezinárodní otázky*. Dostupné z: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/the-czech-republic-and-poland.pdf>

General Secretariat of the Council of the EU (2018). *Handbook of the presidency of the Council of the EU (2018)*. Dostupné z: <http://www.mvep.hr/files/file/2018/181212-handbook-of-the-presidency-02-2018-1.pdf>

Ifrah, R., Kubová, R., Medunová, T., Sochorcová, J. (2008). České předsednictví bez bariér? Politika přípravy ČR na předsednictví v Radě EU. Working paper č. 26. Institut politologických studií, Masarykova univerzita. dostupné z: https://www.iips.cz/userfiles/file/wp_26_ceske_predsednictvi.pdf

Kaniok, P. (2010). České předsednictví Rady EU – most přes minulost. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Kaniok, P. (2014). Předsednictví Rady EU jako nástroj práce s agendou: Evropa bez bariér. *Současná Evropa* 01/2014. Dostupné z: <https://sev.vse.cz/pdfs/sev/2014/01/04.pdf>

Kaniok, P., Smekal, H. (2010). České předsednictví v Radě EU: politický standard, mediální katastrofa. *Politologický časopis* 1: 39-58. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2010/1/Polcas_2010_1_pp_39_58.pdf

Král, D., Bartovic, V., Řiháčková, V. (2009). *The 2009 Czech EU Presidency – Contested leadership at a time of crisis*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. Dostupné z: http://www.sieps.se/en/publications/2009/the-2009-czech-eu-presidency-20092op/Sieps_2009_2op.pdf?

Mezinárodní politika 7/2009. Dostupné z: https://www.dokumenty-iir.cz/MP/MPArchive/2009/MP07_09.pdf

MZV (2015). *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. schválené Vládou ČR dne 13. července 2015. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analyzy_a_koncepce/koncepce_zahranicni_politiky_cr.html.

MZV (2009a). *Výsledky českého předsednictví v Radě EU*. Dostupné z: https://www.mzv.cz/file/472320/cz_pres_vysledky_cs_2.pdf

MZV (2009b). *České předsednictví v číslech*. Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/67/6e/70/472328_357132_cz_pres_cisla_cs.pdf

Potužník, J. F. (2009). *Mirek Topolánek: Sto dní v čele Evropy*. Praha: WWAPhotos.

Svetličič, M., Cerjak, K. (2015). Small Countries' EU Council Presidency and the Realisation of their National Interests: The Case of Slovenia. *Croatian International Relations Review* 21 (74): 5-39.

Úřad vlády (2009a). Shrnutí působnosti centrálního koordinačního týmu v době konání českého předsednictví v Radě EU Organizace, logistika a komunikace. Dostupné z: http://www.eu2009.cz/assets/czech-presidency/programme-and-priorities/achievements/shrnuti-pusobnosti-centralniho-koordinacniho-tymu-v-dobe-k_1.pdf

Úřad vlády (2009b). Přehled nejdůležitějších legislativních aktů dohodnutých za českého předsednictví. Dostupné z: http://www.eu2009.cz/assets/news-and-documents/news/cz-pres_akty_cs.pdf

Winklerová, L. (2010). Hodnocení českého předsednictví Rady EU. Diplomová práce. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/ervc9/diplomova_prace.pdf

Doporučení pro nastavení koordinačního mechanismu a jeho hospodárnost

COST BENEFIT ANALÝZA

Na straně nákladů předsednictví jsme komparovali na prvním místě personální náklady, resp. personální navýšení z důvodu předsednictví ve členění na navýšení v resortech, které vnímáme jako záruku nebo předpoklad pro výkon vyjednávací a politické funkce předsednictví. Z tabulky č. 3 vyplývá, že námi identifikovaná logistická předsednictví (Finsko, Malta) měla resortní navýšení personálních kapacit spíše nižší, zatímco předsednictví solidní s ambicí ovlivnit posun v agendách nebo vyjednáváních kladly na resorty větší důraz. Z hlediska celkového navýšení personálních kapacit je přitom vcelku lhostejné, zda se odborné kapacity nalézají fyzicky v hlavním městě (teoretický model capital-based předsednictví) nebo na SZEU v Bruselu. Respondenti našich polostrukturovaných rozhovorů jasně upozornili na tento faktický rozpor mezi realizací a teoretickou koncepcí koordinačního mechanismu s tím, že silnější resortní zastoupení v Bruselu znamená vyšší operativnost a flexibilitu, ačkoliv loajalita a koordinace de facto náleží hlavnímu městu.

Přítomnost resortních zástupců na SZEU v Bruselu dle zkušeností námi analyzovaných zemí jasně ovlivňuje také náklady předsednictví, které jsou v tomto modelu často vnímány jako náklady jednotlivých resortů, jež de facto navyšují ohlášený rozpočet předsednictví, a to i poměrně flexibilně. Jasně to dokázal například případ Rakouska, jež oznámený rozpočet pro samotnou Radu ani nedočerpalo, ale při započtení resortních nákladů se jeho předsednictví poměrně značně prodražilo – viz tabulka č. 4. Podobný přístup k rozpočtu předsednictví volila v minulosti i ČR. I zde bylo v roce 2009 čerpáno 40 % celkového rozpočtu z rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev. Z informací z hloubkových rozhovorů lze usuzovat, že i v současných přípravách předsednictví postupuje Česká republika obdobným způsobem, když aktuálně vyzývá resorty k alokaci souvisejících částí svých rozpočtů na předsednictví (respondenti č. 21 a 25).

Tabulka 3 – Personální zajištění potřeb předsednictví (navýšení personálních kapacit) v FTE

	SK PRES	MT PRES	AT PRES	FI PRES	HR PRES	PT PRES	CZ PRES 2009
Posílení personálních kapacit SZEU a resortů celkem	194	220	388	185	130	235	338*
Resorty	101	82	277	64	90	N/A	254
Stále zastoupení při EU (součást MZV)	93	138	47	85	40	N/A	102
Stážisté (SZ při EU)	30	0	0 **	15-20	N/A	0	N/A
Liaison officers	91	80	N/A	75	N/A	100	69

Zdroj: Dílčí analýzy jednotlivých zemí a polostrukturované rozhovory.

Poznámky: *) dalších zhruba 400 spolupracovníků na dohodu o pracovní činnosti, celkem se podílelo 1500 osob

**) neplacená místa stážistů nejsou podle legislativy možná, takže místa jsou zahrnuta v personálním navýšení

Finsko dále uvádí 21 pracovníků sekretariátu pro přípravu summitů ve Finsku, 9 pracovníků komunikačního oddělení, 17 administrativních pracovníků.

Slovensko a Malta uvádí také posílení jiných diplomatických misí, a to o 16, resp. 33 FTE.

Solidní předsednictví (Rakousko, Slovensko) musí obecně počítat s relativně vyšším navýšením resortních kapacit, a to v oblastech vytyčených priorit. U Rakouska šlo v největší míře o ministerstvo vnitra a spravedlnosti; u českého předsednictví to v minulosti bylo vedle MZV též Ministerstvo zemědělství. U plánovaného předsednictví v roce 2022 lze čekat větší důraz na agendu Ministerstva průmyslu a obchodu.

Z hlediska celkových nákladů předsednictví bez zohlednění rozdílů v kupní síle a mzdové úrovni, jež mohou indikovat údaje v tabulce č. 1, lze z tabulky č. 4 vypočítat celkovou finanční náročnost jednotlivých modelů. Solidní předsednictví s jasně stanovenými

sektorovými prioritami by mělo počítat s náklady na úrovni okolo 70 mil. EUR s tím, že náklady rakouského předsednictví přes 93 mil. EUR byly ovlivněny spíše federativním uspořádáním země (které přispělo k volbě decentralizovaného modelu, respondent č. 14), pozicí Rakouska v rámci Tria a dlouhodobými zájmy na některých agendách než nadměrnou ambicí. I z tohoto důvodu řadíme i toto poměrně drahé předsednictví mezi předsednictví solidní, nikoliv ambiciózní. U ambiciózního portugalského předsednictví lze s velkou mírou jistoty očekávat navýšení dnes známé částky mírně pod 70 mil. EUR. Naopak úsporná a logisticky zaměřená předsednictví lze dle našich zjištění realizovat s náklady okolo 50 mil. EUR.

Tabulka 4 – Celkový rozpočet předsednictví v mil. EUR

	SK PRES	MT PRES	AT PRES	FI PRES	HR PRES	PT PRES	CZ PRES 2009
Náklady celkem	50,7	51,6	93,1	54,6	71,0	67,0	137,2 *

Zdroj: Dílčí analýzy jednotlivých zemí a polostrukturované rozhovory.

Poznámky: *) přepočten na EUR z částky uváděné v Kč, přičemž 2 mld. Kč z tzv. všeobecné pokladní správy a cca 1,4 mld. z rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev

Rakousko vyčerpalo z plánované částky alokované čistě na jednání Rady (42,2 mil. EUR) jen 36,4 mil. EUR. Zbýlá suma 56,7 mil. EUR byla čerpána resorty.

Z polostrukturovaných rozhovorů vyplývá, že zásadními faktory, které ovlivňují celkové náklady předsednictví, jsou jak jasné a stabilní plánování, tak vnější okolnosti. Dobře naplánovaná předsednictví připravovaná v době vnitropolitické stability nemají tendenci k výraznému navyšování nákladů. Ovšem tam, kde probíhá příprava v nejasné době a o nákupech se rozhoduje často ad hoc a na poslední chvíli, se plánované rozpočty obvykle překračují. Tento předpoklad potvrdil také respondent č. 16, který zmínil, že pokud se nebudou důležité součásti předsednictví řešit s dostatečným předstihem, je zde riziko zvýšení očekávaných nákladů.

Stejně tak reakce na neočekávané události nebo tlak partnerů Tria na dodatečné summity a jednání (které obvykle přicházejí ruku v ruce) vyžadují dodatečné finanční náklady zejména v oblastech, kde země deklaruje jasné ambice nad rámec běžné logistiky. Rozpočet prvního českého předsednictví, který je v tabulce č. 4 jednoznačně nejvyšší (bezmála 140 mil. EUR), je výsledkem souhry obou faktorů. To potvrzují také někteří respondenti, kteří v tomto ohledu zdůrazňují především finančně náročný summit s americkým prezidentem Obamou (respondent č. 18, 28).

