
Byrokratizace rozhodování v Evropské unii po východním rozšíření*

MICHAL PARÍZEK, BĚLA PLECHANOVÁ**

Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze

MADELEINE O. HOSLI**

Universiteit Leiden

The Bureaucratisation of Decision-Making in the European Union after Eastern Enlargement

Abstract: This article seeks to describe some important changes that have occurred in EU decision-making procedures since its eastern enlargement and to explain how it is that the decision-making process continues to function relatively smoothly in the EU even after a sharp increase in the number of Member States and despite generally shared fears to the contrary. The analysis focuses on the main decision-making body in the EU, the Council of the European Union, where it was expected the biggest problems would occur after enlargement, including the prediction that the increase in EU membership could result in the obstruction of decision-making in the Council. The authors argue that the Council managed to avoid this problem by shifting a major part of the Council's agenda from the political level of ministerial proceedings to the Council's main administrative body, the Committee of Permanent Representatives. The authors test their hypothesis about the Council's adjustment using a large quantitative data sample encompassing more than 4000 acts that the Council of the EU took decisions on between 1999 and 2009.

Keywords: European Union, decision-making processes, Council of the European Union, eastern enlargement, bureaucratisation, Committee of Permanent Representatives

Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2015, Vol. 51, No. 1: 41–64

DOI: <http://dx.doi.org/10.13060/00380288.2015.51.1.153>

* Tento text vznikl v rámci grantů GA ČR 407/09/1747 a Program rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK), P17 „Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby“, řešeném na Fakultě sociálních věd UK v Praze.

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Michal Parízek, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice, e-mail: michal.parizek@fsv.cuni.cz.

Úvod

Východní rozšíření Evropské unie (EU) představuje jeden z hlavních milníků evropské integrace a samozřejmě také politického a ekonomického vývoje států střední a východní Evropy. Zároveň bylo ale od počátku východní rozšíření zdrojem obav o životaschopnost a efektivitu evropského rozhodovacího procesu a Evropské unie jako takové: může vůbec nadnárodní těleso pojmout téměř dvojnásobek států se značně rozdílnými zájmy a zachovat si přitom akceschopnost a efektivitu rozhodovacích procedur? Nejvíce ohroženým tělesem měla být pro svůj mezivládní charakter Rada Evropské unie (Rada EU), rovněž známá jako Rada ministrů. Ta je spolu s Evropským parlamentem hlavním legislativním orgánem Unie. Právě na Radu EU se v tomto textu zaměříme. Na základě rozsáhlého empirického datového souboru identifikujeme důvody, pro které se Rada s východním rozšířením byla schopna vyrovnat. Konkrétně ukazujeme, že Rada přesunula část své agendy z politické úrovně jednání ministrů na administrativní úroveň stálých zástupců. Jinými slovy Rada se s narůstajícím tlakem vyrovnala delegací části práce, kterou předtím konali ministři, na administrativní orgány.

Důvody pro studium Rady EU po východním rozšíření jsou přinejmenším dva. První důvod je obecně teoretický. Jak se dokáže nadnárodní politická instituce vyrovnat s tak dramatickým navýšením počtu svých členů? Jinými slovy, pokud nás obecně zajímá problematika organizační adaptace a adaptace evropských institucí, východní rozšíření a Rada nám poskytují mimořádně zajímavý případ ke studiu. Druhý důvod je substantivní. Problematika struktur vládnutí v ČR a v EU tvoří jedno z významných témat společenské a politické debaty v ČR. Současné i budoucí směřování EU – včetně jejího vnitřního fungování – je pro politický vývoj ČR klíčovým tématem. Domníváme se tedy, že naše chápání vývoje evropských rozhodovacích orgánů a jejich adaptačních schopností je pro českou odbornou veřejnost důležité nikoliv pouze na teoretické úrovni, ale i substantivně, samo o sobě.

Otázka, zda může EU jako celek, a především Rada EU, přežít východní rozšíření, byla ostatně na stole již od první poloviny 90. let, kdy bylo jako jedno z klíčových tzv. kodaňských kritérií budoucího rozšíření EU na východ stanoveno, že nejenže noví členové musejí být připraveni na členství v Unii, ale rovněž Unie musí být schopna je přijmout. Před rozšířením tedy měla Unie projít takovým reformním procesem, který zajistí její akceschopnost i při dramatickém nárůstu počtu členů. Ani jedna z reformních smluv EU, od Amsterdamu (1999) přes Nice (2003) po Lisabon (2009), však otázku akceschopnosti rozšířené EU uspokojivě nevyřešila. Přírozeným důsledkem pak bylo široce sdílené přesvědčení, že by se rozhodování v EU po východním rozšíření mohlo značně zkomplikovat, případně že by se mohlo přímo zablokovat [König, Bräuninger 2004; Tsebelis, Yatağan 2002; Tsebelis 2008]. Ostatně již v roce 2002 přispěl tento časopis k diskusi o krizi z rozšíření a neschopnosti EU zvládat nárůst diverzity svých aktérů, kterou rozšíření přináší [Vobruba 2002].

Dopadům rozšíření na středoevropské a východoevropské státy již byla věnována značná pozornost [Alber, Holtmann, Marquardt 2011], zejména z pohledu sociálního konstruktivismu [srov. Schimmelfennig, Sedelmeier 2005]. Vysvětlení, proč rozšíření nemělo na rozhodování v EU očekávané dopady, ale dosud nacházíme v literatuře jen ojediněle [např. König, Junge 2009]. Klíčová otázka, kterou dosavadní výzkum nebyl schopen uspokojivě vysvětlit, tedy zní: Jak se dokázala Rada EU – coby jeden z hlavních rozhodovacích orgánů EU – na novou situaci adaptovat? Jak se dokázala Rada vypořádat s problémem, jemuž čelí i jiné mezinárodní a nadnárodní organizace, v nichž nesoulad zájmů států a neschopnost dosáhnout konsensu fakticky vedou k jejich paralýze?

V tomto textu ukazujeme, že Rada se s rozšířením dokázala vyrovnat mimo jiné díky mechanismu adaptace, kdy dochází k delegaci větší části agendy ministerských jednání na hlavní administrativní těleso Rady, Výbor stálých zástupců (Committee of Permanent Representatives, tzv. Coreper), sestávající z vysoce postavených úředníků všech 28 členských států [Häge 2007, 2008, 2012]. Nárůst počtu aktérů a rozdílnosti zájmů v Radě tak byl kompenzován částečným zmenšením objemu agendy, kterou musejí samotní ministři řešit. Toto své tvrzení opíráme o rozsáhlý datový soubor pokrývající veškerou rozhodovací aktivitu Rady v letech 1999 až 2009, celkově 4684 rozhodovacích aktů. Shromážděná empirická data, co do rozsáhlosti svého záběru výjimečná i v mezinárodním měřítku, naši hypotézu poměrně přesvědčivě potvrzují: východní rozšíření bylo doprovázeno přenosem části rozhodování z ministerské *politické* úrovně Rady EU na administrativní, chceme-li *byrokratickou*, úroveň Coreperu. Na základě našich dat si netroufáme tvrdit, že se jedná o jev trvalý. Přesto je klesající zapojení ministrů do rozhodování v Radě – jasně patrné v několika letech před rozšířením a po něm – z hlediska adaptace Evropské unie a konkrétně Rady na východní rozšíření nepochybně zajímavou změnou ve fungování evropských institucí.

Článek má tři hlavní části: nejprve rozebíráme problém možné paralýzy rozhodování EU po východním rozšíření, jak byl a stále je diskutován v současné odborné literatuře. V části druhé formulujeme hypotézu delegace části agendy z Rady na Coreper. V části třetí představujeme empirický test naší hypotézy.

Rozhodovací kapacita EU jako vzácný zdroj

Základním kamenem rozhodování v Evropské unii je Rada EU, sestávající ze zástupců členských států na úrovni ministrů. Radě jsou návrhy předkládány Komisí a většina návrhů musí být současně schválena i Evropským parlamentem, ovšem platí, že bez souhlasu Rady nemůže být daný návrh přijat [Hayes-Renshaw, Wallace 2006]. Vzhledem k tomu, že dlouhodobé institucionální zájmy obou hlavních nadnárodních politických těles, tedy Komise a Evropského parlamentu, do značné míry konvergují, orientuje se v praxi jádro evropské politiky kolem otázky, zda daný návrh získá v Radě dostatečné množství hlasů, tedy zdali pře-

kročí práh kvalifikované většiny, případně zda dosáhne v Radě jednohlasného schválení [např. Häge 2010].

