
EVROPSKÁ UNIE: MŮŽE SE STÁT FEDERALISMUS HLAVNÍ INTEGRAČNÍ TEORIÍ?

Ivana Šimíková*

„Krok za krokem, kousek po kousku, způsobem přírůstků se Evropské společenství (ES) vyvinulo v Evropskou unii (EU), která nyní stojí na prahu konstituční a politické Evropy, která není ničím menším než federální Evropou, ale ne nezbytně federálním státem, jak ho známe.“

Michael Burgess

1. Úvod

Federace je jedním z možných uspořádání státu, vyznačující se především smluvní a konstituční strukturalizací a redistribucí moci mezi jednotlivé vládní úrovně, psanou ústavou a dualitou moci. Federalismus je filozofií, politickým nástrojem zabezpečující fungování federace. Podstatou federalismu je agregace, nikoliv asimilace kulturních, společenských, hospodářských, jazykových, intelektuálních disparit jednotlivých entit do společného státu – federace. Federalismus je možné také chápat jako nástroj udržení sociálního, kulturního smíru a hospodářské prosperity na velkém území s vysokou politickou, ekonomickou a kulturní diverzitou. EU není podle Laffan (1997) tradiční hierarchické uskupení se silnou ústřední vládou a ústředními institucemi. Unie spíše odpovídá modelu víceúrovňové, ale nestabilní vládní struktury mající svůj široký záběr od lokální do EU vládní úrovně, která současně používá složitý komplex rozdělení sdílených kompetencí mezi národní a unijní vládní úrovně.

Cílem článku je najít odpověď na tři základní výzkumné otázky, které by otázku federalismu v intencích EU analyzovaly. Lze se zamyslet nad myšlenkou, zda federalismus nabízí možné řešení vládního a institucionálního uspořádání současné EU. Budeme proto hledat odpověď na následující otázky: Může se stát federalismus hlavní integrační teorií EU? A dále pak: Je pravdivé tvrzení Burgesse (2005), že EU je specifickým druhem federace? Za účelem zhodnocení předcházejícího tvrzení je federalismus analyzován jako jeden z možných či existujících integračních teorií EU. Další oblastí zájmu je analýza možností aplikace fiskálního federalismu na podmínky EU, tzn. zda je fiskální federalismus aplikovatelný v podmínkách současné EU.

* Technická univerzita v Liberci, Hospodářská fakulta (ivanasimikova@seznam.cz).
Článek byl napsán za podpory grantu GA ČR č. 402/06/P285. Chtěla bych také poděkovat doc. PhDr. Karlu Müllerovi, Ph.D., za jeho připomínky, které výrazně pomohly výsledné kvalitě textu.

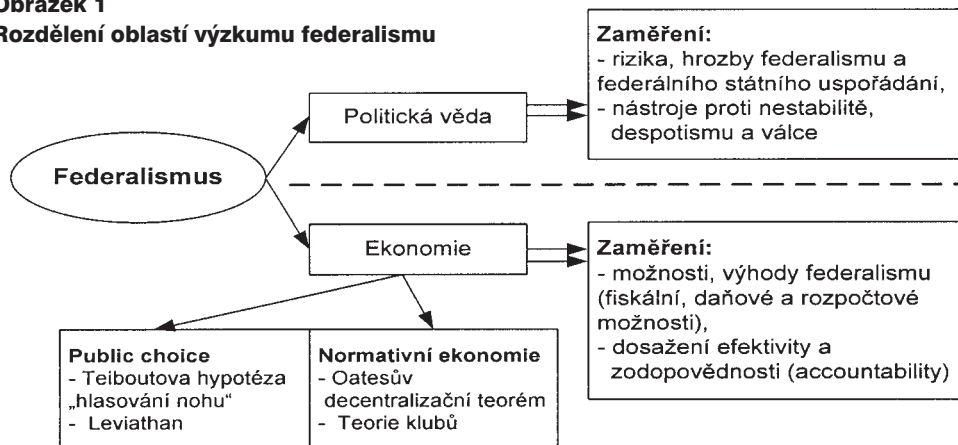
2. Federalismus – teoretická východiska

Federalismus a federace vychází pochází podle Burgesse (2005), Roddena (2006) z latinského „foedus“, který znamená smlouvu, dohodu, výměnu. Od toho významu se také odvíjí současné chápání federalismu jako smluvně založeného, dobrovolného uskupení, které se společně dohodlo na určité formě institucionální struktury moci. Davis (1978, in Burgess, 2005) odvozuje význam federalismu z latinského „fides“, znamenající důvěru, víru, věrnost.

Podle Burgesse (2005) je federalismus historicky spojen s ústavními procesy tvorby státu a národní integrace. Federalismu je podle Burgesse (2005) určitou specifickou cestou, jak integrovat dříve separátní, autonomní nebo nezávislé územní jednotky do nové formy vlády, která bude poznávat, respektovat a ochraňovat odlišnosti těchto jednotek. Burgess (2005) hovoří o tzv. jednotě v různosti. Federalismus je podle Burgesse (2005) hnací silou federace. Federalismus je ve své podstatě politickou ideologií a/nebo politickou filozofií obsahující rozdílné zájmy a identity, které se shlukují okolo rozdílných historických, kulturních, sociálních, ekonomických, ideologických, intelektuálních a filozofických faktorů, nacházející mezi nimi stav přijatelného konsensu. Federalismus všechny předcházející faktory integruje, neasimiluje. Vlastnostmi, kterými se federalismus vyznačuje jsou: vzájemnost (vzájemná výměna), oboustrannost, rovnost, poznávání a respekt (Burgess, 2005). Federalismu představuje podle Kinga (1982, in Burgess, 2005) institucionální nastavení kompetencí v podobě suverénního státu – federace, jejíž odlišujícím znakem je zapojení regionálních jednotek do rozhodovací procedury. Federalismus je tak původním a stálým hnacím motorem federace (Burgess, 2005). Na základě tohoto tvrzení pak může existovat federalismus bez federace, ale není možné mít federaci bez určitého druhu federalismu (King, 1982, in Burgess, 2005).

Teoretická východiska federalismu lze najít v práci Montesquiea, Rousseaua, Kanta, dále v práci amerických federalistů Madisona, Hamiltona, v práci Prudhona, Milla (Kadmia, Norman, 2005). Federalismus je přisvojován, používán a zkoumán jak politology, tak ekonomy. Podle Roddena (2006) lze federalismus z hlediska politické vědy definovat jako nezbytný nástroj politiky velkých států s vysokým stupněm kulturní, sociální či jazykové diverzity, nástroj pro udržení stability či zabránění vzniku despotismu a války. Politická věda se zaměřuje na hledání institucionálních, kulturních, politických předpokladů, které vytvářejí stabilní federalismus. Naproti tomu ekonomie nahlíží na federalismus jako na nástroj pro dosažení a udržení efektivity a odpovědnosti veřejného sektoru. Federalismu a fiskální federalismus jako jeho praktická ekonomická aplikace, jsou považovány za nástroj dosažení a udržení optimální velikosti veřejného sektoru a fiskální kázně. Rozdělení cílů zkoumání politické vědy a ekonomie ukazuje obrázek 1.

Obrázek 1
Rozdělení oblastí výzkumu federalismu

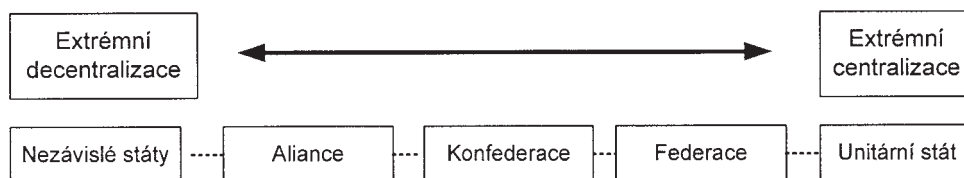


Pramen: Vlastní zpracování.