Z hlediska aktuálně navrženého rozpočtu druhého českého předsednictví na úrovni cca 44 mil. EUR a 200 nových pracovních pozic lze oprávněně očekávat navýšení. Z našich zjištění vyplývá, že rozpočet není politickými aktéry považován za finální. Jeho čerpání a včasné plánování je ovšem negativně ovlivněno politickým cyklem v ČR. Navíc se domníváme, že rozpočet byl stanoven dříve, než byly definovány ambice předsednictví a očekávání na politické úrovni. Jak politická nejistota, tak očekávané stanovení nemalých ambic nás vede k závěru, že i plánovaný rozpočet pravděpodobně zhruba o polovinu naroste. I tak by stále zůstal pod polovinou nákladů prvního českého předsednictví. Tento argument mimo jiné potvrzuje např. zkušenost Slovenska (viz samostatná případová studie). Jasné stanovení ambicí a realistického rozpočtu na začátku příprav umožňuje připravit také vhodnou personální strukturu a program aktivit tak, aby mohlo předsednictví flexibilně reagovat na nepředvídatelné okolnosti bez zásadnějšího navýšení výdajů.

Výše uvedené otevírá zajímavou otázku participace sponzorů, kterou shrnuje tabulka č. 5. Nutno podotknout, že sponzorství předsednictví je momentálně diskutováno i na úrovni evropských institucí, což jeho potenciál snižuje. Evropská ombudsmanka se dne 29. 6. 2020 vyjádřila ke stížnosti nevládní organizace Foodwatch, že Rada EU toleruje sponzorství předsednictví Rady EU, jež může mít negativní dopad na image EU. Jestliže se na fotografiích a videích z jednání Rady EU objevují pravidelně vedle evropské vlajky loga vlivných nadnárodních firem, existuje riziko, že tyto společnosti budou usilovat o podíl na formování agendy EU. Jednou z rolí předsednictví je přitom zachovat neutralitu a odolnost vůči lobbistickým vlivům. Evropská ombudsmanka ve svém rozhodnutí doporučila zakázat

sponzorování předsednictví anebo stanovit pravidla pro sponzorování na celoevropské úrovni (Úřad evropského ombudsmana, případ 1069/2019/MIG). Německo se v této souvislosti nechalo slyšet, že v zájmu zachování transparentnosti, integrity a neutrality rezignuje na sponzorování svého předsednictví v EU.¹²

Tabulka 5 – Sponzoring předsednictví v mil. EUR

	SK PRES	MT PRES	AT PRES	FI PRES	HR PRES	PT PRES	CZ PRES 2009
Sponzoring	0,330	N/A	N/A	N/A	0,117	N/A	N/A
Typ sponzoringu	Peugeot, Orange, ESET, Ardaco, Slovnaft, Microsoft	80 vozů BMW, lokální gastronomické produkty, IT infrastruktura, dárky, Air Malta	auta, papír, voda, jízděnky ORF, ÖBB, Rauch, rakouská pošta, DHL, A1 Telekom Austria, Microsoft, Augarten	vozový park	auta (Peugeot a Citroën), pohonné hmoty (INA), nápoje (voda, džus, káva)	N/A	auta, minivany, autobusy, dárky, kurýrní služby, nápoje (voda, pivo), Entropa Microsoft, IB, Telefonica

Zdroj: Dílčí analýzy jednotlivých zemí a polostrukturované rozhovory

¹² Více informací viz Cereceda, R., (2020). EU-Ratspräsidentschaft: Deutschland will kein Sponsoring. Euronews.com. (9. 7. 2020), [on-line], dostupné: <https://de.euronews.com/2020/07/09/eu-ratspräsidentschaft-deutschland-will-kein-sponsoring>. [20.11.2020]

Údaje v tabulce č. 5 jsou poměrně kusé a získat reálné náklady sponzorů je mnohdy nemožné. Ve většině případů se ale předsednictví orientuje na dodávání služeb, kdy nejvyšší hodnotu mají kontrakty spojené s dopravou delegací. Jako příklad dobré praxe zde může posloužit např. Slovensko, které často využívalo sponzoring ve formě poskytování konkrétní služby pro dané akce „in kind“, tedy bez finančního krytí. Finsko zase pořádalo některá výběrová řízení na dodávky služeb na úrovni celé EU, tedy bez možnosti zvýhodnění domácích subjektů (respondent č. 23).

Na straně přínosů předsednictví lze vnímat celou řadu indikátorů spojených např. s množstvím úspěšně dojednané legislativy, který ovšem ovlivňuje řada faktorů, jež samo předsednictví nemůže ovlivnit (viz např. malé množství dokončené legislativy v případě finského předsednictví). Vhodnější se proto jeví sledování aktivity předsednictví ve vztahu ke konkrétním agendám. Respondenti č. 14, 19, 21 nebo č. 23 zmínili zásadní přínos předsednictví v roli moderátora, mediátora a „honest broker“. Aktivní předsednictví s ambicí dosahovat unijního kompromisu v celé řadě agend musí na jedné straně počítat s výdaji, jež nesou všechny typy jednání, a to jak na formální, tak neformální úrovni, na straně druhé lze však jeho přínos množstvím těchto jednání měřit. Obtížně měřitelnými přínosy naopak mohou být posílení vlivu země ve strukturách EU, zlepšení vnímání země ve vztahu k jiným členským státům, zvýšení atraktivity země v očích evropských občanů (včetně prezentace domácího cestovního ruchu nebo domácích firem), ale také zlepšení povědomí o EU v očích občanů dané země (například respondenti č. 4, 24, 28) vedoucí k efektivnějšímu prosazování evropských politik.

Z důvodu měřitelnosti klademe na stranu výnosů právě výstupy předsednictví v podobě jednání, která dělíme s ohledem na jejich potenciál v rámci odborných agend na nejnákladnější summity, expertní jednání a další akce. Dále se zaměřujeme na místo konání těchto schůzek. Počet summitů v zemi předsednictví roste úměrně ambicím nebo neočekávaným situacím v době předsednictví. Tato položka tak tvoří do značné míry nepředvídatelnou část a ani vypovídací schopnost z hlediska porovnání nákladů a výnosů není

nejvyšší, neboť málokterá země (bez ohledu na ambici předsednictví) odolá představě evropského summitu v kulisách národních měst s tušenými efekty na domácí ekonomiku.

Solidní předsednictví s sebou nese i tisíce pracovních jednání. Například Rakousko deklaruje přes 2 700 oficiální předsednických akcí (a to se jednalo, na rozdíl od prvního českého předsednictví, o předsednictví v novém nastavení dle Lisabonské smlouvy) a stovky formálních jednání v Bruselu bez ohledu na typ koordinace předsednictví. V závislosti na zvoleném rozpočtu se rozdíl může jevit až jako propastný: solidní slovenské předsednictví vykazuje mezi polovinou až třetinou takto uspořádaných akcí. Nutno podotknout, že Rakousko je dlouhodobě vyzdvihováno jako země s velkým přínosem pro dosahování kompromisů a burden sharing, což vyplývá i z jeho pozice v rámci Tria. Jak uvádí např. respondent č. 20, Rakousko uspořádalo personálně velmi dobře zajištěné předsednictví, které bylo díky svým lidským kapacitám schopné zajistit v zásadě všechna důležitá jednání a disponovalo informacemi z první ruky. Logistická předsednictví jsou v tomto ohledu mnohem střídmější a na informování o počtu uspořádaných akcí ani nekladou důraz (viz chybějící údaje v tabulce č. 6).

Výstupy chorvatského předsednictví zřejmě „pozitivně“ ovlivňuje nárůst digitalizace v oblasti jednání, což je na jednu stranu zřejmá cesta ke zlevnění předsednictví při vyšším výkonu, na druhou stranu řada našich respondentů (například č. 22, 26, 27 a 28) jednoznačně upozorňuje na významné limity neosobních a on-line jednání pro dosahování jasně definovaných zájmů. Z digitalizace tak bude spíše těžit předsednictví logistické nežli solidní (viz dále). U ambiciózního předsednictví pak lze očekávat nárůst schůzek zejména na vrcholné úrovni, mezivládních konferencí a zainteresování odborné veřejnosti.

Tabulka 6 – Počet akcí uspořádaných v rámci předsednictví

	SK PRES	MT PRES	AT PRES	FI PRES	HR PRES	PT PRES	CZ PRES 2009
úroveň ministrů	18	44 *	36	52	58 **	N/A	97
expertní úroveň, jednání, workshopy, semináře, konference	180	233	363	N/A	250	N/A	336
summit v zemi předsednictví	ano	ano	ano	ne	ne	N/A	ano
formální jednání v Bruselu nebo Lucemburku	49	49	161	52	109	N/A	N/A
pracovní skupiny v Bruselu nebo Lucemburku	1212	N/A	2722	1164	1400	N/A	3000

Zdroj: Dílčí analýzy jednotlivých zemí a polostrukturované rozhovory

Poznámky: *) na Maltě se konalo 18 neformálních zasedání Rady a 9 ministerských setkání

**) do 13. března 2020 v Bruselu, poté videokonference

SWOT ANALÝZA

Závěrečná SWOT analýza připravovaného českého předsednictví (tabulka č. 7) vychází ze silných a slabých stránek, jež byly v předchozím textu identifikovány a jsou do značné míry dané parametry české ekonomiky a pozicí ČR v rozhodovacím mechanismu EU. Míra jejich ovlivnění je ze strany koordinačního mechanismu spíše omezená, ale při nastavení ambicí, tematických priorit a rozpočtu je s nimi třeba počítat. Výrazněji se v této části proto zaměřujeme na celou řadu vnějších faktorů, které vstoupí do hry v době předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022, z nichž všechny mohou více či méně ovlivnit průběh českého předsednictví, a to jak v dobrém, tak i špatném slova smyslu. Tyto faktory chápeme jako hrozby a příležitosti, tedy jako faktory, na něž se lze v průběhu přípravy a nastavení koordinačního mechanismu proaktivně zaměřit a reagovat, a mající tudíž na volbu modelu zásadní vliv.

Mezi silné stránky řadíme fakt, že ČR patří v kontextu EU mezi středně velké země. Z hlediska své velikosti má tak stejně jako ostatní analyzované země spíše limitovaný geopolitický vliv, což lze v kontextu koordinačního mechanismu vnímat jako výhodu. Omezené geopolitické ambice umožňují zemi soustředit se na agendy vnitropolitického charakteru, což z hlediska EU často znamená ekonomické agendy, na kterých má ČR jako významně globalizovaná ekonomika primární zájem (již dříve bylo jmenováno dokončení vnitřního trhu, digitální agenda, investice, hospodářská obnova). Zároveň to do značné míry odpovídá očekáváním unijních institucí a velkých zemí směrem k předsednictvím takto postavených zemí v EU, tj. důraz na posouvání jednání a dosahování kompromisů bez přílišného důrazu na domácí politické priority (viz např. hodnocení rakouského předsednictví). Jak již bylo uvedeno a znázorněno v tabulce č. 1, z hlediska ekonomické úrovně se ČR řadí za Rakousko či Finsko, ale předstihuje Portugalsko, Slovensko či Chorvatsko. Její geografická lokace ve středu Evropy nahrává možnostem vytvářet blízké vazby se zeměmi západní i východní Evropy. Předsednictví v Radě EU organizuje

již opakovaně, může tak navázat nejen na zkušenosti jiných členských států, ale i na špatnou a dobrou praxi související s přípravami a realizací předsednictví v roce 2009.