Teoretické i empirické práce přitom poukazují na to, že s východním rozšířením bylo možno očekávat v rozhodovacích mechanismech Rady značné problémy [Hertz, Leuffen 2011]. Lze například analyticky doložit, že s rostoucím členstvím roste oblast politik, kde nebude možno dosáhnout změny oproti stávajícímu stavu [Tsebelis, Yatağan 2002]. Také bylo argumentováno, že, obecně vzato, větší počet členů ztěžuje dosažení hlasovací většiny, protože při nárůstu počtu členů klesá podíl vítězných koalic na celkovém počtu možných koalic [Hosli, Machover 2004]. Empirický výzkum ukazuje, že politický prostor v Radě má několik různých dimenzí, přičemž dosud neexistuje shoda na tom, jak přesně tyto dimenze definovat, resp. zda je to vůbec s použitím dat, jež jsou výzkumníkům k dispozici, dost dobře možné [De Clerck-Sachsse, Hagemann 2007; Hagemann, Hoyland 2008; Mattila 2004]. Tradičně se uvádí orientace podle dvou základních dimenzí, kde jedna dimenze je dána mírou podpory aktérů pro další prohlubování integrace a druhá jejich ideologickou pozicí [Hosli, Uriot 2011; Veen 2011; Plechanovová 2011]. Vzhledem k odlišným strukturálním podmínkám nových států v mnoha oblastech přináší rozšíření do politického prostoru EU dramatické zvětšení heterogenity zájmů aktérů [Zielonka 2007]. Empirické studie dokládají, že nové členské státy se v rozhodovacích procesech chovají odlišně od států starých [Mattila 2009; Hosli, Mattila, Uriot 2011]. Předpovídaná hrozba zpomalení, nebo dokonce paralýzy rozhodování má tak reálný základ.

Předpoklad zkomplikování rozhodování v EU po východním rozšíření sdílela vedle odborných akademických prací celá řada politiků a veřejných činitelů. Pregnantně celý problém shrnula zpráva vyžádaná v roce 1999 předsedou Komise Romanem Prodim, vypracovaná bývalými politiky, německým spolkovým prezidentem von Weizsäckerem, belgickým premiérem Dehaenem a britským ministrem lordem Simonem. Ta konstatovala mj., že „výrazný nárůst počtu členů automaticky ztěžuje rozhodování a řízení. Zájmy jsou rozličnější, diskuse pomalejší, rozhodování těžší, řízení složitější. Problémy práce evropských institucí jsou zjevné již dnes. [...] S jistotou ještě porostou.“ [von Weizsäcker 1999: 6]

Existující literatura identifikuje jeden mechanismus adaptace Rady na novou situaci. Podle Königa a Jungeho jím má být zvýšené „obchodování“ podpory pro jednotlivá rozhodnutí mezi státy, tj. neformální dohody mezi vyjednávači [König, Junge 2009]. V evropském rozhodovacím procesu se střetává značné množství zájmů a k dosažení kompromisu je třeba vynaložit určité množství času a politického kapitálu, především ve formě budování a udržování koalic a uzavírání výměnných obchodů [König, Junge 2009; Schulz, König 2000; Thomson et al. 2006]. Jak bylo již naznačeno, podpora jednotlivým návrhům není, stejně jako v jakémkoliv politickém systému, rozhodována pouze na základě jejich vlastního významu, ale rovněž na základě výměny podpory aktérů napříč různými otázkami. König a Junge tak v zásadě tvrdí, že rozhodování Rady není blokováno díky rozsáhlejšímu provazování jednotlivých témat a vyšší míře obchodování podpory mezi státy.

Jakkoliv jinak věrohodné, toto vysvětlení se nevěnuje faktu, že vytváření neformálních dohod a obchodů napříč tématy přináší pro vyjednavče značné transakční náklady [Parížek 2012]. Organizační sociologie předpokládá jako jeden z klíčových důvodů existence formálních organizací a procedur snižování transakčních nákladů rozhodovacích procesů [Williamson 1981]. Právě uzavírání *ad hoc* výměnných obchodů ale aktérům přináší podstatné transakční náklady. Prostý odkaz na možnost vytváření obchodů napříč tématy vyjednávání tak nemůže jako vysvětlení obstát. Můžeme s jeho pomocí sice vysvětlit, proč nebylo rozhodování v EU zablokováno vinou nekompatibility zájmů aktérů, ale nemůžeme jím vysvětlit, proč nadále funguje relativně hladce, bez podstatného zpomalení. Jinými slovy, právě obavy o plynulost a tempo rozhodování v Radě EU toto vysvětlení neřeší. Pokud použijeme deutschovské systémové terminologie, nemáme dosud uspokojivé vysvětlení toho, proč nedošlo, navzdory očekáváním, k přetížení rozhodovacího systému EU [Deutsch 1963; srov. Hroch 2012]. Naším cílem je právě tento problém osvětlit. Zajímá nás, pomocí jakých mechanismů se mohla Rada – coby rozhodovací orgán – na rozšíření a s ním spojené tlaky adaptovat a jak mohla jako organizace rozšíření „přežít“ [srov. Poole, Van de Ven 2004].

Na obecné úrovni spočívá jádro problému v tom, že celková rozhodovací kapacita ministerských setkání Rady EU je v podstatě konstantní, jelikož větší množství debatujících politiků rozhodně neznamená více přijatých rozhodnutí. Celkové množství času, který mohou jednotliví ministři agendě Rady věnovat, je omezené. Ministři mají politické závazky primárně v domácích politických systémech a jejich úspěch při znovuzvolení se odvíjí přednostně od jejich aktivity na domácí scéně. Zdlouhavá vyjednávání v Bruselu jsou tak pro ně politicky nákladná. Celkem přirozeně pak můžeme očekávat, že ministři v Radě budou po rozšíření výrazně méně schopní danou agendu zvládat, jednoduše z časových důvodů. Celkově tedy platí, že zatímco objem interakcí, jež musí v Radě proběhnout, aby mohlo být dosaženo dohody, s rozšířením roste, rozhodovací kapacita Rady se nemění. V takové situaci je přirozené, že analytici i političtí představitelé před rozšířením prorokovali a i po rozšíření nadále prorokují rozhodovacím procesům EU značné problémy, nebo dokonce úplnou paralýzu [Hosli, van Deemen, Widgrén 2002; König 2007].

Přirozenou první reakcí organizace na vnější tlak je tzv. adaptace prvního řádu, tedy postupná změna v rámci stávajícího organizačního uspořádání [Bartunek, Moch, 1987]. Právě z obavy z možnosti zablokování a v reakci na rozšíření Rada ostatně již několikrát upravovala svůj jednací řád. Celý proces rozhodování měl být díky úpravám zefektivněn a případné nepříznivé následky rozšíření měly být alespoň částečně potlačeny, resp. Rada jim měla předejít [viz Rozhodnutí Rady 2004/338/EC, Euratom, Příloha IV; 2006/683/EC, Euratom, Příloha V; 2009/937/EU, Příloha V]. Zdá se však, jak dále argumentujeme a jak ukazujeme empiricky, že možnosti zefektivnění vnitřního chodu ministerských jednání v Radě, tedy adaptace prvního řádu, byly vyčerpány. Proto Rada musela přistoupit i k dalšímu kroku, pomocí kterého se s rozšířením vyrovnává.

Byrokratizace jako řešení? Výbor stálých zástupců a rozhodování v Radě EU

Celkově lze tedy předpokládat, že rozhodování v EU by se mělo s východním rozšířením vlivem nárůstu počtu aktérů a rozdílnosti jejich zájmů přinejmenším ztěžovat, ne-li přímo paralyzovat. Jak lze tedy vysvětlit, že tyto předpokládané jevy ani po deseti letech nepozorujeme a že Rada podle všeho stále pracuje relativně hladce? Naznačili jsme, že alespoň částečným řešením mohlo být prosté zvýšení vnitřní efektivity ministerských jednání v Radě.

Naše data však ukazují, že Rada se na změny adaptovala i pomocí dalšího mechanismu, a sice díky delegaci části své agendy. Podle všeho totiž došlo k přesunu části rozhodování z ministerské úrovně na úroveň byrokratickou, tedy na diplomaty sdružené ve Výboru stálých zástupců. Empiricky vzato Radu nelze pojímat jako jednoduchou arénu pro ministerská vyjednávání, jak je často prezentována ve veřejné debatě, ale jako dvouúrovňový organizační komplex, ve kterém soutěží o moc jednak politici mezi sebou, ale také politici s úředníky, konkrétně pak ministři s kariérními diplomaty. Rada jako taková se sice formálně skládá ze zástupců sektorově příslušných ministerstev jednotlivých členských států na úrovni ministrů (např. z 28 ministrů zemědělství), ale drtivá většina rozhodování je fakticky přijímána v rámci expertních pracovních skupin a schvalována v Coreperu. Ten sdružuje velvyslance jednotlivých států při EU, tzv. stálé zástupce. Za ČR se do roku 2012 jednalo o dr. Milenu Vicenovou, nyní (2015) jde o dr. Martina Povejšila.