Jak politologie, tak ekonomie pracují se základními vlastnostmi, výhodami, nevýhodami federalismu: koncentrace malých států proti vnějšmu (velkému) sousedovi, podpora volného trhu, výhody společné jednotné daňové správy, společné měny, řešení přeshraničních efektů, využití úspor z rozsahu. Mezi hrozby či rizika federalismu patří odpověď na základní otázku, problém – optimální nastavení míry politické, hospodářské a fiskální decentralizace. Jak píše Rodden (2006, s. 17): „Velké nebezpečí federalismu prakticky ve veškeré literatuře je dvojí: federace mají přirozenou tendenci se stát jak příliš centralizované – možná dokonce despotické, nebo tak decentralizované a slabé, že upadnou do vnitřní války nebo se stanou kořistí vnějších nepřátel.“

Hlavním cílem federalismu je proto najít takovou míru centralizace/decentralizace autority/kompetencí, která by zajistila zároveň silnou, ale omezenou vládu. Silnou z důvodu možnosti a efektivnosti zajištění požadovaných veřejných statků, omezenou proto, aby nastavila a dodržovala lokální autonomii. Úpravou Rikerova schématu (1996) lze zobrazit stupně centralizace a jeho vliv na strukturu státu – viz obrázek 2.

Obrázek 2
Stupně centralizace



Pramen: Riker (1996); vlastní zpracování.

Poznámka: Riker (1996), definuje alianci jako dobrovolné sdružení nezávislých států, kde ale existuje jedna výkonná autorita, která má za cíl vykonávat úkol, za kterým se státy sdružily. Aliance jsou tak velice křehké a neefektivní. Velice často se proto rozpadají. Konfederace je dalším vývojovým stupněm centralizace, není totožná s aliancí. Z tohoto důvodu byla autorkou do obrázku nově začleněna.

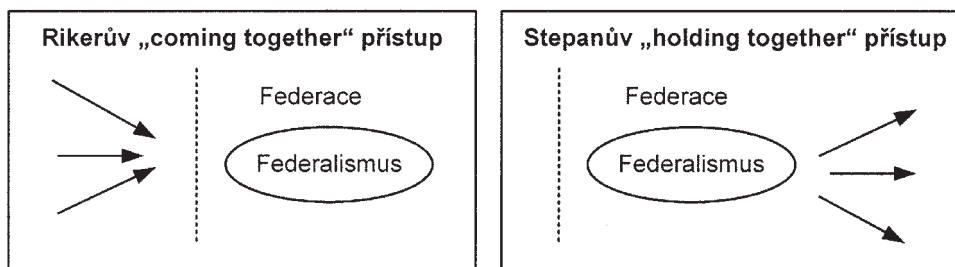
Z obrázku 2 je zřejmý vztah federalismu a decentralizace. Federalismus jako praktická politika pro výkon moci v rámci federace je jakousi podmnožinou decentralizace. Podle Roddena (2006) představuje decentralizace přesun autority (výkonné, legislativní, fiskální) z centrální vlády směrem na vlády lokální. Naproti tomu federalismus je spíše než přesunem (distribucí) specifickým institucionálně strukturovaným procesem, díky němuž je autorita rozdělována (přesunuta a přesouvána) (Rodden, 2006). Je však třeba říci, že takovéto pojetí vztahu decentralizace a federalismu odpovídá pojetí politické vědy, pro které federalismus představuje speciální druh decentralizace (Rodden, 2006). Pro ekonomy je tento vztah spíše obrácený, tzn. existuje teorie fiskálního federalismu, jejíž jeden segment hledá optimální míru decentralizace veřejného sektoru z hlediska jeho velikosti. Vzhledem k tomu, že vybrané nástroje fiskálního federalismu jsou používány i v unitárních státech, pojem pro fiskální federalismus a fiskální decentralizaci tak splývá.

2.1 Základní teorie vzniku federalismu, druhy federalismu

Mezi dvě základní rozdílné moderní teoreticko-metodologická východiska federalismu lze považovat Rikerův přístup „coming together“ a Stepanův přístup „holding together“. Jejich rozdílnost je zobrazena v obrázku 3.

Obrázek 3

Teoreticko-metodologická východiska federalismu



Pramen: Vlastní zpracování.

Podle Roddena (2006) je Rikerův přístup založen na Montesquiově odůvodnění vzniku federace, tzn. sdružení malých států proti vnějšímu nepříteli. Hlavním a nejsilnějším důvodem-motivem pro založení a vznik federace je vojenský motiv (Rodden, 2006; Riker 1996). Všechny federace mají podle Rikera původ v dobrovolné smlouvě zaměřené na vojenskou obranu proti společnému nepříteli.

Motiv vzniku federace ovlivňuje její charakter a struktury, tzn. je určující pro výslednou podobu federalismu. Riker (1996) celkem odlišuje tři hlavní důvody vzniku federace/federalismu: vojenský motiv, vlastenecký motiv a motiv tržních omezení. Podle Rikera (1996) je vojenský motiv nejsilnějším motivem. V případě, že tento motiv

zeslabuje, vzniklé federace se přeměňují na unitární unii nebo se rozpadají. Vojenskými důvody mohou být vzpoura nebo občanská válka (např. Holandsko proti Španělsku, USA proti Británii, Argentina, Mexiko, Venezuela proti Španělsku), obrana proti mocenským ambicím sousedů (např. Švýcarsko proti Habsburkům, Sovětský svaz proti západu, Kanada proti USA, Austrálie proti Japonsku a Německu), zabránění (anexe) sousedních států z důvodu přípravy na vnější agresivní expanzi (např. Jugoslávie a Tito proti Stalinovým záměrům), či zabránění (anexe) sousedních států z důvodu ekonomické výhodnosti této politiky oproti vojenskému zásahu, kdy se novým státům v rámci federace zanechá určitý stupeň autonomie, aby se v nich vytvořil pocit pokračující suverenity (např. Rakousko-Uhersko, Velká Británie v 17. stol, Německo po připojení Bavorsko a Württemberska /1870/, dnešní Indie, Malajsie, Nigérie) (Riker, 1996).

Druhým důvodem vzniku federace je podle Rikera (1996) vlastenecký motiv či etnická loajalita k federaci. Tento důvod jde v ruku v ruce s vojenským motivem nebo se z něj dále vyvíjí. Tento motiv lze podle Rikera (1996) najít u Argentiny, Austrálie, Brazílie, Německa, Mexika, Švýcarska a USA.

Třetím důvodem vzniku federace-federalismu je motiv tržních omezení či ekonomické podněty pro vznik federace. Podle Rikera (1996) je federalismus velice dobrým nástrojem pro nastolení a udržení tržního/ekonomického blahobytu, neboť federace, která disponuje volným vnitřním trhem může expandovat do dalšího většího trhu a navíc silná a rozlehlá federace může efektivněji zavádět tržní překážky a omezení ve prospěch určité skupiny obyvatelstva federace.

Motiv tržních omezení Riker (1996) označuje jako důležitý, avšak jako druhotný. I přes jeho v současnosti rostoucí význam, na prvním místě podle něj stojí vždy vojenský motiv. Podle Rikera (1996) je motiv tržních omezení základním motivem vzniku Evropského společenství. Nicméně se ptá, zda je tento motiv dostatečně silný, aby nahradil vojenský motiv a tak nepřímou zajistil vznik a životaschopnost federální Evropy.