Mezi slabiny ČR patří problematická politická kultura a nestabilní politické prostředí. To se negativně odrazilo již na průběhu prvního českého předsednictví. Následkem nestability byl pád vlády vyvolaný opozicí v březnu 2009, který i přes dobře administrativně zvládnuté předsednictví vrhl na ČR na politické úrovni špatné světlo. Vedle politické kultury může přípravy a realizaci předsednictví ovlivnit i vnímání Unie politickými představiteli a veřejností. V tomto smyslu je třeba brát v potaz dlouhodobě převažující negativní postoj veřejnosti k EU, stejně jako vlažný přístup k EU ze strany vládních představitelů. Tento aspekt může do jisté míry vést až k podcenění příprav předsednictví a nedostatečnému pochopení úlohy předsednického státu. V kombinaci s tím, jak je ČR dlouhodobě vnímána některými členskými státy EU (euroskeptická země nacházející se mimo střední proud v klíčových oblastech jakými jsou např. eurozóna, Green Deal a migrace), nelze tento faktor pominout. Dá se očekávat, že z některých členských zemí mohou před začátkem předsednictví na konto ČR zaznívat pochyby a obavy ohledně jeho realizace. Na druhé straně dobře zvládnuté předsednictví může pozici ČR v EU výrazně posílit a pozitivně zapůsobit i na vztah české veřejnosti k EU.

Tabulka 7 – SWOT analýza připravovaného českého předsednictví v Radě EU

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
středně velká země s omezenými geopolitickými ambicemi, což umožňuje uspořádat koncentrované předsednictví pozice ve středu Evropy umožňující navazovat blízké vazby a přemostovat rozdíly mezi evropským západem a východem opakovaná realizace předsednictví umožňující navázat na příklady dobré a špatné praxe dlouhodobé a jasné artikulované zájmy v oblasti vnitřního trhu, digitalizace a podpory investic, Východního partnerství nebo přibližování zemí západního Balkánu k EU	problematická politická kultura a nestabilní politické prostředí vnímání EU domácími politickými představiteli a veřejností riziko podcenění příprav předsednictví a nedostatečného pochopení role předsednického státu pozice mimo střední proud v řadě klíčových témat (eurozóna, Green Deal, migrace) nastavení rozpočtu předsednictví dříve, než byly určeny jeho ambice a směřování
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
předsednictví uprostřed unijního institucionálního cyklu (volby do EP až v roce 2024) prezidentské a parlamentní volby ve Francii v dubnu 2022 (vnímáno spíše jako příležitost) federální volby v Německu v roce 2021 (může být vnímáno i jako hrozba) soulad českých priorit se strategickým EU rámcem pro období 2019–2024 a s programem předsedkyně von Leyenové rozvoj digitalizace v kontextu pandemické krize	volby do Poslanecké sněmovny v říjnu 2021 nové nastavení předsednictví podle Lisabonské smlouvy, se kterým nemá české předsednictví přímou zkušenost trvajícím růst významu a vlivu institucí EU (EP i EK) vztah domácí politické reprezentace se zástupci ČR v Bruselu předsednictví v druhé polovině roku dominantní pozice Francie v rámci Tria parlamentní volby ve Švédsku na podzim 2022 (vnímáno spíše jako hrozba, ale málo pravděpodobná) nepředvídatelné okolnosti pandemické krize a jejích dalších dopadů

Vnější faktory, které vstoupí do hry v době předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022, jsou četné a všechny mohou více či méně ovlivnit průběh českého předsednictví, a to v pozitivním i negativním smyslu. Mohou tedy působit jako hrozby i příležitosti.

Mezi zásadní vnější faktory (tj. takové, na které je v možné v mezích koordinačního mechanismu se s předstihem připravit, byť z hlediska politických aktérů na domácí úrovni), jež mohou výrazně zasáhnout do realizace předsednictví, patří volby do Poslanecké sněmovny v říjnu 2021. Podobné okolnosti předcházely i průběhu předsednictví v Rakousku a Finsku. Obě země však volby i příchod nových ministrů zvládly bez větších komplikací. Důležitou roli hrála skutečnost, že přípravy předsednictví byly apolitické, ponechány co nejvíce v režii administrativy a úředníků v centrálním koordinačním útvaru (CKÚ) i na relevantních ministerstvech (respondenti č. 30, 32). Nástup nových ministrů samozřejmě má dopad na chod ministerstev, ovšem bude-li probíhat intenzivní příprava na nižších úrovních, politická úroveň nemusí být pro samotný průběh předsednictví rozhodující. Přesto však bude záležet na tom, jak rychle se noví ministři a ministryně „zaškolí“, a to nejen v konkrétní agendě ministerstva, ale rovněž v unijních procesech, a zda si vybudují jistý „ownership“ směrem k resortní agendě při předsednictví (respondent č. 13 a 32).

ČR bude své druhé předsednictví organizovat v době, která se od roku 2009 velmi změnila. Nejde jenom o primární legislativu, ve hře se objevili noví aktéři i mechanismy nastavené Lisabonskou smlouvou. Ty mimo jiné vedly k posílení role některých unijních institucí. Byť je role předsednické země stále významná, roste zapojení EP. Respondent č. 28 jasně hovořil o významu vztahů mezi politickou reprezentací a zástupci země v EP už v předchozím institucionálním rámci. Tento aspekt nyní nepochybně ještě posílí. Klíčová je i pozice EK z hlediska iniciace nových legislativních návrhů. Za takové konstelace se výrazně snižuje možnost předsednické země prosazovat vlastní agendu či zvolené priority. Mnohými respondenty byla v tomto smyslu zdůrazňována spíše role neutrálního prostředníka schopného dosáhnout kompromisu (tzv. honest broker). Navíc schopnost realizovat úspěšné předsednictví, jak již zaznělo výše, je velmi obtížně měřitelná. Zavádějícím ukazatelem je počet schválených legislativních aktů.

Výrazným vnějším faktorem, umožňujícím posunout agendu v některých oblastech, je institucionální cyklus EU. Ten souvisí s tím, v jakém období se v době předsednictví nachází EP (zda je před volbami, po nich anebo v mezidobí) i EK, a tedy jak intenzivní spolupráce

je reálná. Nedojde-li k neočekávaným změnám, bude složení EP i EK stejné jako v současnosti. Termín voleb do EP je stanoven na rok 2024. Předsednictví ČR se bude nacházet uprostřed unijního institucionálního cyklu. Česko nastoupí tudíž do již rozjetého procesu, v němž se budou zpracovávat agendy i legislativní návrhy z minulých období. Předsednická země si tak může klást ambice, avšak s přihlédnutím k těmto okolnostem. Nebude pravděpodobně možné dosáhnout v tomto ohledu takových výsledků jako v roce 2009, kdy bylo těsně před volbami do EP.

K podobným závěrům dojdeme i při analýze pozice ČR v rámci Tria. ČR musí počítat s tím, že předsednictví v druhé polovině roku je vždy o něco kratší v důsledku letních měsíců a Vánoc. Reálně zbývají na jednotlivé agendy 3-4 měsíce. Navíc v rámci Tria se ČR nachází uprostřed, tedy bude nucena navázat na některá témata z předešlého předsednictví (respondent č. 32). Tato pozice je ještě umocněna tím, že předsednictví ČR přebírá po Francii. Česko již při svém prvním předsednictví naráželo na dominantní pozici Francie (například respondent č. 28). Promítalo se to nejen ve způsobu předání agend, ale rovněž v nerespektování ČR jako předsednické země při některých jednáních (Francie ČR obcházela a snažila se předjednat svoji pozici přímo s institucemi, rozesílala členským státům dokumenty napřímo a ve francouzském jazyce a podobně (respondent č. 8)). Lze předpokládat, že ani v roce 2022 se nebudou tyto praktiky příliš lišit. Změnu by ovšem mohl přinést pokles zájmu Francie o předsednictví v souvislosti s konáním prezidentských voleb v dubnu 2022. Tato skutečnost bude mít pravděpodobně několik dopadů:

- francouzští představitelé se budou snažit většinu agend řešit již v prvních měsících předsednictví (leden – březen 2022);
- zájem o vstupování do českého předsednictví může být nižší než v roce 2009;
- může tím utrpět způsob předání a plynulá návaznost obou předsednictví;
- navýšit se také může počet rozpracovaných agend po francouzském předsednictví.

Dalším důležitým momentem, který je nutné při českém předsednictví zohlednit, je fakt, že volby čekají na podzim 2022 rovněž Švédsko, jež se tak bude také muset vyrovnat

s možnými změnami ve vládě těsně před zahájením svého předsednictví. Dopady, které by to mohlo mít na ČR, jsou dvojí: 1) může dojít ke komplikacím s předáním předsednictví, 2) Česko může být požádáno Švédskem o pomoc s koordinací některých agend. Vycházíme-li však ze zkušeností Švédska s opakovaným předsednictvím v Radě EU, ani jedna z alternativ se nejeví jako příliš pravděpodobná.

S ohledem na dění v roce 2021 jsou zde však i další vnější faktory, které mohou zásadněji ovlivnit vývoj EU, a tím pádem i průběh nadcházejícího předsednictví. Jednou z klíčových otázek jsou federální volby v Německu. Na rozdíl od předchozích let, kdy se vždy předpokládalo vítězství Angely Merkelové, výsledky voleb v září 2021 lze jen obtížně předvídat. V Německu výsledky mohou vyvolat značnou politickou nestabilitu, jež by bezpochyby měla přímý vliv i na vnitrounijní dění. Částečně to již bylo, byť v omezené míře, možné sledovat po německých parlamentních volbách v roce 2017. Dočasné ochromení dvou evropských dominantních aktérů, Francie a Německa, může mít za následek pomalejší posun v některých stěžejních agendách, vezmeme-li například v potaz snahu o oživení diskuse o budoucnosti EU.

Na druhé straně by ale právě tyto okolnosti mohly znamenat i volnější pole působnosti pro ČR. Česko nebude pravděpodobně v takové míře svázáno s tématy, jež dlouhodobě představovaly pro předsednické země a jejich vyjednávací týmy značnou zátěž, konkrétně např. víceletý finanční rámec či brexit. Naopak můžeme předpokládat, že ČR bude stejně jako současné předsednické země řešit dopady pandemie na ekonomický vývoj v EU. ČR se tak může soustředit na témata, s nimiž se dlouhodobě více ztotožňuje, ať už je to podpora digitalizace, dobudování vnitřního trhu či podpora středních a malých podniků, na něž bude mít po celé Unii pandemická krize největší dopad. Tato témata jsou navíc v souladu se strategickým rámcem pro období 2019-2024 a objevují se i v programu předsedkyně von Leyenové. Dá se rovněž předpokládat, že tento okruh témat podpoří i Švédsko v rámci programu Tria, jehož pozice jsou v mnoha ohledech s ČR podobné (konkurenceschopnost, digitalizace, vnitřní trh, Východní partnerství).