Podle různých odhadů je z veškerého rozhodování v Radě přijímáno na administrativní úrovni Coreperu 80–85 % agendy [Häge 2008; Hayes-Renshaw, Wallace 2006]. Jedná se o tzv. A-body, tedy body na agendě, jež schvaluje Coreper a které jsou na zasedání Rady ministry *en bloc* formálně posvěcovány. K rozhodnutí pak ministrům zbývá zhruba 15–20 % agendy, tzv. B-body (viz tabulka 1 dále v textu). Můžeme samozřejmě předpokládat, že oněch 15–20 % B-bodů rozhodovaných samotnými ministry obsahuje jádro politicky nejcitlivějších otázek, a tedy že většina politických rozhodnutí je skutečně přijímána politiky, a nikoliv úředníky. Základní mechanismus alokace rozhodování v Radě však sleduje velice jednoduchý princip: vzhledem k omezenosti kapacit ministrů rozhodují tito jen to, v čem úředníci v Coreperu nemohou najít shodu [Bostock 2002]. Tento mechanismus alokace rozhodování je detailně popsán v několika pracích Jeffreyho Lewise [1998, 2003, 2005]. Na základě hloubkových rozhovorů a studia neformálních vztahů v Radě a Coreperu Lewis například dokládá, že za určitých podmínek mohou být i politicky významné agendy dojednány v Coreperu. To platí, zejména pokud se stálí zástupci nebo některé členské vlády chtějí vyhnout publicitě spojené se zasedáními Rady na ministerské úrovni, která může u politicky citlivých témat zabránit dosažení konsensu či potřebné většiny. Příkladem, kterým Lewis svou argumentaci dokumentuje, je proces přijímání směrnice o místních volbách z roku 1994, tedy výsostně politické téma, které ovšem bylo kompletně rozhodnuto bez účasti ministrů [Lewis 1998].

V situaci, kdy je hlavní rozhodovací orgán EU zahlcen značným množstvím legislativních i nelegislativních aktů, o nichž je třeba rozhodnout, je zcela přirozené, že podstatná část techničtější a méně politicky významné agendy bude delegována na úředníky. Vzhledem ke snaze států zachovat si kontrolu nad evropským politickým procesem nebude rozhodování delegováno na nadnárodní evropskou administrativu, ale na národní úředníky ve stálých zastoupeních, tedy na diplomaty zaměstnávané jednotlivými členskými státy [Dijkstra 2010]. Podle našich závěrů přispěl právě tento jednoduchý mechanismus delegace k tomu, že nebylo po roce 2004 rozhodování v Radě EU paralyzováno. S tím, jak roste různorodost zájmů a objem agendy, která musí být skrze vyjednávání odstraněna, a jak rostou transakční náklady vyjednávání, dochází k výraznější delegaci agendy, tj. k přesunu části rozhodování z politické úrovně ministerských setkání v Radě na byrokratickou úroveň Coreperu.

Naše hypotéza o přesunu části rozhodování na úředníky samozřejmě předpokládá, že diplomaté v Coreperu mají zájem na tom, aby se objem otázek, o nichž rozhodují, zvyšoval [Niskanen 1971; Coleman 1994: kap. 16]. Klíčem k celé naší argumentaci je pozorování, podle kterého kariérní diplomaté v Bruselu mají relativně větší zájem na dosažení hladké dohody, než je tomu u politiků, jejichž primární závazky leží na domácí, nikoliv evropské politické scéně. Mj. i proto má Coreper přirozeně větší absorpční kapacitu než ministerská jednání.¹

Naše argumentace je podpořena i díky procesům socializace, neboť v Bruselu alokovaní úředníci postupně přijímají zájmy Coreperu, Rady, případně i Unie jako celku alespoň částečně za své. Na rozdíl od politiků trávících většinu času v národních hlavních městech a dominantně orientovaných na národní politické debaty aktéři trvale usídlení v Bruselu, vstupující do opakované pracovní interakce se svými protějšky z ostatních zemí, se přirozeně postupně s Uníí a Radou začínají identifikovat. Tyto socializační procesy vysokých úředníků nebo manažerů jsou popisovány jednak v obecné teoretické literatuře o organizační socializaci [Buchanan 1974; Van Maanen, Schein 1979], jednak ve studiích věnujících se přímo Radě EU a Coreperu. Detailně jsou popisovány například v pracích již zmiňovaného Lewise [2003, 2005, 2010]. Ten na základě rozhovorů poukazuje u členů Coreperu a jejich administrativního aparátu na rozvoj (částečných) evropských identit. Konkrétně k našemu tématu o vztahu Coreperu a ministerských setkání dokonce přímo konstatuje, že se v Coreperu mezi stálými představiteli časem vyvinula silná norma „vyhýbání se Radě“ (míněno ministerským setkáním). Pokud je to jen trochu možné, snaží se vyřešit stálí zástupci spory mezi sebou a ušetřit tak práci přetíženým ministerským jednáním [Lewis 2010: 655]. V rozhovoru, který jsme vedli s pracovníkem sekretariátu Rady EU, tento dokonce zmiňoval, že posunutí bodu agendy z Coreperu na ministerskou úroveň je vnímáno jako „projev selhání“ stálých zástupců. Ministerská jednání podle něj

¹ Děkujeme jednomu z anonymních recenzentů za tento postřeh ohledně absorpční kapacity Coreperu.

byla natolik vytížená, že zvyšování zatížení Coreperu, a tedy uvolňování ministerských schůzek bylo přirozenou a vlastně jedinou možnou cestou zachování rozhodovací kapacity Rady jako celku.² V dalším rozhovoru poté přesun části rozhodování v Radě z ministrů na úředníky v Coreperu potvrdil i vysoce postavený úředník Vlády ČR, spoluodpovědný za tuto agendu.³ Ve své argumentaci vycházíme tedy jednak ze zmíněných rozhovorů, jednak z mechanismů popsaných kvalitativně v existující literatuře.

Z našeho pohledu uvedený posun rozhodování od ministrů na Coreper nemusí být nutně neblahým jevem. Vždyť z hlediska fungování Rady jako rozhodovacího orgánu by naopak účinná adaptace na změněné podmínky měla být vítána. Zároveň však tvrdíme, že o případných trendech přesunu rozhodování v Radě je třeba vědět a hovořit. Klasické modely rozhodování v EU sice počítají s nadnárodními nestranně-byrokratickými úřady, ale demokratickou legitimitu rozhodování EU dodává jednak přímo volený Evropský parlament, jednak ve druhé komoře – tedy Radě – zástupci vlád členských států [Follesdal, Hix 2006; Crombez 2003].

Existují debaty o tom, který z těchto kanálů demokratické legitimizace rozhodování v EU by měl být primární [Moravcsik 2002: 612], avšak asi těžko bude možné tvrdit, že politická legitimita bude posilována větším zapojením národních úředníků na úkor politických představitelů. Z hlediska skeptiků ohledně demokratického deficitu Unie by bylo možno tvrdit, že přesun rozhodování na úředníky není problémem, protože Unie je legitimní do té míry, do jaké poskytuje členským státům očekávané benefity [Moravcsik 2002; Crombez 2003]. Jinými slovy demokratickou legitimitu si EU zajišťuje především na výstupu, nikoliv nutně na vstupu [Scharpf 1999].

Podle četných jiných prací ale taková legitimace nepostačuje a alespoň určitá míra legitimacy na vstupu je nezbytná [Follesdal, Hix 2006]. Z tohoto pohledu, pokud by problém demokratického deficitu EU měl být řešen pomocí národních těles, budou to spíše národní parlamenty, s rolí posílenou Lisabonskou smlouvou, než národní administrativní tělesa, v tomto případě pověření zástupci ministerstev zahraničních věcí [Cooper 2012; De Wilde 2011; Karlas 2012; Knutelská 2011]. Ostatně současná debata o demokratické legitimitě EU se orientuje především na potřebu (částečné) politizace rozhodování v Unii [Hix 2008; De Wilde, Zürn 2012]. Dobrým příkladem takového posunu je např. stanovení kritérií výběru předsedy Evropské komise po volbách do Evropského parlamentu, aby odrážel politické preference občanů Evropské unie vyjádřené v těchto volbách [viz Hix 2008]. Jinými slovy, jestliže Evropská unie zakládá svůj politický proces na principech zastupitelské a participativní demokracie (Lisabonská smlouva, hla-

² Jednalo se o člena sekretariátu Rady na úrovni tajemníka. Rozhovor proběhl v době českého předsednictví Radě EU v červnu 2009.