Stepan (2006) přináší odlišný důvod vzniku federace-federalismu. Tvrdí, že důvodem-motivem vzniku federalismu nebyla agregace území (viz Rikerův vojenský motiv), ale potřeba-nutnost získané území udržet, resp. na získaném území zajistit politickou a ekonomickou správu a vládu (agregace území je prostý fakt, je prvotní). Federace je obvykle založena na dobrovolné smlouvě členských států, nicméně důvodem není dobrovolnost, ale nutnost. Toto tvrzení opírá o příklad multietnické Nigérie či bývalého Sovětského svazu (Stepan, 2006, in Rodden, 2006). Přístup „coming together“ lze také vysvětlit jako vytvoření nové centrální autority a naopak přístup „holding together“ jako přerozdělení suverenity z existující centrální národní vlády na nižší vládní úrovně (Hague, Hatrop, 2007).

Konstituční charakteristiku federalismu používá Peters (1992). Podle něj je rozhodujícím aspektem federalismu rozhodnutí členských států/vlád vzdát se části svých kompetencí ve prospěch federální vlády a toto rozhodnutí právně (ústavně) a jasně ustanovit. Peters (1992) podle této charakteristiky odlišuje anglosaský model federalismu a model evropského federalismu. Anglosaský model federalismu je založen na jasné delineaci kompetencí jednotlivých vládních úrovní (jasná vertikální

struktura moci) a jejím konstituční deklaraci. Příkladem anglosaského modelu federalismu je např. USA, Kanada, ale také Německo. Modelem zcela odlišným, založeným na principu subsidiarity, je podle Peterse (1992) model kontinentální Evropy, resp. model Evropské unie. Tento model federalismu však nedeklaruje jasné hranice ani vztahy mezi vládními úrovněmi ani neposkytuje možnost využití nástrojů politického procesu k jejich vymezení (Dehousse, 1993).

Podle způsobu rozdělení kompetencí na jednotlivé vládní úrovně lze od sebe odlišit duální a kooperativní federalismus (Hague, Hatrop, 2007). Duální federalismus je postaven na rozdělení kompetencí mezi federální vládu a vládu jednotlivých členských států, kdy jednotlivé vládní úrovně ve vybraných kompetencích jednají samostatně, omezovány pouze ústavními předpisy. Hlavním představitelem duálního federalismu jsou USA. Naopak kooperativní federalismus je založen na vzájemné spolupráci a solidaritě mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Hlavním představitelem kooperativního federalismu je Německo. Vztah jednotlivých vládních úrovní je založen na „vzájemné závislosti, nikoliv na nezávislosti“ (Hague, Hatrop, 2007, s. 288).

Dalším rozlišovacím kritériem se může stát rovnoměrnost rozdělení kompetencí na jednotlivé vládní úrovně. Podle tohoto kritéria lze od sebe rozlišit symetrický a asymetrický federalismus. Pro symetrický federalismus je charakteristické rovnoměrné rozdělení kompetencí mezi jednotlivé státy federace, naopak asymetrický federalismus umožňuje dát vybraným členským státům federace více kompetencí než ostatním (Hague, Hatrop, 2007). Představitelem asymetrického federalismu je např. Kanada. Asymetričnost svěřených kompetencí vyplývá z historických zkušeností, kulturní různorodosti a obecné neochotě tyto disparity měnit (Schmitter, 2005).

2.2 Federace

Federace je určitý druh státu, který svojí vertikální strukturou moci umožňuje a realizuje dělení kompetenční suverenity mezi nejvyšší orgány federace (spolkové orgány) a členské státy. Existuje zde dualismus rozhodovacích center. Dualismus znamená tu skutečnost, že státní moc členských států federace není odvozena od spolkové, federální moci, ale je naprosto originální. V rámci daného státu-federace tak vzájemně existují dvě či více oddělené úrovně konstituované moci, jejichž vztah lze charakterizovat jako partnerský, nikoliv jako vztah nadřazenosti–podřízenosti. Důležitou podmínkou je ústavní zakotvení a vymezení tohoto dualismu, tzn. ústavou vymezené rozdělení kompetencí mezi spolek a členské státy. V tomto případě pak hovoříme o konstitucionalismu. Ústava figuruje jako arbitr rozdělení kompetencí a strážce nezávislosti členských zemí na orgánech federace.¹

Podle Řichové (2002) jsou dalšími znaky federace prostorové rozdělení moci, resp. geografické vymezení konstitutivních prvků federace, existence psané ústavy (federální i členského státu), dvoukomorový parlament, kde horní komora reprezentuje

¹ Tato nezávislost se však nevztahuje na právo rozhodnutí o vystoupení ze spolku, federace. Toto právo je výsadou členských států konfederace (Klokočka, 2006).

zájmy členských států, právo členských států, resp. konstitutivních jednotek, podílet se na úpravách federální ústavy; právo členských států, resp. konstitutivních jednotek, měnit vlastní ústavu bez zásahu centra; rovné, často i disproporční zastoupení menších členských států, resp. konstitutivních jednotek na centrální federální úrovni; a rozdělení moci-kompetencí mezi členské státy, resp. konstitutivní jednotky a nemožnost zpětného odebrání těchto kompetencí centrální vládou.

Základem pro vznik federace a federalismu je podle Roddena (2006) dohoda o struktuře a kompetencích centrální vlády a vlád nižších vládních úrovní. Obvykle tato dohoda nabývá podoby psané ústavy. Podle Roddena (2006) tyto dohody obvykle obsahují ústavní proklamaci ochrany suverenity a autonomie členských jednotek; v některých případech klauzuli, která členským státům přiděluje „zbývající kompetence“, které nejsou explicitně určeny centru – tato formulace naprosto odpovídá principu subsidiarity uplatněného v rámci EU, existenci silného a nezávislého ústavního soudu, garanci členským státům účasti na rozhodování při velkých politických změnách (např. změna vertikální struktury státu, změna fiskálních kompetencí či změna ústavy), a existenci parlamentu – dolní komora parlamentu je volena na základě poměrného počtu obyvatel (tzn. pravidlo „1 osoba = 1 hlas“), naproti tomu horní komora parlamentu je volena na základě území bez ohledu na počet obyvatel (toto pravidlo tak zvýhodňuje malé členské státy, horní komora bývá považována za zástupce členských států).

Ve většině moderních ústav je velice slabě specifikována distribuce autority mezi centrální vládou a vlády konstitučních jednotek. (Tento nedostatek je proto někdy řešen klauzulí o zbývajících kompetencích – viz princip subsidiarity.) Podle Rikera (2006) je to z důvodu složitosti specifických pravidel, nemožnosti předvídat všechny možné situace a obtížnosti nezaujatého hodnocení a rozhodování, které by bylo spojené s rigidním rozdělením kompetencí. Podle Roddena (2006) však důležitost ústavy nespočívá v explicitním rozdělení a strukturalizaci moci, nýbrž v procedurálním nastavením a strukturalizaci politického procesu mezivládního vyjednávání (vyjednávání mezi vládami jednotlivých vládních úrovní, tzn. mezi centrální vládou a vládami konstitučních jednotek).

2.3 Fiskální federalismus

Fiskální federalismus lze považovat za nástroj optimalizace velikosti veřejného sektoru a fiskální disciplíny. Jedná se o nastavení takové míry fiskální decentralizace a použití fiskálních nástrojů, které budou zajišťovat dostatečné poskytování veřejných statků při minimální/optimální velikosti veřejných výdajů. Fiskální federalismus se zaměřuje především na optimální nastavení a koordinaci výdajové politiky, zdanění a rozdělení daňových příjmů na různé vládní úrovně (Begg, Grimwade, 1998)). Z hlediska funkcí veřejných financí-rozpočtu jde o rozhodnutí o vhodném (efektivním) přidělení a koordinaci alokační a redistribuční funkce na jednotlivé vládní úrovně. Jednou ze zásad fiskálního federalismu je určení alokační funkce (ve formě poskytování veřejných statků a služeb), redistribuční funkce (ve formě rozdělení daňových výnosů na jednotlivé vládní úrovně) podle stupně užítu plynoucího ze spotřeby veřejného statku,

který daný stupeň vlády poskytuje. Tato zásada se opírá o existenci a efekt zpětné vazby mezi daňovým poplatníkem a poskytovanými službami z jím placených daní (Musgrave, 1986, in Begg, Grimwade, 1998).