Pandemická krize bude mít zcela jistě i dopad na podobu organizace předsednických akcí a jednotlivých zasedání. Snahu přecházet na on-line formát některých zasedání lze vysledovat ještě před příchodem pandemie (např. Finsko). V průběhu chorvatského předsednictví však tyto nástroje zažily bezprecedentní rozvoj, jenž bude pravděpodobně v určité míře v rámci organizační stránky předsednictví zachován a využíván i po skončení pandemie. Pro ČR to znamená kromě možné cesty k hospodárnějšímu předsednictví rovněž nové výzvy spojené se způsobem vedení jednání schůzek a zasedání i s jejich technickým zabezpečením.

PŘÍKLADY DOBRÉ A ŠPATNÉ PRAXE PŘI PŘÍPRAVĚ A REALIZACI PŘEDSEDNICTVÍ A VOLBA KOORDINAČNÍHO MECHANISMU

Provedené případové studie nabízí několik příkladů konkrétního koordinačního mechanismu, který je determinován jednak ambicemi předsednictví, jednak národními specifiky. Koordinační mechanismus je tak do značné míry specifikou záležitostí každé země, kterou nelze jednoduše replikovat. Na základě dílčích analýz a polostrukturovaných rozhovorů proto formulujeme doporučení pro nastavení koordinačního mechanismu českého předsednictví, a to odděleně pro oblast jeho přípravy a pro oblast vlastní realizace. S ohledem na předpokládané scénáře českého předsednictví se pouze mění akcent na jednotlivá doporučení, nikoliv jejich celkové vyznění, což shrnuje tabulka č. 8. Zároveň předesíláme, že v rámci scénářů jsme v zásadě vyloučili čistě logistické předsednictví bez jakýchkoliv ambic, které by nám z hlediska pozice a možností ČR identifikované souhrnnou SWOT analýzou nepřišlo pro ČR důstojné. I nejjednodušší scénář předsednictví tedy počítá s profilováním vlastních ambic a agendy.

Logistická předsednictví spoléhají zpravidla na Brussels-based model s hlavním důrazem na roli SZEU, a to jak z hlediska obsahu, tak i organizace zasedání. SZEU je v tomto modelu poskytnut široký mandát. Koordinační mechanismus je v zásadě centralizovaný, postavený zejména na vazbách mezi centrálním koordinačním orgánem (CKÚ) a SZEU a zapojení ostatních aktérů se omezuje na prioritní odborné resorty. V případě finského předsednictví byla veškerá koordinace primárně lokalizována pod úřad premiéra, který nesl celkovou odpovědnost za plánování i výkon předsednictví. Politická rozhodnutí o prioritách a jednotlivých politikách byla přijímána ve Vládním výboru pro záležitosti EU (na úrovni ministrů) a koordinace probíhala také ve Výboru pro záležitosti EU na úrovni stálých tajemníků. V rámci úřadu předsedy vlády byly jmenovány zodpovědné osoby za komunikaci předsednictví i za jeho koordinaci. Koordinaci měl na starosti státní tajemník pro unijní záležitosti, a to právě v úzké spolupráci se SZEU v Bruselu. Jednotlivá ministerstva byla odpovědná za vypracovávání podkladů v rámci svých agend a za poskytování podpory jejich

čelním představitelům, zejména ministrům. Jako jediný nový orgán v rámci existujících vládních struktur vznikl Sekretariát finského předsednictví EU, a to jako součást Vládního odboru pro záležitosti EU. Orgán odpovídal za organizačně-logistickou stránku všech jednání, které se ve Finsku v době předsednictví konaly.

V případě Malty byly koordinace a management předsednictví v rukou Ministerstva pro evropské záležitosti a implementaci volebního programu. Nejvyšší instancí koordinačního mechanismu byl místopředseda vlády a ministr. Za přípravy předsednictví na národní úrovni konkrétně zodpovídal parlamentní tajemník pro předsednictví v Radě EU a unijní dotace. Jemu příslušel Úřad pro předsednictví v Radě EU, který sestával ze tří pilířů: politického (Programming and Training), logistického (Logistics) a komunikačního (Media and Marketing). V Bruselu koordinaci předsednictví zastřešovalo SZEU Malty, včetně jeho Oddělení pro koordinaci předsednictví, které bylo součástí koordinačního mechanismu. Během vlastního předsednictví pak byla realizace obsahové stránky v rukou Stálého zastoupení v Bruselu.

Obecně tak platí, že v případě logistického předsednictví je většina aktivit předsednictví orientována do Bruselu. Z hlediska modelu předsednictví je významné také to, jak je vnímána role předsednické země. Nejdůležitější je úloha tzv. honest broker (neutrálního prostředníka), a tedy neutrální role předsednictví hledající kompromisní řešení. To sice platí i u ostatních dvou typů, ovšem u nich je tato role kombinována s prosazením vlastních ambic země. V praxi to znamená, že obsahová náplň předsednictví (priority a cíle předsednictví) jsou sice primárně stanoveny v hlavním městě (centrálním koordinačním útvarům), avšak SZEU je již od začátku aktivně zapojeno ve všech aspektech příprav předsednictví. V průběhu jednání pak má SZEU mandát s dostatečným manévrovacím prostorem, aby roli honest broker mohlo zastat bez nutnosti vše do detailů konzultovat s ústředím. Vymezení kompetencí mezi SZEU a ústředím je respondenty považováno jako klíčový faktor pro jejich fungování a spolupráci v průběhu předsednictví. Možnost jasně definovaného širšího mandátu umožňuje SZEU jednat do značné míry samostatně. Ovšem v případě politicky citlivých záležitostí či agend takových, které vyžadují detailnější

technickou expertízu, je třeba ponechat prostor a nastavit kanály, aby bylo možné konzultovat s centrálním koordinačním útvarům či příslušnými ministerstvy.

Logistické předsednictví klade důraz na zapojení digitálních nástrojů, a to z hlediska koordinace předsednictví i konání zasedání. Komunikace mezi SZEÚ a designovaným představitelem centrálního koordinačního útvaru probíhají prostřednictvím pravidelných video konferencí, a to např. na úrovni stálého tajemníka či jeho zástupce (na SZEÚ na úrovni COREPER I a II). Videokonference se rovněž konají na pravidelné bázi mezi zástupci SZEÚ a jejich protějšky na příslušných ministerstvech (prakticky denně mezi SZEÚ a MZV). On-line formou probíhá i pravidelná komunikace z hlediska organizačně-logistické přípravy jednotlivých akcí mezi koordinačním týmem SZEÚ a odpovědnými osobami v centrálním koordinačním útvaru. Program zasedání, především neformálních rad, je naplánován CKÚ. Za přípravu programu akcí, jež jsou organizovány v Bruselu, je zodpovědné SZEÚ. Významné je i využití on-line nástrojů pro jednotlivá jednání a zasedání. Zde je ovšem nutné předem upozornit na řadu limitů, které jsou se zapojením digitálních prostředků spojeny a jež výrazně ovlivňují kvalitu jednání.

Role, kterou SZEÚ při přípravách i v průběhu předsednictví zastává, klade zvýšené nároky na SZEÚ, jenž musí kapacitně pokrývat celou agendu. V případě logistického předsednictví (je možno očekávat navýšení v rozsahu 100-200 osob) to znamená, že většina personálních kapacit je směřována právě do Bruselu. S ohledem na relativně nízký počet osob, které lze zaměstnat, je třeba volit experty z příslušných ministerstev, jež mají s agendami i s procesy v EU zkušenosti.

V důsledku relativně nízkého rozpočtu, který se pohybuje okolo 50 mil. EUR, platí, že se většina akcí koná v Bruselu. Probíhají-li některé akce na území předsednické země, organizují se v jednom místě. Vše je pokryto z centrálního rozpočtu. Navíc se výrazně snižuje počet doprovodných akcí a klade se malý důraz na propagaci země. Tento typ předsednictví se v zásadě omezuje na vedení agendy ve stavu, v jakém je v daném období, bez dalších dodatečných aktivit a země nebo vláda nemá další specifické ambice. S ohledem na vnímání

EU nebo jejích politik není předsednictví takovou příležitostí na stimulaci debaty nebo zvýšení povědomí o EU v očích veřejnosti. Neznamená to ale, že by země evropské záležitosti zanedbávala, ale evropské politiky jsou často natolik přirozenou součástí tvorby politiky na národní úrovni (Finsko), že není nutné jim věnovat i s ohledem na vnitropolitickou situaci další specifickou pozornost. Logistické předsednictví se rovněž snaží vyhnout organizaci neočekávaných akcí (případně se tyto akce přesouvají na další předsednické období), které rozpočet předsednictví značně prodražují.

Pro **solidní předsednictví** je typická kombinace Brussels-based a capital-based modelu s tím, že SZEU je obvykle posíleno kapacitami z resortů, které umožňují efektivní výkon předsednictví bez nutnosti širokého mandátu poskytnutému SZEU (koordinace probíhá v Bruselu přes resorty v hlavním městě). Z hlediska realizace zasedání je volen zejména centralizovaný model, kdy se vedle Bruselu a Lucemburku konají některá zasedání v hlavním městě. Rakouské předsednictví bylo vedeno zejména z Vídně, avšak SZEU v Bruselu mělo nezvykle silný mandát, díky kterému byla koordinace častěji možná z Bruselu. Řada resortů posílila personálně své kapacity právě na SZEU, čímž nebyla přímo narušena koordinace z Vídně i přes to, že se aktéři fyzicky nacházeli v Bruselu. Příprava a realizace předsednictví Rady (včetně koordinace rakouské pozice) byla svěřena do působnosti úřadu spolkového kancléře a ministra úřadu kancléře, zatímco pravomoc ministerstva zahraničí se měla omezit na bilaterální vztahy mezi členskými státy EU a vztahy se třetími zeměmi. Pro přípravu byla vytvořena řídicí skupina pod společným vedením úřadu spolkového kancléře a spolkového ministerstva pro Evropu, integraci a vnější záležitosti. V této řídicí skupině byla zastoupena všechna ministerstva a zástupci parlamentu, zemí a kanceláře prezidenta Rakouska, včetně sociálních partnerů. Úkoly řídicí skupiny zahrnovaly zejména přípravu a plánování politických setkání. V prosinci 2016 byl navíc vytvořen výkonný sekretariát spolkového ministerstva pro Evropu, integraci a vnější záležitosti, který byl pověřen organizačními a logistickými otázkami předsednictví.