³ Jednalo se o jednoho z nejvýše postavených úředníků státní správy v ČR, přímo odpovědného za koordinaci evropských záležitostí na úrovni Vlády ČR. Neformální rozhovor – v rámci semináře – proběhl v listopadu 2013.

va II), tj. pokud legitimita demokratického vládnutí vychází z voleb a politické reprezentace, je potřeba případný přesun faktického výkonu moci na úředníky brát vážně.⁴

Měli bychom také zdůraznit, že se u nás pozorovaného trendu nemusí nutně jednat o změnu trvalou. Ostatně jak ukážeme v empirické části textu, na konci pozorovaného období se trend v rozložení agendy mezi ministry a Coreper alespoň částečně vrací. Důvodem může být to, že podle existujících studií po rozšíření ministři z nedostatku času stále více posílají na jednání Rady místo sebe své náměstky [Best, Settembri 2008]. Tento problém se ostatně dostal i do české veřejné debaty, kdy celá řada ministrů byla otevřeně kritizována za to, že se fyzicky jednání Rady prakticky neúčastní [Na Radu EU... 2013; Čeští ministři nechťejí... 2008]. Zajímavé pak je, že se z této v podstatě provozní otázky stalo před volbami do Evropského parlamentu v roce 2014 téma pro politický program přinejmenším jedné strany [ČSSD 2014: 2]. Pokud skutečně na Radu ministrů jezdí méně ministrů a více náměstků, případně dokonce úředníků na úrovni ředitelů odborů, mohl by tím být problém rozhodovací kapacity Rady – jejich „ministerských“ setkání – do jisté míry potlačen. Opět by pak ale o to více stál za pozornost problém demokratické legitimacy takového rozhodování, jakkoliv asi nelze říci, že by směřování k posilování role úředních aparátů národních států bylo negativním jevem *a priori*.

Celkově nás předchozí argumentace vede k hypotéze, že alespoň pro určitou část rozhodovací agendy Rady bude platit, že rozšíření by mělo vést k jejímu převedení z politické úrovně rozhodování ministry na byrokratickou úroveň rozhodování kariéerními diplomaty v Coreperu. V další části textu tuto hypotézu testujeme pomocí rozsáhlého souboru kvantitativních dat.

Politici vs. úředníci: empirická analýza rozhodování v Radě EU v letech 1999–2009

Empirický test výše představené hypotézy jsme založili na údajích pokrývajících veškeré formální rozhodovací aktivity Rady EU v období mezi květnem 1999 a červnem 2009, tedy akty přijaté Komisí a postoupené Radě v období ohraničeném legislativním působením 5. a 6. Evropského parlamentu. Celkem se jedná o 4684 aktů, z nichž zhruba ve 41 % jde o nařízení, ve 12 % o směrnice, ve 46 % o rozhodnutí a ve zbylém méně než 1 % o tzv. rámcová rozhodnutí. Z těchto 4684 jsou získaná data úplná pro 4185 aktů (89 %), s nimiž pracuje samotná analýza.

⁴ Děkujeme dvěma anonymním recenzentům za to, že nás upozornili na nutnost pojednat explicitně vztah našich poznatků k problému demokratického deficitu EU. Jsme si vědomi, že z hlediska demokratické teorie je vztah mezi politiky, jako volenými zástupci, a jejich administrativním výkonným aparátem poměrně komplexní. Naším cílem v tomto textu však není primárně popsat problém demokratického deficitu EU, ale spíše adaptační schopnosti Rady. Proto se do hlubší debaty demokratického deficitu nepouštíme.

Tabulka 1. Přehled rozhodovací aktivity Rady EU v letech 1999–2009

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Celkem
Počet případů v roce	289	508	453	439	482	521	442	489	480	417	164	V součtu 4684
Počet případů s kompletními daty, zahrnutých do analýzy	248	465	412	399	419	475	379	448	436	363	141	V součtu 4185
Průměrná délka jednoho případu (počet dnů)	234	246	268	250	274	249	307	282	254	207	143	Průměrně 247
Celkový počet A-bodů v roce	242	485	435	410	459	479	374	464	423	331	126	Průměrně 384
Celkový počet B-bodů v roce	40	166	212	161	204	140	145	112	144	188	46	Průměrně 142
Počet případů alespoň jednou projednaných ministry	33	118	105	90	97	77	88	65	84	92	25	Průměrně 79
Podíl B-bodů na celku (B/(A+B))	0,14	0,25	0,33	0,28	0,31	0,23	0,28	0,19	0,25	0,36	0,27	Průměrně 0,26

Poznámka: Průměrné hodnoty jsou vypočítány z ročních agregátů dat.

Datový soubor obsahuje údaje z databáze Evropské komise *Prelex*, zachycující klíčové skutečnosti o jednotlivých legislativních aktech, od jejich přijetí Komisí až po schválení Radou a Evropským parlamentem [European Commission 2012]. Jedná se i v mezinárodním měřítku o ojedinělý datový soubor, podle našich znalostí jiný takto ucelený přehled o rozhodovací aktivitě Rady není dosud k dispozici. Relevantní údaje z datového souboru jsou shrnuty v ročních agregátech v tabulce 1.

Klíčový koncept, se kterým naše analýza pracuje, tedy množství rozhodování ministrů v Radě a jeho rozdělení mezi ministry a úředníky (diplomaty v Coreperu), je zachycen pomocí proměnných určujících u každého rozhodovacího aktu, jestli a případně kolikrát byl na agendě zasedání Rady a Coreperu, tedy jestli a případně kolikrát byl tzv. B-bodem (Rada) a tzv. A-bodem (Coreper). Klíčovou závislou proměnnou naší analýzy je počet případů, které v daném období ministři na Radě zpracují. Budeme tedy zkoumat trend v počtu případů (v měsíčních a ročních agregátech), které jsou alespoň jednou projednány ministry. Souhrnná data za tuto proměnnou jsou uvedena v tabulce 1. K otestování robustnosti výsledků dále v textu použijeme také alternativní indikátor, kterým je podíl B-bodů na celkovém množství bodů, tj. poměr $B/(A+B)$ v daném měsíci.

Celkově platí, že pokud by naše hypotéza nebyla správná, očekávali bychom pohyb rozhodování z byrokratické úrovně Coreperu směrem k ministrům, a tedy relativní nárůst počtu případů s alespoň jedním B-bodem (rozhodnutím v Radě). Logika této intuitivní predikce vychází z předpokladu, že s vyšším množstvím států v EU a s vyšší mírou konfliktnosti jejich zájmů jsou úředníci čím dál méně schopni nacházet kompromis a jsou nuceni více bodů agendy posouvat na ministerskou úroveň, k politickému rozhodnutí. V tomto smyslu by počet případů, které budou projednány ministry, měl stoupat. Oproti tomu naše hypotéza tvrdí, že vzhledem k omezenosti kapacity ministerských setkání bude muset být dodatečná agenda zpracována na byrokratické úrovni. Ministři mají omezené množství času a s více státy bude, v průměru, projednání jednoho bodu ministry náročnější. Tudíž čekáme, že naopak budeme sledovat stabilní nebo klesající trend v počtu případů s B-body a relativní nárůst počtu případů řešených pouze Coreperem, s A-body. Zatímco intuitivní pohled by tedy předpokládal, že aktivita ministrů bude muset růst, my předpokládáme, že růst nemůže, tedy že bude stabilní nebo že bude klesat. Na druhou stranu je ale zjevné, že účast ministrů nebude nejspíše klesat lineárně. Substantivně lze totiž očekávat jistou tenzi mezi snahou delegovat rozhodování na úředníky na straně jedné a větší konfliktností zájmů v Radě (vyplývající mj. z východního rozšíření nebo z propuknutí hospodářské krize) a rozšířením agendy vyjednávání (spojenou např. s přijetím Lisabonské smlouvy) na straně druhé. V regresních modelech představených níže tedy kromě lineárního časového trendu (*Měsíc přijetí*) zahrnujeme i jeho kvadratickou formu (*Měsíc přijetí²*), která by případné vyrovnávání trendu nebo jeho obrat zachytila.

Na následujících stránkách shrnujeme výsledky vícenásobné regresní analýzy, kterou jsme aplikovali na popsaná data. Vzhledem k neúplnosti záznamů za roky 1999 a 2009 pracujeme v hlavní analýze s daty omezenými na roky

2000–2008, přičemž k letům 1999 a 2009 se vracíme později. Můžeme předeslat, že celkově dávají výsledky analýz naší hypotéze ve velké míře za pravdu.