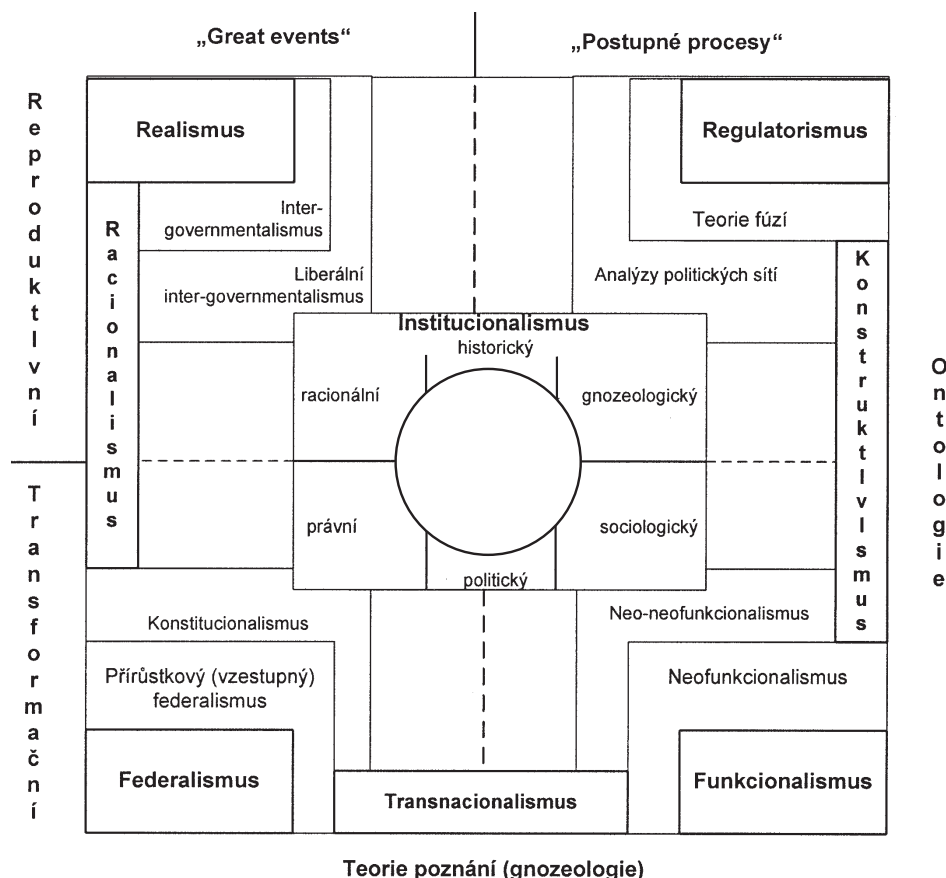
Fiskální federalismus jako nástroj fiskální disciplíny vychází z následujících teorií: Tieboutova Čistá teorie místních výdajů (1956), Buchananova Teorie klubů (1965), Oatsův decentralizační teorém (1972) a Brennan-Buchananova Leviathanova hypotéza (1980) – viz obrázek 1. Jedním z hlavních předpokladů teorií fiskálního federalismu je mobilita rezidentů a stupeň diverzity jejich spotřebitelských preferencí, které významně ovlivňují velikost externalit a výnosů z rozsahu (Baldwin, Wyplosz, 2004). Ta pak zpětně ovlivňují rozhodování rezidentů a jejich spotřebitelské preference. Dalšími aspekty je také rovný a snadný přístup k informacím a horizontální fiskální konkurence (Baldwin, Wyplosz, 2004; Rodden, 2006). Jednotlivé lokální vlády mezi sebou konkurují a snaží se do své jurisdikce přitáhnout co největší počet daňových poplatníků, tzn. snaží se o co největší atraktivitu své jurisdikce. Tu mohou zajistit buď dostatečným a efektivním poskytováním veřejných statků či snižováním daňové zátěže daňových rezidentů/poplatníků. Oba způsoby však mají vliv na fiskální hospodaření/výsledek dané lokální vlády. Fiskální výsledek hospodaření zpětně ovlivňuje velikost a intenzitu fiskální konkurence – daňoví rezidenti mají přístup k informacím o fiskální disciplíně více jurisdikcí a vybírají si tu, která disciplínu dodržuje. Nedodržování fiskální disciplíny a vznik deficitů pro ně znamená, že v budoucnosti dojde ke zvýšení daňové zátěže nebo ke snížení poskytovaných veřejných statků. Z tohoto důvodu vede fiskální federalismus ke zvyšování a udržování fiskální kázně a efektivitě veřejného sektoru. Celý tento proces se nazývá mechanismus zodpovědnosti (angl. accountability mechanism). V případě, že mechanismus (fiskální) zodpovědnosti nefunguje a vláda se snaží dosáhnout fiskální disciplíny lokálních vlád direktivně, hrozí podle Roddena (2006) u lokálních problémů morálního hazardu. Pak vzniká velké nebezpečí pro fiskální zdraví celé federace (viz Argentina).

Podstatou fiskálního federalismu a fiskální decentralizace je finanční odpovědnost za rozhodování a poskytování veřejných statků a za zajištění zdrojů nutných k pokrytí veřejných služeb. Aby lokální vlády mohly efektivně vykonávat tuto decentralizaci, je nutné, aby disponovaly adekvátními příjmy, ať v podobě daňových příjmů nebo transferů z jiné vládní úrovně. Pro praktickou a úspěšnou implementaci fiskální decentralizace je podle Institutu Světové banky (angl. World Bank Institute, dále jen WBI) nutné předem zajistit ústavní, legislativní a regulační rámec decentralizace, jasně definovat funkce jednotlivých vládních úrovní, tzn. nastavení výdajových pravomocí a velikosti jednotlivých druhů výdajů, jasně určit následné finanční toky nutné ke splnění funkcí jednotlivých vládních úrovní, tzn. určení velikosti příjmů, spolu s definováním používaných instrumentů decentralizace (dluhové, daňové a dotace), zajistit informační a kontrolní systém založený na transparentních postupech, průběžném monitorování výkonů vládních úrovní a auditu, a vytvořit takový politický mechanismus, ve kterém by rezidenti vyjadřovali své preference.

2.4 Teorie regionální (evropské) integrace

Teorie regionální integrace v intencích Evropské unie lze zkráceně nazvat evropskými integračními teoriemi. Schmitter (2005) rozlišuje dvě základní dimenze evropských integračních teorií: ontologickou a gnozeologickou dimenzi. Ontologická dimenze rozděluje integrační procesy na reproduktivní, tzn. takové, které ponechávají (reprodukuje) stávající charakteristiky zúčastněných členských států a mezistátního systému, kterého jsou jeho součástí; na transformativní procesy, tzn. takové, které předpokládají, že charakter členských států jako suverénního státu a jejich vztah k ostatním členským státům se vzájemnou interakcí mění. Gnozeologická dimenze se zaměřuje na zkoumání, zda jsou integrační procesy výsledkem dramatických politických událostí, nebo zda jsou výsledkem postupných socio-ekonomicko-kulturních změn. Rozdělení evropských integračních teorií zobrazuje obrázek 4 (Schmitter, 2005).