Slovensko a Chorvatsko zvolily jednoznačněji Brussels-based model. V Bruselu byl dislokován dostatečný počet kvalifikovaných osob se znalostí a zkušeností komunikované

problematiky a zároveň dislokace v Bruselu umožnila efektivní a rychlou reakci (hlavním hráčem je tedy SZEU). Význam Bruselu v rámci chorvatského předsednictví navíc významně vzrostl díky pandemii covid-19, kdy Brusel zůstal jediným místem, kde nadále probíhala fyzická setkání v rámci COREPER, a bylo proto možné inovovat způsoby kooperace a posílit horizontální koordinaci mezi oběma formáty COREPERu.

Přípravu slovenského předsednictví koordinovala Meziresortní koordinační rada (MKR) řízená Ministerstvem zahraničních věcí a evropských záležitostí (MZVaEZ). Centralizace do hlavního města spočívala v řízení logistiky, resp. objednávek služeb, prostor a dalších potřeb pro předsednictví. V případě Slovenska hrála velkou roli finanční stránka, vzhledem k závazku zorganizovat pokud možno nejlevnější předsednictví v regionu. Řízení těchto činností z jednoho místa umožnilo úspor dosáhnout. V Chorvatsku byl vytvořen Řídící výbor pro předsednictví podřízený přímo předsedovi vlády. Řídící výbor vydával nejen rozhodnutí strategické povahy, ale i pokyny pro přípravu a provádění předsednictví, které prakticky rovněž politicky zaštiťoval. Jeho stálými členy byly předseda vlády a místopředsedové vlády, stálý zástupce Chorvatské republiky v EU, úředník pověřený zastupováním Rady v EP (tzv. ministr de lege, tato pozice vznikla i v průběhu slovenského předsednictví) a tajemník řídicího výboru.

Druhou operativní rovinou chorvatského předsednictví byla spolupráce mezi ministerstvy. Za tímto účelem byla vytvořena Meziresortní koordinační skupina, jejímiž členy byly státní tajemníci ministerstev, vedoucí úřadu vlády, stálý zástupce Chorvatské republiky při EU a tajemník Meziresortního koordinačního orgánu (nově vzniklá funkce). Rozhodující úlohu v koordinaci přitom hrálo Ministerstvo zahraničních a evropských věcí. Skupina se scházela standardně dvakrát měsíčně, v případě potřeby bylo kontaktováno přímo Ministerstvo zahraničních a evropských věcí. Skupina nejen přijímala operativní rozhodnutí, ale podílela se i na přípravě strategických rozhodnutí a koordinovala činnosti pro přípravu schůzek. Dále byl vytvořen Sekretariát HR PRES 2020 jako zvláštní složka Ministerstva zahraničních a evropských věcí, který vykonával úkoly sekretariátu Řídícího výboru pro předsednictví a Meziresortního koordinačního orgánu. Sekretariát předsednictví zřídil

mimo jiné úřad pro organizaci a logistiku pro předsednické záležitosti, personální a školicí služby pro záležitosti předsednictví, komunikační služby a kulturní aktivity pro záležitosti předsednictví, odbor pro zadávání zakázek pro předsednické záležitosti.

Oba modely kombinovalo rovněž první české předsednictví, které poukazuje na klíčovou úlohu koordinace mezi ústředím řídicím orgánem a SZEU. Pravidelná komunikace zde probíhala se zástupci ÚV (na úrovni ministra i na úrovních nižších) formou videokonferencí v rámci Výboru pro EU každou sobotu dopoledne. Zástupce COREPER II se rovněž nárazově účastnil jednání vlády. Spolupráce se v době příprav i průběhu předsednictví soustředila především na obsahovou část, kontakt mezi organizačně-logistickými složkami obou útvarů byl naopak spíše omezený. Zde bylo nutné jasně vymezit role obou aktérů a zejména mandát a manévrovací prostor SZEU. ÚV měl na starosti nastavení a přípravu priorit, role SZEU spočívala v dokonalé znalosti prostředí v Bruselu a navazování formálních i neformálních kontaktů s jednotlivými unijními institucemi.

Na všech výše uvedených příkladech je patrné, že role centrálního koordinačního útvaru je o něco významnější než v případě logistického předsednictví, i zde je nastavení vazeb mezi tímto útvarem a SZEU klíčové pro výkon předsednictví. Šíře mandátu je čistě politickým rozhodnutím, které je třeba učinit již při přípravách předsednictví. Národní subjekty (CKÚ, rezorty) se ovšem mohou více podílet v některých předem definovaných prioritních oblastech. Je však nutné nastavit, zda tyto kanály budou nastaveny mezi CKÚ a SZEU či zda bude koordinace probíhat přes jednotlivé rezorty (SZEU-rezorty). V tomto ohledu je praktické využít stávající struktury a mechanismy dané země (více doporučení č. 3 příprava PRES).

Větší zapojení národních subjektů, jak vyplývá z výše uvedených příkladů, se týká i organizačně-logistické složky. V předsednické zemi se konají zasedání na různých úrovních včetně vybraných neformální Rad. Jsou tudíž kladeny větší nároky na vznik nejen subjektu, zabývajícího se touto agendou v centrálním koordinačním útvaru (i jeho personální kapacity), ale i vznik koordinačních mechanismů mezi CKÚ a jednotlivými ministerstvy. Prostřednictvím

takových mechanismů probíhá intenzivní a pravidelná komunikace mezi odpovědnými osobami. V tomto ohledu lze uvést příklad CZ PRES 2009, kde hlavním koordinačním útvarem byla Sekce pro přípravu předsednictví. Koordinační schůzky se konaly pravidelně se zástupci jednotlivých resortů (především těch, co v ČR neformální zasedání spolupořádaly). Tým zaměstnanců Sekce pro přípravu předsednictví pomáhal resortům zajišťovat některé služby centrálně. Jednalo se např. o tlumočení, technické služby, zajištění vozového parku atd. Z resortů také bylo nutné více komunikovat s některými složkami Ministerstva vnitra (zejména s Policií ČR) v souvislosti se zajištěním bezpečnosti. Koordinační mechanismy byly v době přípravy předsednictví také nastaveny s ambasádami ostatních členských zemí.

V případě solidního předsednictví, kdy je nutné počítat s rozpočtem v rozmezí 60-80 mil. EUR, výrazněji rostou i finanční náklady na zajištění personálních kapacit. Před a v průběhu předsednictví dochází k navýšení o přibližně 200-300 osob. Ty pokrývají potřeby SZEU, centrálního útvaru i vybraných ministerstev. V případě solidního předsednictví je snaha pokrýt expertně nejen vybrané prioritní agendy na příslušných rezortech, ale je třeba pokrýt i logisticko-organizační oblast předsednictví. S ohledem na konání některých akcí na území předsednické země význam této agendy narůstá, a to i přesto, že si některé země v daném scénáři předsednictví volí model centralizovaný, případně model omezené decentralizace. Centralizovaný model byl již představen ve scénáři logistického předsednictví. Model omezené decentralizace plánovalo využít například Chorvatsko. Akce byly naplánované na jednom místě (v hlavním městě), ovšem ministerstva měla možnost pořádat i aktivity mimo hlavní město. Pokud se k tomu však rozhodly, musely si rovněž zajistit veškerou organizaci bez pomoci CKÚ. To nakonec vedlo k tomu, že počet plánovaných akcí mimo hlavní město výrazně klesl. Komplikace zaznamenalo při volbě decentralizovaného modelu i Česko, a to zejména v důsledku požadavků některých ministerstev. Představy některých ministerstev na zabezpečení zasedání byly velkolepější, to způsobovalo určité napětí mezi centrálním útvarem a daným ministerstvem. Navíc v případě nestandardních podmínek spojených s výběrem lokace docházelo k navýšení rozpočtu (řada respondentů poukazovala na případ neformálního zasedání na Hluboké nad Vltavou).

Scénář solidního předsednictví by měl rovněž počítat většími náklady (než logistické předsednictví) na doprovodné a kulturní akce či případné neočekávané akce, které rozpočet sice zatěžují, ale na druhé straně mohou výrazně podpořit větší ambice země a její priority. Z hlediska koordinace je opět možné uvažovat o využití digitálních nástrojů v rámci koordinace či organizace akcí. Vezmeme-li v potaz negativní aspekty těchto nástrojů, je třeba vybírat pouze taková jednání, jež jsou pro takový formát vhodná (více doporučení č. 6 průběh PRES)

Ambiciózní předsednictví vyžaduje spíše capital-based model s možností omezeného mandátu SZEU zejména pokud se týká prioritních oblastí předsednictví. Přípravy portugalského předsednictví vykazují prvky centralizovaného modelu. Hlavní koordinace a management předsednictví jsou v gesci Ministerstva zahraničí, které je zodpovědné za evropské záležitosti a implementaci volebního programu. Doplnující roli sehraává SZEU v Bruselu. Při větším důrazu na propagaci země lze přepokládat spíše model decentralizovaný s širším zapojením dalších aktérů (regiony, zájmová sdružení, nevládní organizace, občané). Zde může být příkladem první české předsednictví, při kterém se česká vláda rozhodla zapojit do procesu realizace předsednictví také jednotlivé kraje, přičemž si ale ponechala roli centrální vedoucí instituce. Kraje se příliš nezapojovaly do obsahových příprav předsednictví, ve větší míře byly zainteresovány na přípravě a organizaci neformálních zasedání Rad a přidružených akcích, případně dalších typů jednání.

V důsledku většího počtu aktérů tak v tomto scénáři roste tlak na tvorbu koordinačních mechanismů, které musí zohlednit nejen vztah mezi SZEU a centrálním koordinačním útvarem, ale k intenzivní komunikaci dochází i mezi CKÚ a jednotlivými rezorty, mezi rezorty a SZEU a v neposlední řadě rovněž také mezi CKÚ a kraji. Tato robustnější koordinační struktura vyžaduje významnější personální kapacity (navýšení o 300+ osob) i vysoký rozpočet (100+ mil. EUR). Oproti solidnímu předsednictví roste počet osob na oddělení CKÚ, věnující se organizačně-logistické složce předsednictví, na jednotlivých ministerstvech i na SZEU. Zvolí-li si země navíc decentralizovaný model předsednictví, může být organizace předsednictví velmi náročná, a to i proto, že se může vedle plánovaných akcí konat i několik

neočekávaných akcí. Předsednická země rovněž klade větší důraz na propagaci země, tudíž se koná velký počet doprovodných a kulturních akcí. Pro zjednodušení koordinačních mechanismů je pak schůdnější, pokud se větší odpovědnost za konání akcí (a to včetně přípravy program, organizace zasedání i kulturní a doprovodných akcí) přesune na příslušná ministerstva či na kraje. Tento způsob organizace navazuje na skutečnost, že v mnoha případech si ministerstva tyto akce hradí z vlastních prostředků, nikoliv z centrálního rozpočtu. Pakliže bude docházet k dělení organizace či hrazení nákladů mezi jednotlivými subjekty (CKÚ, ministerstvy a kraji), je klíčové jasně vymezit pravomoci i způsob finančního plnění již v úvodu příprav předsednictví.