Osvětleme však nejprve námi zvolený způsob vystavění regresního modelu. Zprv, obecná logika naší argumentace říká, že to, kolik toho ministři budou muset rozhodovat, je přirozeně dáno především velikostí agendy, jednak současné, jednak minulé. Předně tedy, čím více případů přišlo v daném měsíci z Komise na agendu Rady k projednání (proměnná # *případů v měsíci*), tím více můžeme přirozeně očekávat případů, které budou alespoň jednou projednány ministry. Na druhou stranu, čím více případů bylo naakumulováno na agendě Rady z minulosti, tj. čím více případů měla Rada projednat v předchozím období, tím menšímu podílu bodů se pravděpodobně bude moci věnovat nyní. Jinými slovy, čím větší množství práce se Radě k projednání dostalo v předchozím období, tím méně případů bude schopna projednat v daném měsíci. Abychom toto zachytili, vkládáme do analýzy jako prediktor také akumulovanou sumu agendy za předchozích 6 měsíců práce Rady (proměnná # *případů posledních 6 měsíců*).

Model 1 v tabulce 2 shrnuje výsledky analýzy s uvedenými čtyřmi nezávislými proměnnými. Jak vidno, pozorujeme statisticky významný klesající trend zapojení ministrů (proměnná *Měsíc přijetí*). Zároveň ale také potvrzujeme jeho nelineárnost, protože rovněž kvadratický komponent (proměnná *Měsíc přijetí²*) je statisticky významně odlišný od nuly. Jelikož má koeficient kvadratického komponentu kladnou hodnotu, má trend dle očekávání tvar písmene „U“, tedy křivka je konvexní. Rovněž kontrolní proměnné sledující velikost agendy jsou statisticky významné, obě vykazují předpokládaný směr, tj. počet případů s alespoň jedním B-bodem roste s počtem bodů na agendě Rady, ale klesá s naakumulovaným objemem agendy z předchozího období.

V dalším kroku doplňujeme analýzu o průměrnou délku rozhodovacího procesu. Každý bod je projednáván nějakou dobu a lze přirozeně předpokládat, že procesy trvající dlouho budou obnášet více B-bodů, například proto, že jsou složitější a konfliktnější. Počet případů s alespoň jedním B-bodem by se tak mohl v čase měnit s tím, že v různých obdobích jsou projednávány různé náročné body agendy – ať už čistě technicky, nebo především politicky. Tento jev bychom chtěli v analýze zachytit. Model 2, doplněný o proměnnou *Průměrná délka*, skutečně naznačuje pozitivní vliv délky procesu na pravděpodobnost projednání Radou. Měli bychom však zároveň zdůraznit, že vliv délky procesu na počet B-bodů není endogenní, jinými slovy neplatí automaticky, že případy s více B-body jsou nutně delší a naopak. Existují totiž i případy, které jsou velice krátké, ale které mají pozitivní počet B-bodů. Příkladem je rozhodnutí COM(2000)820, které bylo schváleno ministerským jednáním Rady, a má tedy jeden B bod, ale přitom bylo schváleno v tentýž den, kdy bylo Radě dodáno Komisí (tj. doba rozhodování je zde nula dnů).⁵

⁵ Takový postup je však podle našich pozorování spíše výjimečný. Děkujeme jednomu z anonymních recenzentů za to, že nás na možný problém endogeneity vztahu mezi počtem B-bodů a délkou procesu upozornil.

V modelu 3 doplňujeme do analýzy jako kontrolní proměnné *Počet A-bodů* v daném měsíci a interakci této proměnné s již přítomnou proměnnou zachycující délku procesu. Logika je taková, že – *ceteris paribus* – čím více případů je projednáno Coreperem, tím méně jich musí být projednáno ministry. V daném měsíci, při daném objemu bodů na agendě, čím více bodů zpracovává Coreper, tím menšímu množství bodů se budou muset věnovat ministerská setkání. Zároveň můžeme odůvodněně předpokládat, že vliv posledních dvou proměnných na závislou proměnnou bude interakční, tj. závislý jeden na druhém. Jak již bylo naznačeno, vliv délky procesu na počet B-bodů bude dost pravděpodobně záviset na počtu A-bodů. Pokud jsou například projednávána témata spíše technické a nepolitické povahy, delší proces nebude nutně znamenat více případů s B-boddy, protože i přes možnou technickou náročnost rozhodování ho budou schopny zvládnout pracovní skupiny a Coreper, bez zapojení ministrů. Vliv délky rozhodovacího procesu na počty B-bodů by v takové situaci měl být minimální, resp. výrazně slabší než u politicky náročnějších agend.

Jak ukazují údaje u modelu 3 v tabulce 2, podle očekávání platí, že čím více bodů vyřeší Coreper, tj. čím vyšší bude počet A-bodů, tím nižší bude počet B-bodů – samozřejmě při konstantních ostatních faktorech, především celkovém počtu projednávaných návrhů (případů) na agendě. Jako statisticky významná se ukazuje také interakce mezi délkou procesu a počtem A-bodů. Jinými slovy, pozitivní vliv průměrné délky procesu na počty B-bodů je o něco silnější v těch měsících, které zároveň vykazují vysoký počet A-bodů. Naopak u měsíců s malým počtem A-bodů je dopad délky rozhodování na počty B-bodů mírně slabší.

Nakonec, v modelu 4 doplňujeme do regresní rovnice ještě dvě umělé proměnné zachycující množství jednotlivých typů rozhodovacích aktů, konkrétně *Nařízení* a *Rozhodnutí* (přičemž směrnice je základní kategorií, tedy aktem, u něhož mají proměnné *Nařízení* i *Rozhodnutí* hodnotu nula).⁶ Pomocí těchto proměnných kontrolujeme případnou změnu kompozice agendy v čase, tj. jestli by případné změny v zapojení ministrů nemohly být dány například vyšším podílem bodů typu „rozhodnutí“ na agendě. Žádný statisticky významný efekt zde však nepozorujeme, proto v další analýze s těmito proměnnými nepracujeme a držíme se v zájmu přehlednosti jednoduššího modelu 3.

Celkově můžeme konstatovat, že napříč všemi specifikacemi sledujeme klesající trend v počtu případů projednaných ministry. Statisticky významný kvadratický komponent však zároveň dokládá nelineárnost trendu. Právě proto, že modely obsahují i kvadratický komponent, koeficient u lineárního komponentu měsíců interpretujeme jako míru poklesu počtu případů s B-bodem při jednotkovém posunu v čase v bodě $t = 0$ (tedy z května na červen 1999). To znamená, že na začátku sledovaného období klesá počet případů s alespoň jedním B-bodem každý měsíc – *ceteris paribus* – o 0,17 bodu, tj. o zhruba dva body za první rok. S po-

⁶ Kategorii rámcových rozhodnutí pro jejich extrémně nízký počet vynecháváme.

Tabulka 2. Regresní analýza: závislá proměnná počet případů s alespoň jedním B-bodem

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Konstanta	11,5166** (3,4961)	4,8067 (3,1378)	8,6286* (3,9624)	7,5678' (3,8342)
Měsíc přijetí	-0,1318* (0,0574)	-0,1756*** (0,0491)	-0,1607*** (0,0466)	-0,1425** (0,0461)
(Měsíc přijetí) ²	0,0009* (0,0004)	0,0013** (0,0004)	0,0011** (0,0004)	0,0009* (0,0004)
# případů v měsíci	0,1731*** (0,0287)	0,1688*** (0,0243)	0,5098*** (0,1032)	0,4849*** (0,1252)
# případů posledních 6 měsíců	-0,0293* (0,0139)	-0,0257* (0,0118)	-0,0248* (0,0112)	-0,0211' (0,0108)
Průměrná délka (dny)		0,0267*** (0,0041)	0,0119 (0,0097)	0,0114 (0,0094)
Počet A-bodů			-0,4723*** (0,1245)	-0,4603*** (0,1203)
Interakce délky a A-bodů			0,0005* (0,0003)	0,0005* (0,0003)
Nářízení (umělá proměnná)				0,1548 (0,1067)
Rozhodnutí (umělá proměnná)				-0,1072 (0,0883)
R ²	0,3213	0,5180	0,5796	0,6205
Adj. R ²	0,2949	0,4944	0,5501	0,5856
N	108	108	108	108

Poznámka: ***p < 0,001, **p < 0,01, *p < 0,05, 'p < 0,1

stupem času se trend zpomaluje, dokonce se ukazuje, že se trend v jistém bodě obrací. Po dosažení dna kolem roku 2005/2006 se počet případů s alespoň jedním B-bodem opět mírně zvyšuje.⁷ Přestože tedy zůstává celkový trend napříč obdobím klesající, ve druhé části období sledujeme v datech protipohyb. K interpre-

⁷ Položením první derivace regresní rovnice rovno nule dopočítáváme, že k obratu dochází kolem měsíce číslo 65, tedy zhruba na přelomu let 2005 a 2006.

taci tohoto pozorování se ještě vrátíme. Napříč modely také vidíme, že kontrolní proměnné ukazují předpokládaným směrem a vesměs jsou jejich koeficienty statisticky významné. Celkově zejména modely 3 a 4 vykazují vysokou hodnotu koeficientu determinace, model 4 vysvětluje více než 60 % variace závislé proměnné. To platí i navzdory tomu, že významnou roli pro zapojení ministrů hrají přirozeně nejružnější faktory specifické pro každou jednu rozhodovací předlohu, jako například specifické národní zájmy jednotlivých členských států, konkrétní věcné aspekty předkládaných návrhů, nebo dokonce osobní či organizační zájmy konkrétních ministrů v Radě nebo stálých zástupců v Coreperu. Tyto faktory dostupná data přirozeně nepokrývají, na druhou stranu jsme se je pokusili alespoň částečně potlačit použitím měsíčních agregátů.