Obrázek 4
Evropské integrační teorie



Pramen: Schmitter (2005, s. 48).

Pět základních výchozích teorií evropské integrace podle Schmittera (2005) tvoří realismus, regulatorismus, federalismus, funkcionalismus a institucionalismus. Kompilací vybraných prvků všech pěti základních integračních teorií se vyvinula v současné době používaná evropská integrační teorie a tou je víceúrovňové a polycentrické vládnutí (angl. multi-level and polycentric governance, MLPG). Víceúrovňová vláda je v rámci EU zajištěna principem subsidiarity. Subsidiarita představuje specifický druh decentralizace/federalismu, který rozděluje kompetence jednotlivých vládních úrovní (kromě výlučných kompetencí ústředních institucí, např. Komise, Centrální evropská banka, svěřených Smlouvou). Jedná se především o výdajové a regulační kompetence. Polycentrická vláda představuje specifický charakter EU. Ústřední vláda (Komise) má v určitých oblastech postavení „prvního mezi rovnými“, nicméně oblast a dosah tohoto postavení je omezen souhlasem a akceptací vlád členských států. Komise si obecně nemůže politicky dovolit ignorovat rozhodnutí, postoj či striktní odmítnutí členské vlády. Rozhodnutí Komise je proto výsledkem vzájemného dialogu a politickoekonomickým kompromisem.

MLPG je vzhledem k její deskriptivní neutralitě kladně přijímána jak teoretiky, tak politiky, kterým dovoluje svým charakterem vyhnout se pojmu „stát“, resp. nadnárodní stát (Schmitter, 2005). Oblíbenost MLPG je dále výsledkem následujících faktorů, kterými jsou zejména smluvní základ Unie, neboť EU je výsledkem vzájemných dohod a smluv mezi formálně suverénními státy; extrémní citlivost politiky EU na „domácí politiku“ členských států; neexistence společné identity nebo politicko-kulturního zázemí mezi jednotlivými členskými státy; vzájemná nedůvěra členských států při dodržování dohod; závislost výkonu svěřených kompetencí EU na rozhodnutí či příspěvku členských států; různé postavení členských států při vstupu do EU, které odráželo jejich velikost a hospodářskou úroveň; a také samotná prvotní integrační strategie, která byla založena na segmentovaném vztahu privilegovaných účastníků (nejvyšší národní úředníci, úředníci Komise, ekonomické zájmové skupiny) (Schmitter, 2005).

V obrázku 4 tvoří federalismus levý dolní roh, tzn. je jednou ze základních, nikoliv nadstavbových teorií evropské integrace. Je otázkou, zda je postavení federalismu konečné, tzn. zda se nemůže v určité modifikaci objevit na jiném místě schématu.

3. Možná aplikace federalismu a fiskálního federalismu na integraci EU

3.1 Federalismus a EU

Moderní podoba (evropského) federalismu, která výrazně ovlivnila formování a historii EU začala během druhé světové války, především ale po jejím skončení (Burgess, 2005). Byl to zejména intelektuální odpor vůči Hitlerovi a nacismu, kdy federalismus nabízel mnoho možností, jak vybudovat mírovou a federální Evropu. V roce 1941 byl předními italskými federalisty A. Spinellim a E. Rossim sepsán Ventetone manifesto, který obsahoval výzvu vytvoření společné evropské politické unie, která by se stala zárukou stability a hospodářské prosperity (Burgess, 2005; Fiala, Pitrová, 2003). Jeho obsah se však nikdy nenaplnil neboť v poválečné Evropě došlo ke konzervativní

restauraci předválečných let, tzn. vznikly národní státy, které odmítly federalismus jako hlavní prostředek zajištění evropské jednoty (Burgess, 2005). Nicméně federalismus se stal jedním z myšlenkových východisek pro uspořádání mezinárodních vztahů a eliminaci rizika vzniku mezinárodního konfliktů. Stal se ideologickou možností vyřešení německé otázky, tzn. co s poválečným Německem, jak ho zapojit do mezinárodních vztahů, aby se co nejvíce eliminovaly napjaté vztahy mezi ním a Francií a minimalizovalo se nebezpečí vzniku nacionalismu (Rosamond, 2000). V roce 1946 došlo ve švýcarské Basileji k založení Evropské unie federalistů, v rámci které se vyprofilovaly tři základní skupiny federalistů – tzv. demokratický radikalismus, federalismus v postupných krocích a personální federalismus, které výrazně ovlivnily evropskou integraci. Odkazem na obrázek 4 jde o směry odpovídající dolní polovině čtverce: federalismus, funkcionalismus a transnacionalismus.

První směr evropského federalismu, tzv. demokratický radikalismus, kladl hlavní důraz na vytvoření demokratických institucí federace, zejména na vznik a dodržování federální ústavy a dále pak na funkční a fungující parlament. Tento směr představuje tzv. konstituční metodu, jejímž hlavním zastáncem Spinelli prosazoval institucionální reformu budoucího Evropského společenství. Cílem demokratického radikalismu byla politická integrace, tzn. za pomoci vytvoření silných centrálních demokratických institucí (především ústava, vláda a parlament) a posílení jejich kompetencí dojde společná Evropa k bodu, kdy se stávající národní politická centra stanou příliš slabými a neschopnými pro vytváření a plnění úkolů, která by měla řešit (Burgess, 2005). Spinelliův demokratický radikalismus se v současné době nejvíce odráží v konstitucionalismu (Burgess, 2005). Ve své podstatě však radikální federalismus splývá s tím, co v dnešní době označujeme pod pojmem federalismus.

Druhým názorovým proudem evropského federalismu byl tzv. federalismus v postupných krocích (angl. federalism by instalments). Jeho hlavním představitelem je J. Monet, který ve své politice upřednostňoval strategii malých, konkrétních ekonomických kroků postupně přecházejících ve všeobecnou integraci (Burgess, 2005). Šlo především o prosazení strukturální spolupráce v oblastech společného zájmu všech zúčastněných zemí. Výsledkem tohoto přístupu evropské integrace je vznik ESÚO a Euratomu (Fiala, Pitrová, 2003). Tento směr se později přetransformoval do podoby funkcionalismu (Burgess, 2005), v pozdější podobě neofunkcionalismu a soudobého neoneofunkcionalismu (Schmitter, 2005).

Poslední skupinou je tzv. personální, nebo Proudhonův federalismus, založený na vědomí aktivní evropské občanské společnosti, ve které je hlavním hybatelem společnosti občan, který se aktivně podílí na rozhodování (Burgess, 2005). Tento měř je základním východiskem pro transnacionalismus (Burgess, 2005), který spatřuje socioekonomickou a kulturní změnu (vnímání) společnosti jako dostačující podmínku dosažené integrace (Rosamond, 2000).

Obdobné rozdělení federalistů je z pohledu metody dosažení konstitučního ustanovení federace (Rosamond, 2000). První skupina federalistů vyžaduje, aby federace byla ústavně zakotvena ihned, tzn. nejdříve deklarace, pak reálná existence. Tato metoda spíše odpovídá metodě „velkého třesku“ (Rosamond, 2000) nebo metodě seshora dolů. Podle rozdělení Burgesse (2005) jde o demokratický radikalismus.

Druhou skupinu tvoří tzv. gradualisté zastávající názor, že konstituční zakotvení federace by mělo vycházet směrem „zezdola“ nahoru, tzn. od politických elit členských států, které samy rozpoznaly výhody společné integrace a následné federalizace (Rosamond, 2000). Tento postoj našel své reálné zhodnocení ve funkcionalismu (Burgess, 2005) a neofunkcionalismu (Rosamond, 2000). Dalším krokem procesu konstitucionalizace federace by pak bylo podle gradualistů mělo být vytvoření široce voleného konstitučního shromáždění, které by sepsalo federální ústavu a ta byla ratifikována národními parlamenty (Rosamond, 2000).