V případě ambiciózního předsednictví se v menší míře využívají digitální nástroje vzhledem k malému potenciálu skutečně posunout projednávané agendy a nemožnosti efektivních neformálních jednání. Právě na tvorbu neformálních kontaktů a vytváření neformálních vazeb před předsednictvím jsou s ohledem na ambice země rovněž vynakládány významnější finanční prostředky (pracovní cesty politických představitelů, ples, školení atd.).

PŘÍPRAVA PŘEDSEDNICTVÍ

1. Definice ambicí a volba scénáře předsednictví je prvním krokem pro přípravu předsednictví.

Příprava předsednictví obvykle začíná přibližně dva až čtyři roky před jeho samotným začátkem. Mezi první kroky by bezpochyby mělo patřit nastavení ambicí předsednické země. Mělo by dojít k volbě jedno ze scénářů předsednictví (logistické, solidní či ambiciózní předsednictví, více tabulka č. 8). Toto rozhodnutí výrazně determinuje jeho přípravu, nastavení základních parametrů, personálních kapacit, jeho formát i koordinační mechanismy.

2. Centrální rozpočet předsednictví musí být flexibilní (je třeba počítat s rezervou), zároveň je nutné zajistit dostatečnou kontrolu nad finančním řízením (v souvislosti s realizací veřejných zakázek).

Definované ambice budoucí předsednické země mají i klíčový vliv na rozpočet předsednictví. Právě tento krok však patří mezi nejproblematictější. Nejen v ČR existuje nesoulad mezi dobou, kdy se předběžný rozpočet plánuje, a fází příprav programu předsednictví. V případě ČR se tak děje 2 roky před začátkem předsednictví. Program je však známý jen přibližně 6 měsíců před samotným zahájením (respondent č. 15). V případě prvního českého předsednictví bylo tudíž následně nutné využít rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev (částka se odhaduje na 1,4 mld. Kč). Obdobný postup je vzhledem k nízkému plánovanému centrálnímu rozpočtu velmi pravděpodobný i pro předsednictví nadcházející (respondent č. 16, 21).

Pozornost je nutné rovněž věnovat přípravě výběrových řízení (respondent č. 4). Negativní zkušenosti se objevují nejen u mediálně známé kauzy ProMoPro v rámci českého předsednictví, ale např. i na Slovensku. Z rozhovorů rovněž vyplynulo, že při přípravě rozpočtu i veřejných zakázek je nutné si ponechat určitou flexibilitu, jež by umožnila koordinačnímu útvaru reagovat pružněji na možné neočekávané skutečnosti, případně i nastalé krize.

Ne vždy hospodaření s finančními prostředky v průběhu předsednictví vede k celkovému navýšení rozpočtu. V případě Finska naopak celková hodnota finančních prostředků klesla téměř o třetinu plánované hodnoty (respondent č. 23). K podobné situaci došlo rovněž u chorvatského předsednictví, kde v důsledku pandemie covid-19 nebylo možné uskutečnit řadu akcí, které byly zcela zrušeny (Konference o budoucnosti EU) či převedeny na on-line formát.

3. Pro ČR je výhodnější zabudovat koordinační útvary a mechanismy předsednictví do stávajících struktur státní správy. Takový postup je nejen hospodárnější, ale zohledňuje již zaběhnuté procesy ve státní správě.

Významným krokem při plánování předsednictví je volba koordinačního mechanismu a klíčových koordinačních útvarů. Z analýzy vybraných zemí vyplynulo, že většina zemí, a to především těch, které se předsednické role zhostily již opakovaně, volí možnost ukotvit koordinační mechanismus a jeho klíčové orgány do stávající struktury státní správy (respondent č. 23). Výhodou je dlouhodobá zkušenost všech aktérů s danými mechanismy, díky níž nevzniká významnější kompetenční napětí mezi centrálním koordinačním útvarem a dalšími relevantními aktéry. Opačným případem je postup ČR (i Slovenska) při koordinaci prvního předsednictví. Nová robustní struktura měla sice jasně vymezenou agendu (převzala veškeré agendy týkající se předsednictví a částečně i evropských záležitostí), ovšem pro státní správu byla novým tělesem, se kterým bylo třeba se seznámit a nastavit mechanismy fungování, což se ne vždy zcela podařilo (respondenti č. 18, 28).

4. Klíčovým aspektem přípravy předsednictví je zajištění personálních kapacit. Z hlediska realizace předsednictví rozhoduje kvalita, nikoliv kvantita. Rozhodující pracovní silou by měli být úředníci se znalostí agend z resortů a zkušenostmi v rámci unijních procesů.

Z hlediska významnosti se dalším krokem jeví především zajištění personálních kapacit. Výběr a příprava osob podílejících se na realizaci předsednictví je dle slov mnohých respondentů, a to bez ohledu na zemi původu (např. respondenti č. 4, 21, 23, 24, 32), zcela zásadní pro jakýkoliv scénář předsednictví. Z hlediska finančních nákladů představují personální kapacity nejvýznamnější položku. Často byla na tuto kapitolu vynaložena téměř polovina plánovaného či skutečného rozpočtu. Nejvyšší nárůst zaměstnanců tradičně zaznamenává SZEU v Bruselu, jehož kapacita se u většiny sledovaných států zdvojnásobila. K významnějšímu navýšení dále dochází i na ministerstvech, která mají obsahově nejblíže k nastaveným prioritám země. V případě ČR to tak v roce 2008/2009 bylo vedle MZV

i Ministerstvo zemědělství (nárůst o 76 pozic), z hlediska současného předsednictví přichází v úvahu např. Ministerstvo průmyslu a obchodu či Ministerstvo financí. Výši finančních nákladů ovšem ovlivňuje i skutečnost, že k nárůstu kapacit by mělo ideálně dojít jeden rok před zahájením předsednictví, nejpozději však 6 měsíců před jeho začátkem.

Důraz není kladen ovšem pouze na kvantitu personálu, ačkoli i ta patří mezi kritéria jednotlivých navržených scénářů. Mnohem větší pozornost si dle výsledků hloubkových rozhovorů zaslouží kvalita a zkušenosti personálních kapacit, a to v Bruselu, v centrálním koordinačním útvaru i na jednotlivých ministerstvech (např. respondenti č. 7, 8, 28). Vybírány by tak měly být především osoby s expertní znalostí problematiky dané agendy, zároveň i unijních procesů (ideálně tedy zaměstnanci resortů, kteří jsou již v současnosti účastni jednání v jednotlivých institucích, pracovních skupin atd.). Výhodou může být, že finanční náklady na tyto osoby by bylo možné pokrýt přímo z resortních rozpočtových kapitol a nevznikla by tak významná zátěž pro centrální rozpočet předsednictví. Zároveň v kontextu hospodárnosti to umožní nespolehat se v takové míře na dočasnou pracovní sílu či stážisty, jimž chybí expertní znalosti, nemají zkušenosti se státní správou a je tudíž nutné investovat do jejich zaškolení. Navyšování pracovních pozic v rámci státní správy se po roce 2014 v důsledku Zákona o státní službě navíc zkomplikovalo a celá procedura se stala méně pružnou. Dočasných pracovních posil a stážistů je možné efektivně využít na pozice spjaté s organizačně-logistickou složkou předsednictví (respondent č. 23). Zde je jejich angažování naopak vhodné i s ohledem na nižší požadovanou expertízu a dočasnost útvaru, který se organizací předsednických akcí zabývá.

5. Důraz by měl být kladen na vytváření neformálních vazeb, což platí pro SZEU i koordinační útvar v hlavním městě.

Dalším klíčovým prvkem příprav je zajištění formálních a neformálních vazeb s institucemi EU (GSR, EK, EP, EEAS), členskými zeměmi (především v rámci Tria) i s dalšími aktéry předsednictví. Mnozí respondenti (např. č. 4, 6, 7, 8, 14, 26, 27, 28) se shodli, že nezastupitelnou úlohu mají v celém procesu realizace předsednictví především neformální

kontakty. Ty jsou budovány nejen v rámci SZEÚ, ale i představiteli centrálního koordinačního útvaru a jednotlivých ministerstev. Nelze proto podcenit různé typy školení a pracovní cesty na úřednické úrovni i setkání a neformální akce (v ČR akce na zámku Štiřín, Český ples v Bruselu) na politické úrovni. Je třeba počítat s tím, že bude-li zvolen hospodárnější scénář předsednictví, znamená to omezené možnosti konání podobných neformálních akcí. Navazování neformálních vazeb je možné kompenzovat i tím, že budou do předsednického týmu přizvány osoby dlouhodobě působící v unijních strukturách, případně osoby z resortů s odpovídajícími zkušenostmi a již etablovanými vazbami. Bez takových vazeb je následný průběh předsednictví jen velmi obtížně realizovatelný.

6. Příprava priorit by mělo být založena na konsensu mezi klíčovými českými aktéry (ze státní, soukromé i akademické sféry).

Další významnou součástí příprav je definice priorit předsednictví, jež by měla být postavena na konsensu aktérů státní, akademické a soukromé sféry. Podobně promyšlená by však měla být i následná prezentace dovnitř (vůči české veřejnosti) i zahraničním partnerům. V tomto ohledu je nutno dbát na vedení debaty mezi všemi účastněnými aktéry. Tento dialog by měl být konzistentní, cílený a transparentní, což může přispět k zaangažovanosti zúčastněných stran a vhodnému zvolení priorit předsednictví. Dobrou praxí je např. organizace Národních konventů o EU.

7. Při přípravě předsednictví je třeba jasně vymezit mandát (širší nebo užší) mezi ÚV a SZEÚ. S ohledem na zkušenosti analyzovaných zemí se doporučuje tento mandát vymezit spíše široce s větším manévrovacím prostorem, který by roli SZEÚ posílil. Zároveň je nutné jasně vymezit kompetence mezi ÚV a jednotlivými ministerstvy, a to z hlediska obsahu, organizace i finančního zajištění.

Vyjasnění si ambicí na počátku příprav do značné míry determinuje i model předsednictví. Již v průběhu příprav předsednictví by měl být jednoznačně vymezen mandát a kompetence mezi základními aktéry předsednictví. V případě ČR se jedná především o jasně stanovené vazby mezi ÚV ČR a MZV, potažmo i dalšími ministerstvy (např. Ministerstvo financí,

kteří dohlíží nad centrálním rozpočtem, Ministerstvo vnitra zajišťující bezpečnost). Musí být ujasněno i konkrétní finanční plnění, tzn., co a v jaké výši bude z centrálního rozpočtu hrazeno. Tento faktor byl uváděn např. respondentem č. 18 jako slabina prvního českého předsednictví.