Všechny modely jsme průběžně podrobovali běžným post-regresním diagnostikám. Shrnujeme výsledky u modelu 3, který celkově považujeme za nejlepší a jehož se držíme i dále v textu. Na základě Breusch-Paganova testu homoskedasticity residuí konstatujeme, že předpoklad konstantní variance residuí není popřen ($BP = 10,3617$, $df = 7$, $p = 0,169$). Dodatečně vypočtené robustní standardní chyby navíc ukazují, že i v případě přítomnosti heteroskedasticity by hodnoty i významnost koeficientů zůstaly v podstatě nezměněny. Hodnota Durbin-Watsonovy statistiky 1,62 naznačuje přítomnost slabé autokorelace, ale Breusch-Godfrey test ji nepotvrzuje ($BG = 3,0904$, $df = 1$, $p = 0,07876$). Potenciálním problémem modelu je multikolinearita těch proměnných, u kterých do modelu vkládáme jejich druhou mocninu nebo u kterých vkládáme jejich interakci s jinou proměnnou. Tento problém je ovšem dán teoretickou specifikací modelu, tedy zejména zahrnutím kvadratického komponentu u časového trendu a interakčního efektu mezi počtem A-bodů a délkou procesu (u ostatních proměnných je korelace velice nízká). I přes vysokou korelaci mezi několika proměnnými jsou koeficienty u těchto proměnných stabilní napříč specifikacemi modelu a statisticky významné; z hlediska vykazovaných výsledků tedy multikolinearita nepředstavuje problém.

Validitu modelu ověřujeme ještě dodatečnými zkouškami. Zprvce, model 2 replikujeme v tabulce 3 v modelu 5 s jinak definovanou závislou proměnnou. Namísto prostého počtu rozhodovacích aktů, které jsou alespoň jednou pojednány ministry, používáme jako závislou proměnnou podíl B-bodů v daném měsíci na celkovém počtu A- i B-bodů, tedy podíl $B/(A+B)$. Takový indikátor zachycuje relativní objem agendy zpracované ministry a úředníky. Protože závislá proměnná obsahuje jako komponent počet A-bodů, vynecháváme tuto proměnnou přirozeně ze seznamu kontrolních proměnných.⁸ Model 5 v tabulce 3 potvrzuje přítomnost časového trendu i u takto definované závislé proměnné. Ostatní kontrolní proměnné rovněž vykazují očekávaný efekt a zůstávají statisticky významné.

Jako dodatečný test naší argumentace navíc replikujeme testy 2 a 3 z tabulky 2 na podmnožině těch rozhodovacích aktů, které lze považovat za nejvíce

⁸ To je ostatně také důvod, proč nemá smysl replikovat model 3 z tabulky 1.

problematické. Jako takové případy jsme identifikovali ty, u nichž jednak trvalo velice dlouho rozhodnout (konkrétně více než 500 dní), jednak si vyžádaly více než jedno projednání, tedy více než jeden A- nebo B-bod.⁹ Kombinace těchto kritérií by měla zachytit složité případy a zároveň vyloučit případy, které v systému jen dlouhodobě bez povšimnutí leží. Celkem se jedná o 361 případů, tedy o vzorek asi 8 % nejsložitějších případů. Logika našeho výběru vychází z předpokladu, že právě tyto problematické případy by měly být těmi, u kterých by měl být eventuelní pokles zájmu ministrů nejméně patrný. Jinými slovy, mělo by se jednat z pohledu naší argumentace o nejméně pravděpodobné případy. K poklesu počtu B-bodů by u těchto případů – pokud by naše argumentace nebyla správná – nemělo docházet. Modely 6 a 7 v tabulce 3 tedy replikují modely 2 a 3 z tabulky 2 na této podmnožině.¹⁰ Kontrolou reziduí jsme u obou modelů zjistili přítomnost heteroskedasticity, proto v tabulce uvádíme robustní standardní chyby. Všechny podstatné výsledky předchozí analýzy – především samozřejmě přítomnost nelineárního (konvexního) klesajícího trendu – zůstávají stejné. I u tohoto vzorku nejproblematictějších případů tak můžeme předpokládaný trend poměrně jasně pozorovat. Poznamenejme však, že u modelů 6 a 7 je třeba brát s jistou rezervou velice vysoké hodnoty koeficientu determinace. Jelikož zde pracujeme pouze s podmnožinou velice složitých případů, je zcela přirozené, že existuje vysoká korelace mezi celkovým počtem případů v daném měsíci a počtem případů s alespoň jedním B-bodem. To je dáno tím, že většina složitých případů alespoň jeden B-bod vykazuje. Podobně jako v předchozí analýze jsme u modelů 6 a 7 ověřili předpoklady regresní analýzy.

Připomeňme nyní, že dosud představená vícerozměrná analýza zahrnovala jen roky 2000–2008, tj. roky, pro které máme plné údaje (a u kterých tedy můžeme zprůměrovat sezónní výkyvy v aktivitě). Jak bylo patrné z tabulky 1, pro rok 1999 ukazují data výjimečně nízké hodnoty závislé proměnné, tj. i pokud bychom vzali v potaz, že za tento rok jsou k dispozici data jen za osm měsíců, budou hodnoty pro tento rok stejně velice silně vybočovat z hodnot let ostatních. Tento rok je tak oproti letům ostatním charakterizován extrémně nízkým množstvím B-bodů, které zjevně není způsobeno faktory, jež naše analýza uvažuje. Anomálii si vysvětlujeme vlivem faktorů exogenních, zejména krizí kolem rezignace Santerovy komise v zimě 1999 a čerstvou změnou pravidel legislativního procesu přinesenou Amsterdamskou smlouvou, vstupující v platnost k 1. 6. 1999. Zajímavější je však již zmíněný náznak otočení trendu po roce 2006. Zdá se, že po fázi ztenčování agendy ministrů, kterou v tomto článku popisujeme, dochází k ale-

⁹ Výsledky se ukazují jako robustní napříč různými specifikacemi hranice délky procesu, tj. hranice 500 dní je jen jedna možná, ale při alternativních hranicích se hlavní poznatky nijak zásadně nemění.

¹⁰ Vzhledem k tomu, že v některých měsících z daného období nebyl v datovém souboru přítomen žádný případ, který by trval déle než 500 dní a zároveň si vyžádal více než jedno projednání ministry nebo Coreperem, klesá v analýze N ze 108 na 82.

Tabulka 3. Regresní analýza: dodatečné testy

	Model 5	Model 6	Model 7
Konstanta	0,3697 (0,1214)	0,1182 (0,3721)	0,3637 (0,5592)
Měsíc přijetí	-0,0050** (0,0019)	-0,0325* (0,0128)	-0,0235* (0,0104)
(Měsíc přijetí) ²	0,0000*** (0,0000)	0,0003** (0,0001)	0,0002* (0,0001)
# případů v měsíci	-0,0012*** (0,0009)	0,8315*** (0,0383)	1,1600*** (0,0772)
# případů posledních 6 měsíců	-0,0007*** (0,0005)	0,0012 (0,0103)	0,0032 (0,0091)
Průměrná délka (dny)	0,0008*** (0,0002)	0,0009* (0,0004)	0,0005 (0,0005)
Počet A-bodů			-0,2747* (0,1185)
Interakce délky a A-bodů			0,0001 (0,0001)
R ²	0,2501	0,9210	0,9390
Adj. R ²	0,2134	0,9158	0,9332
N	108	82	82

Poznámka: ***p < 0,001, **p < 0,01, *p < 0,05

spoň částečnému obratu. Pokud bychom i neúplná data za rok 2009 do analýzy zahrnuli, velikost klesajícího trendu v zapojení ministrů by se mírně snížila.¹¹ Celkové výsledky, včetně koeficientu determinace, však zůstávají velice podobné výše představeným modelům.