Kdybychom chtěli zhodnotit vliv federalismu na proces evropské integrace, respektive odpovědět na naši otázku: Zda se může federalismus stát hlavní integrační teorií?, měli bychom rozlišovat federalismus ve dvojí rovině. V úzké rovině evropské integrace je federalismus vnímám jako přístup, který požaduje počáteční ústavní zakotvení existující či nově vytvořené federace a jejích institucí. Federalismu tak jde v první řadě o politické řešení integračních tendencí (Rosamond, 2000). V obecné rovině je federalismus přístupem, který v sobě zahrnuje možnosti a nástroje zapojení různorodých členských států do jednoho fungujícího státního útvaru. Federalismus je tak výchozím bodem pro několik dalších teorií, ať jde o samotný federalismus, funkcionalismus či transnacionalismus (Burgess, 2005). Poslední dvě se staly samostatnými integračními teoriemi, nicméně jejich podstata spočívá v myšlenkách federalismu obecně. Domnívám se, že nelze souhlasit s tím, že federalismu měl na historii Evropského společenství minimální vliv (Rosamond, 2000), ale naopak s tím, že principy federalismu byly pro formování podoby Společenství významné a pomohly definovat a řešit problémy a odpovědi Společenství (Rosamond, 2000). Vliv federalismu v současné EU je podle mého názoru ještě znatelnější. Domnívám se, že úloha federalismu se mění: z myšlenkové vize se stává praktický nástroj řízení soudobé EU. To jen potvrzuje ideologická totožnost soudobé hlavní integrační teorie MLPG s federalismem. Hague, Hatrop (2007, s. 282) dokonce federalismus definují jako „určitou formu víceúrovňového vládnutí (angl. multilevel governance), který mezi vládami uvnitř jednotného státu sdílí suverenitu a ne pouze moc.“ S určitými výhradami lze proto říci, že federalismu se může stát hlavní, či spíše hlavní ideologickou evropskou integrační teorií.

3.2 Federace a EU

Podle Begga, Grimwadea (1998) lze najít mnoho různých typů federací, vzájemně se lišících různým stupněm centralizace (od velice centralizovaného systému, např. Austrálie, Kanada, až po silně decentralizovaný model, např. Švýcarsko, USA). Stupeň decentralizace podle nich závisí na historických okolnostech, při kterých jednotlivé typy federací vznikaly a formovaly se, a v různém pohledu a vnímání přijatelného stupně centralizace obyvateli jednotlivých federací. Podle Begga, Grimwadea (1998) lze proto očekávat, že členské státy EU budou díky různým jazykům a kulturně historickým prostředím prosazovat podobu EU jako unii bližší decentralizovanému modelu. V případě, že by se EU dále vyvinula ve federaci, je velice pravděpodobné, že by šlo o symetrickou federaci.

Lze však současnou EU považovat za možnou federaci? Jestliže použijeme souvztažnost, že každý federální systém v sobě implicitně obsahuje unii, a naopak, že každá unie v sobě obsahuje koncept federace (Forsyth, 1996), Evropská unie by mohla být označena za specifickou formu federace. Provedme proto analýzu, která by analyzovala EU na základě kritérií charakteristických pro federativní uspořádání států. V následujícím textu a tabulce 1 je provedena hodnotící analýza na základě požadovaných kritérií federace Roddena (2006).

Tabulka 1

Splnění požadavků federace podle Roddena (2006) v podmínkách EU

Požadavky federace	Splněno	EU
ústavní proklamace ochrany suverenity a autonomie členských jednotek	Ano/Ne	Smlouva o založení ES, Smlouva o založení EU
klausule „zbývajících kompetencí“	Ano	princip subsidiarity
silný a nezávislý ústavního soudu	Ano/Ne	Evropský soudní dvůr
garance a participace členských států na rozhodování	Ano	většinové pravidlo + právo veta (Lucemburský kompromis)
existence dvoukomorového parlamentu	Ne	pouze dolní sněmovna

Pramen: Vlastní zpracování.

Z tabulky 1 je zřejmé, že EU teoreticky požadavky kladené na federaci spíše splňuje. Zaměříme se nejdříve na první dva požadavky: konstitutivní charakter unie a princip rozdělení kompetencí mezi jednotlivé vládní stupně, resp. model vertikální vládní struktury. První požadavek ústavní proklamace ochrany suverenity a autonomie členských jednotek jednak obsahuje podmínku konstitutivního charakteru federace a jednak zakotvení suverenity členských jednotek v ústavě. Sbragia (1992) uvádí, že EU je založena na Smlouvě ve smyslu, že smlouva je norma, na které se partneři dohodli, ale existuje i možnost, že od smlouvy odstoupí. Primární právo Společenství tvoří smlouvy (zřizovací a na ně navazující smlouvy, subsidiární smlouvy a akty zástupců členských států), které byly dobrovolně podepsány členskými státy jako subjekty mezinárodního práva (Týč, 2004). Ústava je normou s vyšší právní silou, neměnná od doby, kdy byla přijata a platící po celou dobu existence federace (jako např. ústava USA). Podle Sbragii (1992) je málo pravděpodobné, že by členské státy vytvořily nějaký typ federace, který by byl ústavně definován. EU nemá a v blízké budoucnosti zřejmě nebude mít konstitutivní charakter. Nicméně z hlediska vnitřního uspořádání systému EU, tzn. hierarchie norem představují zřizovací smlouvy tří Společenství a další smlouvy „ústavu“ Společenství, která je nadřazená ostatním právním předpisům, které musejí být v souladu s „ústavou“ (Týč, 2004). Přesto však Smlouva ústavou není a bude velice politicky obtížné ji do ústavy přetransformovat.

Druhý požadavek podoby vertikální struktury moci odpovídá principu subsidiarity a delineační kompetencí, které zajišťuje. Německá vláda při podpisu Maastrichtské smlouvy požadovala, aby byly kompetence jednotlivých vládních úrovní při založení

nebo na začátku fungování Unie jasně deklarovány (Monar, 1993). Bohužel byl požadavek německé strany zamítnut. Namísto toho byla delineaace definována principem subsidiarity. Podle Dehousse (1993) byla subsidiarita včleněna do Maastrichtské smlouvy jako lék na stávající problémy Evropského společenství, kdy Dánsko v roce 1992 odmítlo vstup do měnové unie a Evropský měnový systém čelil krizi. Nicméně připouští, že v podstatě není jasné, co subsidiarita je a jak ji používat. Podle Dehousse (1993) princip subsidiarity neumožňuje jasné rozlišení kompetencí jednotlivých vládní úrovní. Subsidiarita v sobě obsahuje nebezpečí duplicity, která je často oficiálně deklarována jako nástroj decentralizace (přednostní právo nejmenší možné vlády) na druhé straně svojí vágní formulací dává prostor pro rozšiřování pravomocí federální vlády – Komise. V druhém případě je nástrojem centralizace. Vágnost definice subsidiarity a její obsahový význam dále zhoršuje skutečnost, že o „správném“ použití tohoto principu rozhodují instituce spadající pod pravomoc Komise a dále díky jednotnému evropskému trhu teorie rostoucích výnosů z rozsahu. Podle Greviho (2001) není rozlišení kompetencí svěřených výhradně Unii a ostatním vládním úrovním na úrovni Smlouvy dosažitelné. Neexistují totiž oblasti politiky, které by byly speciálně rezervované do kompetencí jednotlivých vládních úrovní. Kompetence podle Greviho (2001) znamenají tvorbu zákona, jeho implementaci, a monitorování jeho dodržování. Staví se proti myšlence striktního, explicitního rozdělení kompetencí a prosazuje princip subsidiarity založeném na vzájemném dialogu, praxi a procedurách, které umožní dohodu ať jsou kompetence ústavně rozlišeny nebo ne.² Subsidiarita jako dynamický proces tak lépe reaguje na aktuální podněty a potřeby a snaží se najít „křehkou rovnováhu mezi svobodou a efektivností“ (Grevi, 2001, s. 6)