8. Při přípravách předsednictví je třeba klást důraz i na komunikaci s dalšími aktéry, ambasádami ostatních členských států (včetně Zastoupení EK). Zohlednění dalších aktérů závisí na ambicích předsednictví. Ke sponzoringu je nutné přistupovat obezřetně a velmi citlivě.

Přípravy předsednictví by se měly rovněž zaměřit na komunikaci s jednotlivými domácími aktéry. Míra této komunikace do jisté míry závisí i na zvoleném scénáři. Je omezenější v případě logistického předsednictví, naopak rozsáhlejší u předsednictví solidního či ambiciózního, kdy je třeba jednat např. s kraji (konání akcí mimo hlavní město), nevládními aktéry (doprovodné akce), soukromým sektorem (sponzoring). U sponzoringu jednoznačně platí to, co již bylo uvedeno u CBA. S ohledem na některé minulé kauzy je třeba vybírat vhodné sponzory citlivě, s přihlédnutím ke kontextu akcí, bez náznaků diskriminace a vyhnout se nadnárodním korporacím (např. Coca-Cola).

Často opomíjenými aktéry jsou ve fázi příprav rovněž ambasády jednotlivých členských států. Ideální případem je získat kontakt na jednu odpovědnou osobu na každé ambasádě (respondent č. 3 a 4).

9. Při přípravách na předsednictví je třeba hledat také podporu na domácí politické scéně.

Předsednictví nemá být nástrojem politického boje. Širokospektrální politická podpora jeho příprav ale může přispět k jeho lepšímu zvládnutí (respondent č. 17). Jak uvádějí respondenti č. 6 a 32, je zcela zásadní přesvědčit politické aktéry, aby se snažili při realizaci předsednictví raději pozitivně přispět, než naopak způsobit další komplikace (např. pád vlády v březnu 2009). Nalezení shody mezi politickými stranami ohledně základních parametrů

předsednictví umožní soustředit se na obsahové a logistické záležitosti bez ideologických a nerelevantních diskusí, které mohou oslabit vnímání důležitosti předsednictví jak mezi občany, tak směrem k mezinárodním partnerům.

10. Při koordinaci v rámci Tria je vedle přípravy programu nutné se připravit na předání agend před a na konci předsednictví (platí to zejména o předávání mezi ČR a Francií).

V neposlední řadě je třeba myslet na koordinaci předsednické země v rámci Tria. Nejedná se pouze o přípravu programu předsednictví, jež se v současné době jeví spíše jako symbolické gesto spolupráce tří členských zemí, ale rovněž o koordinaci některých agend a jejich předání (respondent č. 28). ČR při předání v roce 2009 zažila obě zkušenosti. Jak komplikovanou a překotnou proceduru s Francií, tak naopak pozvolnou se Švédskem (respondent č. 15). Navíc je nutné dodat, že v některých případech se koordinace nevztahuje pouze na předání agend, ale i na jakousi formu výpomoci, kdy si země agendy rozdělují podle toho, jak jsou schopné agendu expertně obsáhnout (Švédsko se ujalo již za českého předsednictví oblasti námořní politiky, Rakousko podporovalo oba nováčky v EU, Rumunsko a Estonsko, Malta vypomáhala Slovensku v otázkách námořní politiky a rybolovu).

PRŮBĚH PŘEDSEDNICTVÍ

1. V průběhu předsednictví je třeba nastavit postup krizového managementu. Důležité je se připravit na různé alternativy. Řadu neočekávaných situací lze ve skutečnosti částečně předvídat.

Jedním z významných prvků nejen příprav ale i samotného průběhu předsednictví, které vyplynulo z rešerší i hloubkových rozhovorů, je zabezpečení krizového managementu. Při studiu jednotlivých předsednictví se ukázalo, že krize různého charakteru vstupují do realizace předsednictví velmi často. Následné hodnocení úspěšnosti předsednictví pak významně souvisí s tím, jak se s takovými krizemi předsednická země vyrovná. Je nutné

podotknout, že v tomto kontextu existují krize, jež se alespoň částečně předvídat dají, a ty, které jsou zcela nepředvídatelného charakteru. Příkladem druhého typu krize byla bezpochyby současná pandemie covid-19 pro Chorvatsko. V řadě případů lze však situaci alespoň částečně předvídat a na takové okolnosti se dopředu připravit. Zařadit sem lze např. pád vlády v ČR, kterému bylo pravděpodobně možné zabránit, pokud by vláda situaci nepodcenila a uzavřela v tomto smyslu dohodu s opozičními stranami v Poslanecké sněmovně. Podobným způsobem (konsensem o důležitosti předsednictví mezi politickými stranami) jednalo i Slovensko v roce 2016. Je tedy nutné nepodcenit komunikaci s aktéry na domácí scéně a důkladně monitorovat situaci v členských zemích i na unijní úrovni, a to nejen z hlediska projednávaných agend.

2. Realizace předsednictví je ve většině případů kombinací Brussels-based a capital-based modelu. Pokud se tento formát předsednictví zvolí, je nutné jasně vymezit kompetence mezi hlavními aktéry, konkrétně mezi ÚV, SZEU, MZV ČR a ostatními ministerstvy.

Na průběh předsednictví mají zcela zásadní vliv stanovené ambice státu, a tedy i volba scénáře předsednictví. Z daného scénáře vychází i zvolený model předsednictví. Ten se primárně dělí na Brussels-based a capital-based. Rozhodnutí mezi volbou Brussels-based a capital-based není respondenty vnímáno jednoznačně. Jedni jej vnímají ve smyslu obsahového vymezení mandátu mezi centrálním koordinačním útvarům v hlavním městě a SZEU. V tomto případě platí, že čím širší mandát je ponechán SZEU, tím více se předsedající země přiklání k Brussels-based modelu. Dle některých respondentů (např. respondent č. 35) je tento model jediný možný pro menší země, jelikož pro ty je obtížnější vytvářet zcela speciální koordinační jednotku uvnitř vládních struktur (na rozdíl od velkých zemí, jako jsou Německo nebo Francie). Častěji se s capital-based modelem setkáme u zemí, jež se rozhodly jít cestou ambiciózního scénáře.

Brussels-based a capital-based model lze nicméně rovněž chápat z hlediska volby místa konání předsednických zasedání a akcí. Prakticky se však obě tato chápání do značné míry

prolínají a vesměs platí, že rostoucímu mandátu SZEU odpovídá i větší počet konaných zasedání v Bruselu. Navíc se v rozhovorech s respondenty (například respondenti č. 9, 14, 18, 27) ukázalo, že mnohé země oba modely kombinují a kompetence si do jisté míry rozdělují mezi jednotlivé aktéry, a to zejména v závislosti na fázi, v níž se předsednictví nachází. Ve fázi příprav klíčovou roli zaujímá v naprosté většině centrální koordinační útvar, v průběhu předsednictví se může větší kompetence přesouvat na SZEU. To platí i pro nadcházející české předsednictví.

Volba konkrétního modelu není sama o sobě zásadní. Naopak klíčovým aspektem je jasné vymezení kompetencí mezi jednotlivými aktéry, kterými v případě Česka jsou především ÚV, SZEU, MZV (a případně Ministerstvo financí). Vedle těchto nejvýznamnějších aktérů je ovšem také nutné brát zřetel na další subjekty, zejména jednotlivá ministerstva (respondent č. 3). V tomto ohledu mnozí respondenti vedle klasických koordinačních schůzek a videokonferencí rovněž zmiňovali význam již existující databáze (DAP) sloužící k předávání dokumentů. V průběhu předsednictví země dále udržuje intenzivní kontakty například s ambasádami ostatních členských zemí, pravidelně informuje parlament a udržuje užší kontakty se zastoupeními v zahraničí, především s misí v Ženevě.

Česko při přípravách využívá koordinační platformu, která se využívala při CZ PRES 2009. Ústředním orgánem je ÚV, který koordinuje jak přípravy, tak realizaci předsednictví. Z hloubkových rozhovorů vyplynulo, že respondenti vnímají spolupráci a zapojení resortů jako funkční a velice dobrou. Někteří z respondentů (č. 16 a 21) upozornili, že za jistých okolností může docházet k fragmentaci řízení. Jako příklad byla uvedena případná dodatečná finanční podpora ze strany resortů na aktivity nad rámec rozpočtu předsednictví. To může vést k situacím, kdy resort bude aktivity po stránce odborné připravovat, ale koordinace bude v gesci ÚV. Těžko nyní posoudit, zda a do jaké míry bude k těmto situacím docházet, nicméně tato asymetrie a z ní plynoucí rizika se můžou za jistých okolností objevit.

3. Je třeba intenzivně komunikovat s unijními institucemi (GSR, EK, EP). Na rozdíl od přípravné fáze roste komunikace s EP.

Další komunikační kanál, na který je třeba se v průběhu předsednictví soustředit, je intenzivní a pravidelná komunikace s unijními institucemi. Z logiky věci je předsednická země v nejužším kontaktu s GSR, jenž zajišťuje předsednické zemi podporu při organizaci akcí v Bruselu. Zároveň poskytuje informace k vývoji v jednotlivých agendách či k postojům členských států a pomáhá tak předsednické zemi zorientovat se v dané problematice. Na druhé straně z polostrukturovaných rozhovorů vyplynuly i některé negativní stránky komunikace. Je třeba počítat s tím, že:

1. GSR poskytuje podporu zemi v době příprav, ale především pak při samotné realizaci. Tato podpora ovšem nefunguje 24 hodin denně, jak je v této hektické době zvyklý pracovat tým v předsednické zemi.
2. GSR má rovněž své zájmy, proto je třeba k jeho službám a podpoře přistupovat s „vlastním rozumem“ (respondent č. 15), případně hledat vlastní cesty k vyřešení konkrétních problematických situací.
3. I zde kvalita podpory a komunikace záleží na jednotlivcích.
4. Je těžké prosadit změnu stávajících pravidel a metod jednání definovaných GSR (pomalejší reakce na pandemickou situaci a využití on-line nástrojů) (respondent č. 36).

V průběhu předsednictví respondenti zmiňovali zkušenosti obojího druhu (pozitivní i negativní).

O něco méně intenzivní komunikace probíhá s EK. Je méně pravidelná a spíše závisí na probíraných agendách. I k EK je třeba přistupovat jako k instituci, jež je schopna předsednické zemi poskytnout velké množství informací včetně podpory při vyjednávání, ovšem jen do té míry, pokud jsou zájmy Komise a předsednické země ve vzájemném souladu.