Vysvětlení pro směřování k původnímu stavu, které pozorujeme na konci sledovaného období, může být několik. Zprv je prostě možné, že v tomto období se natolik zvýšila míra konfliktnosti zájmů ministrů v EU nebo objem jejich agendy, že došlo k potlačení zde popisovaného trendu delegace rozhodování na úředníky. Tomu by napovídalo to, že se jedná o období těsně předcházející ratifikaci Lisabonské smlouvy a především o období rozbíhající se ekonomické krize.

¹¹ Hodnota koeficientu u proměnné *Měsíc přijetí* klesá z -0,16 v modelu 3 na hodnotu -0,13 (p < 0,01).

Celkem přirozeně můžeme čekat, že v takovém období se rozhodování v nadnárodním tělese stane složitějším a konfliktnějším, a tedy že bude vytvářet tlak na rozhodnutí samotnými ministry. Za pozorovaným návratem k původním hodnotám B-bodů ovšem může ležet i mnohem prozaičtější důvod, a sice již zmíněný fakt, že na jednání Rady ministrů mohou ve zvýšené míře místo ministrů dojíždět jejich náměstci, nebo dokonce „pouze“ ředitelé příslušných odborů ministerstev [Best, Settembri 2008]. Takový jev by náš datový soubor nezachycoval, tj. i když by reálně na jednání ministrů jezdili méně, naše data by stále rozhodnutí vykazovala jako B-body. Bohužel nejsme schopni odhadnout, do jaké míry můžeme náznak obrácení trendu v zapojení ministrů do rozhodování připsat právě tomuto jevu a do jaké míry půjde například právě o nárůst konfliktnosti rozhodování nebo objemu agendy.

Nakonec bychom se měli zmínit ještě o jednom možném alternativním vysvětlení pozorované změny. Jako možný důvod většího zapojení úředníků do rozhodování by se totiž nabízel prostý fakt, že s rozšířením se do rozhodovacích struktur EU dostává velké množství aktérů, kteří s ním nemají zkušenosti.¹² Tomu by odpovídalo i to, že se podle našich dat pozorovaný trend po několika letech zastavuje, nebo dokonce částečně vrací. Jakkoliv je toto alternativní vysvětlení intuitivní, podle našeho názoru mu neodpovídá fakt, že trend v přesunu rozhodování na úředníky sledujeme již v období před rozšířením jako takovým. Domníváme se tedy, že odkaz na období zaučování se nových členů nemůže pozorovaný trend plně vysvětlit, jakkoliv s ním zřejmě poměrně úzce souvisí.

Celkově tedy na základě teoretického argumentu představeného v tomto textu i na základě rozsáhlých empirických poznatků tvrdíme, že během procesu rozšiřování členství EU dochází v Radě EU k posílení role byrokracie na úkor politické reprezentace. Kvalitativně byly již náznaky trendu posilování Coreperu pozorovány v minulosti. Na základě rozhovorů se členy Coreperu i jejich zástupci Lewis v několika studiích dokládá rostoucí význam stálých zástupců na úkor přespříliš vytížených ministrů [Lewis 2005, 2010]. My v tomto textu přítomnost odpovídajícího trendu, alespoň v období několika let kolem rozšíření, dokládáme kvantitativně.

Závěr

V tomto textu představujeme hypotézu, podle které se v období kolem východního rozšíření přesouvá část rozhodovací agendy Rady EU z politické roviny jednání ministrů na byrokratickou rovinu Výboru stálých zástupců. Rozhodovací kapacita ministerských setkání je omezená, ovšem s nárůstem počtu aktérů v Radě a rozmanitosti jejich zájmů, přineseným východním rozšířením, roste objem vy-

¹² Děkujeme jednomu z anonymních recenzentů, že nás na toto možné vysvětlení upozornil.

jednávání, jež je v Radě nutné k dosažení dohody. Vzniká zde tedy napětí mezi tím, co ministři časově zvládají, a tím, co je potřeba, aby zvládali z hlediska hladkého fungování rozhodovacích procedur Evropské unie. Rada je tomuto tlaku schopna odolat díky procesu delegace větší části rozhodování z úrovně politické na úroveň administrativní. Kvantitativní analýza rozhodovací aktivity Rady v letech 1999–2009 poskytuje pro toto vysvětlení poměrně silnou přímou podporu.

Při hodnocení výsledků naší analýzy musíme zmínit možné negativní dopady pozorovaných jevů na kvalitu vládnutí v EU. Jestliže východní rozšíření přináší do Rady EU nárůst konfliktnosti zájmů a s tím spojené vyšší transakční náklady vyjednávání, k delegaci rozhodování na úředníky musí dojít i u části agendy, která by bez rozšíření byla rozhodována ministry. Není to tedy tak, že body na agendě lze jednoduše rozdělit na politické a technické; mezi oběma kategoriemi vede tenká dělicí linie a představovaná data naznačují, že tato linie se vlivem východního rozšíření v Radě EU mohla posouvat. Jinými slovy, i to, co by dříve mohlo náležet ministrům, musí dnes rozhodovat úředníci.

Na tento argument je možno pohlížet ze dvou různých perspektiv. Na jednu stranu prezentujeme jednoduché vysvětlení, jak mohla Rada EU bez podstatných problémů přežít tlak vyvolaný východním rozšířením a s ním spojeným dramatickým nárůstem počtu aktérů i rozdílnosti jejich zájmů. Ukazujeme, že v Radě zjevně fungují poměrně účinné vnitřní mechanismy bránící paralýze systému, a to i pod tlakem významného vnějšího šoku. To je samozřejmě z hlediska fungování Evropské unie dobrá zpráva. Jedná se o poznatek, který je potenciálně přenositelný do oblasti studia dalších mezinárodních a nadnárodních organizací a jejich adaptačních schopností. Na druhou stranu však uvedený trend s sebou může nést náklady ve smyslu snížení demokratické kvality evropského vládnutí. Tradiční demokratický model reprezentativní vlády spočívá na myšlence přímé odpovědnosti volených zástupců voličům. Přirozeně by tak bylo možné požadovat, aby rozhodnutí v Radě EU, jinak též Radě ministrů, náležela především ministrům. Platí-li, že v Unii dochází k delegaci části rozhodování z ministrů na úředníky, pojitko mezi voličstvem a aktéry, kteří za něj přijímají rozhodnutí a kteří by mu měli být přímo politicky odpovědní, se tak rozvolňuje. Pro Evropskou unii, jejíž ambice ohledně demokratické legitimacy rozhodování jsou ve srovnání s ostatními mezinárodními a nadnárodními tělesy výrazně vyšší, mohou jevy nastíněné v tomto textu do budoucna představovat problém.

Ať už se ukáže trend většího zapojování kariérních úředníků do rozhodování v Radě EU jako trvalý, či nikoliv, soudíme, že z hlediska našeho chápání fungování Unie jsou zde představené poznatky o jejích adaptačních schopnostech zajímavé. Unie, dříve Společenství, se během posledního více než půlstoletí vyvíjela pod tlakem vnitřních i vnějších procesů a změn. Pro porozumění Unii jako politickému systému a pro naši schopnost předvídat její další směřování je chápání způsobů, jimiž se na změny adaptuje, velice důležité.

MICHAL PARÍZEK je odborným asistentem na katedře mezinárodních vztahů Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd UK v Praze. Ve svém výzkumu i výuce se věnuje především otázkám fungování a designu mezinárodních a evropských institucí a mezinárodní politické ekonomii. V poslední době publikoval mj. stati „After the Enlargement: Trends and Threats in the European Union Decision-Making“ (*Perspectives: Review of International Affairs*, 2012, Vol. 20, No. 1) a „Analýza mnohostranných vyjednávání ve Světové obchodní organizaci“ (*Mezinárodní vztahy*, 2014, Vol. 49, No. 2).

BĚLA PLECHANOVÁ je docentkou na katedře mezinárodních vztahů Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd UK v Praze. Zabývá se evropským integračním procesem se zaměřením na institucionální rámec a rozhodovací procesy. Je autorkou knihy *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření: Hledání rovnováhy mezi společenstvím a jeho členskými státy* (Praha: Karolinum, 2004). V posledním období publikovala „The EU Council Enlarged: North-South-East or Core-periphery?“ (*European Union Politics*, 2011, Vol. 12, No. 1) a „National Actors in Post-Lisbon EU: Should We Expect a Change of National Strategies?“ (*West European Politics*, 2013, Vol. 36, No. 6).