Požadavek silného a nezávislého ústavního soudu EU splňuje velice vágně. Evropský ústavní soud lze označit za silný a nezávislý, nicméně oblast rozhodovacích pravomocí je na rozdíl od ostatních federativních (ústavních/nejvyšších) soudů omezen. Evropský soudní dvůr nemůže omezeně rozhodovat v oblastech výlučně spadajících do kompetencí národních vlád jako např. obrana, či zahraniční politika (McKay, 1999). Změna tohoto stavu však může přinést nová ústavní smlouva, která posílí pravomoci Unie právě v těchto oblastech. Dalším záporným hodnocením je existence dvoukomorového parlamentu, ve kterém by horní komora reprezentovala zájmy členských států, jako např. německý Bundesrat či americký Senát. Tento požadavek federace je vzhledem k plánovaným organizačním a početním změnám v Evropském parlamentu zatím zřejmě politicky nepřijatelnou myšlenkou. Jediný požadavek garance a participace členských států na rozhodování je v současnosti splněn bez větších výhrad, avšak i u něj se s novou ústavní smlouvou očekávají změny.

Kdybychom chtěli odpovědět na otázku, zda může být EU považována za federaci?, na základě naší provedené analýzy bychom řekli: Ano, EU lze teoreticky považovat za určitý druh nedokonalé, silně decentralizované, nicméně vyvíjející se

2 Tento názor byl použit v rozsudku Nejvyššího soudu o 10. dodatku Ústavy USA. Členské státy se pokusily legislativně zajistit „ostrovy suverenity“, které by je chránily před zásahem federální vlády. Nejvyšší soud tento akt odmítl s tím, že federální systém USA zajišťuje státům jak exekutivní, tak legislativní úlohu, kterou se mohou bránit proti růstu pravomocí federální vlády (Dehousse, 1993).

federace. Pro závěrečné hodnocení lze říci: „... EU zůstává neobvyklou, ale stále se vyvíjející politickou entitou, která může být označena za zvláštní druh federálního státu.“ (McKay, 1999, s. 21) A dále pak: „Ačkoliv jde o neobvyklou myšlenku, neměli bychom pochybovat, že to, s čím se setkáváme v Evropě, je nově vznikající federální stát.“ (McKay, 1999, s. 22)

3.3 Fiskální federalismus a EU

Fiskální federalismus je podle Laffan (1997) spojení teorie veřejných financí v více-stupňovém systému a politické ekonomie. Fiskální federalismus se podle Laffan (1997) zaměřuje především na otázku rozpočtu a alokaci zdrojů ve více-stupňovém systému, tzn. jak správně rozdělit funkce veřejných financí na různé stupně státního uspořádání. Podle Laffan (1997) tomuto pochopení a definici fiskálního federalismu v EU nejvíce odpovídá současný zájem o řešení a postavení principu subsidiarity. Další oblastí, kterou se fiskální federalismus podle Laffan (1997) zabývá je řešení sporu mezi efektivitou (angl. efficiency) a rovností (angl. equity). Efektivita se vztahuje především k alokační a redistribuční funkci veřejných financí, tzn. fiskální federalismus se snaží o co nejvyšší stupeň efektivity při alokaci zdrojů a jejich redistribuci. Princip rovnosti pak implicitně vyžaduje progresivitu veřejných financí, tzn. progresivitu jak na příjmové, tak na výdajové straně. V podmínkách EU se jedná o princip solidarity, tzn. že na straně rozpočtových příjmů by měly bohatší členské státy do společného rozpočtu přispívat více jak chudší členské státy a na straně výdajů by měly chudší státy získávat ze společného rozpočtu více prostředků, jak bohatší členské státy (Reichenbach, 1989, in Laffan, 1997). Laffan (1997) je k teorii fiskálního federalismu a jeho aplikaci na rozpočet EU značně shovívavá či zdrženlivá, až kritická: „Rozpočet Unie není založen na klíčových principech fiskálního federalismu přestože literatura fiskálního federalismu byla a stále je používána jako politický argument v otázce financí EU.“ (Laffan, 1997, s. 35) A dále: „Rozpočet EU nebyl konstruován jako federální rozpočet pro západní Evropu, ale jako nástroj pro financování určitého okruhu politiky, na kterých se shodnou členské státy.“ (Laffan, 1997, s. 20). Tato shoda pak závisí především na tom, jakou představu o EU členské státy mají – tzn. zda preferovat politickou nebo tržní integraci. Podle Laffan (1997) je základním principem Unie tržní liberalizace a vytvoření ekonomického prostoru bez potřeby velkého rozpočtu. Politická integrace byla předpokladem a následně druhotným výstupem tržní integrace.

Baldwin a Wyplosz (2004) tvrdí, že fiskální federalismus není schopen pojmut celou šíři a hloubku problematiky rozdělení či alokace kompetencí jednotlivých politik mezi jednotlivé vládní úrovně. Nicméně poskytuje užitečný rámec, jak lze nahlížet na základní problém rozdělení kompetencí. Fiskální federalismus lze proto použít jako nástroj při určování alokační funkce rozpočtu EU, která by zajistila efektivitu poskytovaných rozpočtových prostředků.

Tabulka 2 hodnotí splnění obecných předpokladů WBI pro úspěšnou aplikaci fiskální decentralizace/fiskálního federalismu v podmínkách EU.

Tabulka 2**Splnění podmínek úspěšné aplikace fiskálního federalismu (WBI, 1999)**

Požadavky fiskálního federalismu	Splněno	EU
legislativní rámec	Ano	Smlouva o založení ES Smlouva o založení EU meziinstitucionální dohody (Komise, Rada, Parlament) nařízení Rady
výdajové pravomoci	Ne	princip subsidiarity – definice výdajových pravomocí je velice mlhavá
příjmové pravomoci	Ne	systém vlastních zdrojů – nedaňový, příspěvkový charakter
informační a kontrolní systém	Ne	kontrola a přezkoumání rozhodnutí odpovědných orgánů je velice složité a zdoluhavé, rozhodnutí jsou často dosti subjektivní
preferenze rezidentů	Ne Ano	obtížná aplikace přístupu voice and exit či některé další možnosti přímého vyjadřování preferencí (i přes zlepšující se situaci v oblasti zastupitelské demokracie – Parlament) zastoupení členských států v Radě ministrů

Pramen: Vlastní zpracování.

Legislativní podmínky a výdajové kompetence byly z pohledu legislativy analyzovány v předcházejícím textu. Výdajová politika by však měla být analyzována také z kvantitativní a kvalitativní stránky, resp. z pohledu struktury rozpočtových výdajů EU. Je skutečností, že výdaje EU jsou alokovány do několika oblastí (zemědělství, strukturální fondy, vnitřní a vnější záležitosti a administrativa) a tvoří pouze jakýsi doplněk, nadstavbu výdajům členských vlád. Výdajové oblasti netvoří politicky ani ekonomicky důležité výdajové oblasti (sociální výdaje, zdravotnictví, obrana) a odrážejí charakter sektorové spolupráce fungování EU (zemědělství) a potřebu sociální a ekonomická koheze z důvodu zavedení a fungování EMU. Velikost výdajů ve čtvrté finanční perspektivě (2007–2013) oproti třetí finanční perspektivě (2000–2006) dokonce relativně klesla z 1,27 % GNI EU na 1,24 % GNI EU (EC, 2006). Zdá se, že není politicky průchozí, aby se tato situace změnila. Velikost výdajového cíle tak podle klasifikace McDougallovy zprávy odpovídá předfederální integraci (EC, 1977).