Dalším komunikačním kanálem, nikoliv méně podstatným, jsou vazby mezi předsednickou zemí a EP (například respondent č. 22 a 28), jehož role významně vzrostla

po roce 2009. V současnosti je koordinace zabezpečena nejen příslušným oddělením na SZEU, ale u velké části analyzovaných předsednictví byla ještě před začátkem předsednictví (Slovensko, Rakousko, Finsko či Chorvatsko) vytvořena dočasná pozice tzv. delegovaného ministra, jehož primární náplní bylo spolupracovat s EP, účastnit se trialogů atd. Komunikace je daleko intenzivnější v průběhu předsednictví, než je tomu v jeho přípravné fázi. To je přesný opak komunikace s Triem, která primárně probíhá v době přípravy předsednictví a v daleko menší míře při jeho samotné realizaci. Jedinou výjimkou je fáze předávání agendy nastupující předsednické zemi.

4. Zohledníme-li plánovanou výši rozpočtu předsednictví, jeví se centrální model předsednictví jako schůdnější. Variantou by mohla být omezená decentralizace (po vzoru Chorvatska).

Specifickými aktéry předsednictví především z hlediska organizačně-logistické přípravy a realizace předsednictví jsou kraje (v případě Rakouska spolkové země). Záleží na tom, zda si země zvolí centralizovaný či decentralizovaný model předsednictví. Na rozdíl od prvních dvou modelů (Brussels-based a capital-based) se zde respondenti nelišili v interpretaci. Značný rozdíl ovšem panoval v tom, k jakému modelu se přikláněli. Obecně platí, že k centralizovanému modelu se přiklánějí země s menšími ambicemi, tedy v rámci logistického či solidního scénáře předsednictví. Tyto státy preferovaly hospodárnost a menší organizačně-logistickou náročnost realizace předsednických akcí. Tímto směrem se jednoznačně vydalo Finsko a do značné míry i Chorvatsko. Respondenti z obou zemí (respondenti č. 23, 30, 31 i 35) zdůrazňovali výhody organizace zasedání v hlavním městě v jednom konferenčním centru. Nutno poznamenat, že obě předchozí finská předsednictví byla decentralizovaná (v období před Lisabonskou smlouvou). V Chorvatsku bylo konání zasedání mimo hlavní město umožněno, nicméně veškeré organizačně-logistické přípravy byly ponechány v gesci příslušných ministerstev (na rozdíl od českého předsednictví). Ty také nakonec snížily počet akcí konaných mimo hlavní město na jednu třetinu.

V ČR připadá v úvahu decentralizace v případech se specifickými požadavky nebo pokud jsou akce hrazeny ze zdrojů mimo rozpočet předsednictví. Může se jednat o specifické sektorové nároky resortů, situaci, kde je cíl navázán na komunikační strategii předsednictví, případně pokud se jedná o samostatnou iniciativu regionů (prezentace cestovního ruchu).

5. I v průběhu předsednictví je třeba klást důraz na finanční řízení a kontrolu toku finančních prostředků. Platí také, že nejdražšími položkami rozpočtů bývají summity a dopředu neplánované akce a jednání.

S realizací zasedání úzce dále souvisí finanční management. Na dostatečnou kontrolu čerpání rozpočtu by měl být kladen důraz i v průběhu předsednictví. Současně by měla však být umožněna určitá flexibilita, jež by umožnila čerpat finanční prostředky i v případě neočekávaných situací či akcí. Na nutnost finančních rezerv poukázali respondenti z Chorvatska, Finska i Rakouska (respondent č. 23, 32, 35). Volí-li země logistický scénář předsednictví a její prioritou je hospodárnost, je třeba dobře zvažovat konání summitů i neplánovaných aktivit (které rozpočet nejvíce prodražují), i jakým způsobem budou zajištěny některé služby (outsourcované vs. in-house služby týkající se např. překladů, IT, správy webových stránek atd. (respondenti č. 24 a 27).

Přípravy předsednictví lze vhodným plánováním zefektivnit. Některé investiční akce (např. obnovu IT infrastruktury, vybavení atd.) je možné plánovat tak, aby na rozpočet předsednictví nevytvářely další finanční nároky (respondent č. 16).

6. Trendem v rámci předsednictví je zapojení on-line nástrojů. Ovšem toto zapojení, ač hospodárné, má svá omezení. Pro některé formáty zasedání je jeho využití nevhodné či časově náročné. Omezuje možnosti neformálních jednání.

V neposlední řadě je důležité zvážit míru využití on-line nástrojů. I zde je na miskách vah hospodárnost a nižší finanční náklady při zajištění zasedání na jedné straně, a možnost využít v rámci zasedání tradiční prvky diplomacie, mezi něž patří i neformální jednání mezi členskými státy před či po konání zasedání na straně druhé. Možnost využití on-line nástrojů

tak byla řadou respondentů přijímána kladně, ovšem s rezervami (například respondenti č. 4, 22, 26, 27 a 28). Jiní uváděli, že pro mnohá zasedání on-line nástroje nejsou vhodnou alternativou a je na místě je využít jen v případě nouze (např. respondenti č. 35 a 36). Omezení se týkají zasedání na nejvyšší politické úrovni (zasedání COREPERu jsou výhradně prezenční) a jednání o přípravě legislativních textů (u kterých bývá on-line forma časově velmi náročná a neflexibilní). I jednání Rady v současnosti probíhají on-line jen neformálně, hlasování je pak organizováno písemně. V porovnání s původním prezenčním formátem jsou omezeny možnosti jednání v ad hoc setkáních a specificky zaměřených skupinách. Respondenti (č. 19 a 21) současný stav neoznačili za vhodný a nelze očekávat, že by se v této oblasti vzhledem k povaze jednání, rozsahu a komplexnosti měl on-line formát aplikovat, i pokud to nebude nezbytně nutné.

Z hlediska využití on-line nástrojů se doporučuje zaměřit se na ty, které již jsou v současnosti i v důsledku pandemické krize osvědčené s ohledem na jejich funkčnost a bezpečnost. Sníží se tak výrazně riziko technických problémů. Ty se nicméně objevují i nadále. Relativně časté jsou výpadky zvuku či obrazu, obtíže provází i zajištění tlumočení. I kvůli němu dochází často k přerušení jednání. Digitální kapacity zasedání jsou navíc omezené. Ačkoli se situace zlepšuje, stále není možné organizovat větší počet zasedání a jednání současně (fyzicky jich probíhalo až 30 najednou) (respondent č. 36). Vzhledem k celkovému počtu schůzek to pak vede k problémům s plánováním schůzek, případně je nutné zasedání časově omezit, což může negativně ovlivnit jejich výsledek.

Tabulka 8 - Scénáře českého předsednictví s důrazem na jednotlivá doporučení (manažerské shrnutí)

Koordinační aspekty předsednictví	Logistické předsednictví	Solidní předsednictví	Ambiciózní předsednictví
Příklady zemí	Malta, Finsko	Chorvatsko, Rakousko, Slovensko	Portugalsko
Brussels-based/capital-based model	Brussels-based model s hlavním důrazem na roli SZEU, a to jak z hlediska obsahu, tak i organizace zasedání, nutno SZEU poskytnut široký mandát	kombinace obou modelů s tím, že SZEU je obvykle posílena kapacitami z resortů, které umožňují efektivní výkon předsednictví bez nutnosti širokého mandátu poskytnutému SZEU (koordinace probíhá v Bruselu přes resorty v Praze)	capital-based model s možností omezeného mandátu SZEU zejména pokud se týká prioritních oblastí předsednictví
Centralizovaný /decentralizovaný model	centralizovaný model postavený zejména na vazbách mezi ÚV a SZEU, zapojení ostatních aktérů velmi omezené na prioritní odborné resorty (Ministerstvo průmyslu a obchodu)	centralizovaný model, kdy se některá zasedání konají v hlavním městě, ovšem pouze na jednom místě (vybraná zasedání neformálních Rad, omezený počet ostatních jednání)	decentralizovaný model s širším zapojením aktérů z krajů a tomu odpovídajícími náklady a požadavkem efektivní koordinace
Zapojení dalších aktérů (mimo centrální koordinační útvar)	limitováno	zapojení dalších aktérů (ale jen některých, či v omezené míře)	zapojení různých aktérů (krajů, zájmových sdružení, nevládních organizací, občanů)
Priority předsednictví	nejsou ambiciózní, zaměření na projednávané agendy (tzv. leftovers)	omezení počtu zásadních témat pro předsednickou zemi (např. ekonomická témata, Východní partnerství) s důrazem na efektivitu z hlediska projednávání legislativních návrhů	ambiciózní priority a snaha pokročit v zásadních tématech EU, snaha o efektivitu při projednávání legislativních agend

Role předsednické země	důraz kladen zásadně na roli předsednictví jako tzv. honest brokera (důraz je možno klást na některé prioritní agendy, avšak s omezenými nástroji s přihlédnutím k formátu jednání)	důraz na roli tzv. honest brokera s cílenou snahou efektivně prosadit jasně specifikované priority, vycházející z dlouhodobé orientace země	vedle pozice tzv. honest brokera rovněž snaha o nastolování agendy (agenda setting), a to s důrazem ovlivnit směřování, nikoliv jen dokončování agend
Personální kapacity	kapacity převážně směřovány na SZEU (využití stážistů, expertů z příslušných ministerstev), navýšení o cca 100-200 osob	zajištění personálních kapacit pokrývá potřeby SZEU, centrálního útvaru a vybraných ministerstev, navýšení o cca 200-300 osob	vysoký nárůst personálních kapacit (na SZEU, v centrálním útvaru i na jednotlivých ministerstvech), navýšení o cca 300+ osob
Rozpočet	nízký (okolo 50 mil. EUR), důraz na hospodárnost	střední (cca 60-80 mil. EUR)	vysoký (cca 100+ mil. EUR)
Postoj k neočekávaným aktivitám	negativní, snaha se neočekávaným akcím (např. konání mimořádného summitu) vyhnout, případně je přesunout na jinou předsednickou zemi	neočekávané agendy předsednictví řeší z pozice jejich nastolení a posouvání v rámci jednání (v případě nutnosti ochota uspořádat jeden summit)	ochota organizačně zaštitit i náročné, případně neočekávané akce
Propagace země	velmi malý důraz, značně omezený počet doprovodných akcí (snižují se možnosti vytvářet neformální vazby, dějí se pouze v rámci SZEU)	omezený počet doprovodných a kulturních akcí, propagace země v omezené míře	důraz na propagaci země i jejích jednotlivých lokalit, pořádání řady doprovodných a kulturních akcí
Využití on-line nástrojů	významné zapojení digitálních nástrojů	využíváno na některé typy zasedání, kde se jedná o nespornou agendu, kterou je třeba posunout rozhodovacím procesem; pro prioritní agendy potenciál omezený	používáno v omezené míře vzhledem k malému potenciálu skutečně posunout projednávané agendy a nemožnosti efektivních neformálních jednání

T A
Č R

Tento projekt je financován se státní podporou
Technologické agentury ČR
v rámci programu BETA2

www.tacr.cz
Výzkum užitečný pro společnost

Úřad vlády České republiky