Příjmové kompetence EU jsou velice omezené a to opět jak z kvantitativního, tak z kvalitativního hlediska. Systém vlastních zdrojů, který byl založen v roce 1971, aby Společenství zajistil autonomní rozpočtové příjmy, nezávislé na příspěvcích a ohotě členských vlád přispívat do rozpočtu Společenství, sice tvoří čtyři zdroje, nicméně největší z nich, tzv. čtvrtý dodatečný zdroj založený na GNI členské země, má příspěvkový charakter (v roce 2006 tvořil tento zdroj asi 73 % celkových příjmů). Komise, jako ústřední vláda, nemá kompetence vybírat jakoukoliv vlastní „evropskou daň“ (za předpokladu, že cla z dovozu zemědělských výrobků ze třetích zemí do EU nejsou klasifikována jako daně). Poslední dvě kritéria reprezentují oblast participace občanů a členských států na rozhodovacím procesu a procesu utváření politiky EU. Tato oblast je hodnocena spíše jako negativní.

Na základě hodnocení tabulky 2 nelze proto jednoznačně říci, že v podmínkách současné EU není fiskální federalismus používána jako praktická politika. Nicméně se

domnívám, že fiskální federalismus je pro budoucí EU jedním z efektivních přístupů řízení společného rozpočtu, příjmových a výdajových kompetencí. Fiskální federalismus je vhodným nástrojem současné hlavní evropské integrační teorie MLPG. K širšímu použití nástrojů, teorií a závěrů fiskálního federalismu by bylo vhodné posílit a také určitým způsobem legislativně zakotvit příjmové a výdajové kompetence Unie a členských států.

4. Shrnutí

Cílem článku bylo najít odpověď na výzkumné otázky týkající se vztahu federalismu a Evropské Unie. První výzkumnou otázkou bylo, zda se federalismus může stát hlavní integrační teorií EU. V současné době je hlavní integrační teorií víceúrovňové a polycentrické vládnutí (MLPG), ideově vycházející z principů federalismu. Hague, Hatrop (2007) označují federalismus jako určitou formu víceúrovňového vládnutí. Úloha federalismu se v současné EU mění: z myšlenkové vize se stává praktický nástroj řízení soudobé EU. S určitými výhradami lze proto říci, že federalismu se může stát hlavní evropskou integrační teorií. Druhou otázkou bylo, zda je pravdivé tvrzení Burgesse (2005), že EU je specifickým druhem federace? Na základě provedené analýzy lze s určitými výhradami říci, že EU lze teoreticky považovat za určitý druh nedokonalé, silně decentralizované, nicméně vyvíjející se federace. Je otázkou především probíhajícího ratifikačního procesu ústavní smlouvy, zda se EU posune k jasnější definici federace. Poslední výzkumnou otázkou tohoto článku bylo, zda je fiskální federalismus aplikovatelný v podmínkách současné EU. V současné době není fiskální federalismus obecně vhodným nástrojem řízení společného rozpočtu. Nicméně lze tvrdit, že fiskální federalismus je optimálním nástrojem MLPG. Pro jeho efektivní použití bude ale třeba vykonat určité rozpočtové a legislativní kroky směrem k posílení unijních kompetencí.

Literatura

- BEGG, I.; GRIMWADE, N. 1998. *Paying for Europe*. Sheffield : Sheffield Academic Press, 1998.
- BURGESS, M. 2005. Federalism. In WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.). *European Integration Theory*. Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 25–44.
- CEC. 1977. Report of the study group on the role of public finance in European integration. Volume I: General Report. Brussels : Commission of the European Communities, 1977.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN UNION. 2006. Proposal for a Council Decision on the system of the European Communities' own resources. COM(2006) 99 final/2. Brussels, 20. 3. 2006.
- DEHOUSSE, R. 1993. Does Subsidiarity Really Matter? [EUI Working Paper LAW, No. 92/32]. EUI, January 1993.
- ELAZAR, D. J. 2002. The European Community: Between State Sovereignty and Subsidiarity or Hierarchy Versus Collegiality in the Governance of the European Community. Jerusalem : Center for Public Affairs. www.jcpa.org, 19. 3. 2002, s. 1–21.
- ES. 2002. Consolidated version of the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Communities*. 2002, C325/33.
- EUROPEAN COMMISSION. 2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2006) 327 final.

- FIALA, P.; PITROVÁ, M. 2003. *Evropská unie*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- GREVI, G. 2001. Beyond the delimitation of competences: implementing subsidiarity [The Europe We Need Working Paper] The European Policy Centre, September 2001, s. 1–13.
- HACKETT, C. P. 2002. "Subsidiarity and Pertinence of American Federal Experience." Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union. 2nd ECSA-WORLD Conference, Brussels 1994, www.ecsanet.org, 13. 2. 2002, s. 1–8.
- KADMIS, D.; NORMAN, W. (ed.). 2005. *Theories of federalism; A reader*. New York : Palgrave MacMillan, 2005.
- KLOKOČKA, V. 2006. *Ústavní systémy evropských států*. Praha : Linde, 2006.
- LAFFAN, B. 1997. *The Finances of the European Union*. London : MacMillan Press, 1997.
- McKAY, D. 1999. *Federalism and European Union. A Political Economy Perspective*. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- MONAR, J.; UNGERER, W.; WESSELS, W. (eds.). 1993. *The Maastricht Treaty on European Union; Legal Complexity and Political Dynamic*. Brussels : European University Press, 1993.
- PETERS, B. G. 1992. Policy of Bureaucracy and Institution of European Community. In SBRAGIA, A. M. (ed.). *Euro-Politics: Institutions and Policy Making in the "New" European Community*. Washington (DC) : Brookings Institution, 1992, s. 75–122.
- RIKER, W. H. 1996. European Federalism: The Lessons of Past Experience. In HESSE, J. J.; WRIGHT, V. (eds.). *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford : Oxford University Press, 1996, s. 9–24.
- RODDEN, J. A. 2006. *Hamilton's Paradox; The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006.
- ROSAMOND, B. 2000. *Theories of European integration*. London : Palgrave Macmillan, 2000.
- ŘÍCHOVÁ, B. 2002. *Úvod do současné politologie; Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha : Portál, 2002.
- SBRAGIA, A. M. 1992. Think about the Future of Europe; Using of Comparison. In SBRAGIA, A. M. (ed.). *Euro-Politics: Institutions and Policy Making in the "New" European Community*. Washington (DC) : Brookings Institution, 1992, s. 257–294.
- SCHMITTER, P. C. 2005. Neo-Neofunctionalism. In WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.). *European Integration Theory*. Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 45–74.
- TÝČ, V. 2004. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha : Linde, 2004

EUROPEAN UNION: CAN FEDERALISM BECOME THE CHIEF INTEGRATION THEORY?

Abstract: Federation is one type of state characterised by a contractual and constitutional structure, multilevel power redistribution, a written constitution, and duality of power. Federalism is a philosophy and a political instrument enabling a federation to function. The principle of federalism is an aggregation of cultural, social, economic, linguistic, and intellectual disparities within a federation. Federalism can become a mainstream integration theory: the present MLG can be defined as an umbrella theory based on the federalist principles. The EU can be defined as a specific type of evolving, decentralised federation. Finally, fiscal federalism can provide EU policy with a significant instrument.

Keywords: federalism, fiscal federalism, European Union, integration

JEL Classification: H11, H 69, H 77