MADELEINE O. HOSLI je profesorkou mezinárodních vztahů na Univerzitě v Leidenu. Věnuje se mezinárodní politické ekonomii a mezinárodním organizacím. Je autorkou knihy *The Euro: A Concise Introduction to European Monetary Integration* (Boulder: Lynne Rienner, 2005) a řady článků a kapitol v knihách, např. spolu s M. Mattilou a M. Uriotem „Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States“ (*Journal of Common Market Studies*, 2011, Vol. 49, No. 6) a s X. Jin „Pre- and post-Lisbon: European Union Voting in the United Nations General Assembly“ (*West European Politics*, 2013, Vol. 36, No. 3).

Literatura

- Alber, J., A. C. Holtmann, S. Marquardt. 2011. „Are There Visible Accession Effects? Comparing Some Key Indicators of the Trajectories of Central and Eastern European Countries Inside and Outside the EU Since the 1990s.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 47 (3): 473–506.
- Bartunek, J. M., M. K. Moch. 1987. „First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach.“ *Journal of Applied Behavioral Science* 23 (4): 483–500, <http://dx.doi.org/10.1177/002188638702300404>.
- Best, E., P. Settembri. 2008. „Surviving Enlargement: How Has the Council Managed?“ Pp. 34–53 in E. Best, P. Settembri, T. Christiansen (eds.). *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. London: Edward Elgar Publishing, <http://dx.doi.org/10.4337/9781848443785.00009>.
- Bostock, D. 2002. „Coreper Revisited.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (2): 215–234.

- Buchanan, B. 1994. „Building Organizational Commitment: The Socialization of Managers in Work Organizations.“ *Administrative Science Quarterly* 19 (4): 533–546.
- Coleman, J. S. 1994. *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Cooper, I. 2012. „A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon.“ *West European Politics* 35 (5): 441–465, <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>.
- Crombez, C. 2003. „The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?“ *European Union Politics* 4 (1): 101–120, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116503004001583>.
- „Čeští ministři nechtějí jezdit do Bruselu.“ *Ihned.cz* [online]. 2008. Economia, a.s. [cit. 2. 5. 2014]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-31772200-cesti-ministri-nechteji-jezdit-do-bruselu>.
- ČSSD. 2014. *Evropa a My: Zelená kniha ČSSD o evropské politice* [online]. [cit. 2. 6. 2014]. Dostupné z: <http://www.cssd.cz/data/files/evropa-a-my.pdf>.
- De Clerck-Sachsse, J., S. Hagemann. 2007. *Old Rules, New Game: Decision-making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*. Brussels: CEPS.
- De Wilde, P. 2011. „Ex Ante vs. Ex Post: The Trade-off Between Partisan Conflict and Visibility in Debating EU Policy-formulation in National Parliaments.“ *Journal of European Public Policy* 18 (5): 672–689, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.586797>.
- De Wilde, P., M. Zürn. 2012. „Can the Politicization of European Integration Be Reversed?“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50 (special issue): 137–153.
- Deutsch, K. W. 1963. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. London: Free Press.
- Dijkstra, H. 2010. „Explaining Variation in the Role of the EU Council Secretariat in First and Second Pillar Policy-making.“ *Journal of European Public Policy* 17 (4): 527–544, <http://dx.doi.org/10.1080/13501761003673526>.
- European Commission. 2012. „Prelex: Monitoring of the Decision-making Process between Institutions.“ *EUR-Lex* [online]. European Commission [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>.
- Follesdal, A., S. Hix. 2006. „Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533–562.
- Hagemann, S., B. Hoyland. 2008. „Parties in the Council?“ *Journal of European Public Policy* 15 (8): 1205–1221, <http://dx.doi.org/10.1080/13501760802407714>.
- Hayes-Renshaw, F., H. Wallace. 2006. *The Council of Ministers*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Häge, F. M. 2007. „Committee Decision-making in the Council of the European Union.“ *European Union Politics* 8 (3): 299–328, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116507079539>.
- Häge, F. M. 2008. „Who Decides in the Council of the European Union?“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46 (3): 533–558.
- Häge, F. M. 2010. „Coalition Building and Consensus in International Negotiations“ [online]. [cit. 2. 5. 2014]. Dostupné z: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/002.pdf>.
- Häge, F. M. 2012. *Bureaucrats as Law-Makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers*. London: Routledge.
- Hertz, R., D. Leuffen. 2011. „Too Big to Run? Analysing the Impact of Enlargement on the Speed of EU Decision-Making.“ *European Union Politics* 12 (2): 193–215, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116511399162>.
- Hix, S. 2008. *What’s Wrong with the European Union and How to Fix It*. Polity: Cambridge.

- Hosli, M. O., A. M. A. van Deemen, M. Widgrén. 2002. *Institutional Challenges in the European Union*. London: Routledge, <http://dx.doi.org/10.4324/9780203279274>.
- Hosli, M. O., M. Machover. 2004. „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg (2002).“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 42 (3): 497–521.
- Hosli, M. O., M. Mattila, M. C. J. Uriot. 2011. „Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 (6): 1249–1270.
- Hosli, M. O., M. C. J. Uriot. 2011. „Dimensions of Political Contestation: Voting in the Council of the European Union before the 2004 Enlargement.“ *AUCO Czech Economic Review* 5 (3): 231–248.
- Hroch, M. 2012. „Three Encounters with Karl W. Deutsch.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 48 (6): 1115–1129.
- Karlas, J. 2012. „National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement.“ *West European Politics* 35 (5): 1095–1113, <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2012.706412>.
- Knutelská, V. 2011. „National Parliaments as New Actors in the Decision-making Process at the European Level.“ *Journal of Contemporary European Research* 7 (3): 327–344.
- König, T. 2007. „Divergence or Convergence? From Ever-growing to Ever-slowing European Legislative Decision Making.“ *European Journal of Political Research* 46 (3): 417–444, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00648.x-i1>.
- König, T., T. Bräuninger. 2004. „Accession and Reform of the European Union.“ *European Union Politics* 5 (4): 419–439, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116504047311>.
- König, T., D. Junge. 2009. „Why Don't Veto Players Use Their Power?“ *European Union Politics* 10 (4): 507–534, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116509346780>.
- Lewis, J. 1998. „Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 36 (4): 479–504.
- Lewis, J. 2003. „Informal Integration and the Supranational Construction of the Council.“ *Journal of European Public Policy* 10 (6): 996–1019, <http://dx.doi.org/10.1080/1350176032000148405>.
- Lewis, J. 2005. „The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union.“ *International Organization* 59 (04): 937–971, <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818305050320>.
- Lewis, J. 2010. „How Institutional Environments Facilitate Co-operative Negotiation Styles in EU Decision-making.“ *Journal of European Public Policy* 17: 648–664, <http://dx.doi.org/10.1080/13501761003748591>.
- Mattila, M. 2004. „Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers.“ *European Journal of Political Research* 43 (1): 29–50, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00144.x>.
- Mattila, M. 2009. „Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 Enlargement.“ *European Journal of Political Research* 48 (6): 840–857, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01850.x>.
- Moravcsik, A. 2002. „Reassessing Legitimacy in the European Union.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624.
- „Na Radu EU by měli jezdit ministři, ne jejich náměstci, shodují se strany.“ *Euractiv.cz* [online]. 2013. EU-Media, s.r.o. [cit. 2. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/na-radu-eu-by-meli-jezdit-ministri-ne-jejich-namestci-shoduji-se-strany-volby-2013-011227>.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine: Atherton.
- Parížek, M. 2012. „After the Enlargement: Trends and Threats in the European Union Decision-Making.“ *Perspectives. Review of International Affairs* 20 (1): 33–58.

- Plechanovová, B. 2011. „The EU Council Enlarged: North-South-East or core-periphery?“ *European Union Politics* 12 (1): 87–106, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116510390720>.
- Poole, M. C., A. Van de Ven. 2004. *Handbook of Organizational Change and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Rozhodnutí Rady 2004/338/ES, Euratom ze dne 22. března 2004, kterým se přijímá jednací řád Rady, Úřední věstník L 106/22, 15. 4. 2004.
- Rozhodnutí Rady 2006/683/ES, Euratom ze dne 15. září 2006, kterým se přijímá jednací řád Rady, Úřední věstník L 285/47, 16. 10. 2006.
- Rozhodnutí Rady 2009/937/EU ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád, příloha V, Úřední věstník L 325/35, 11. 12. 2009.
- Scharpf, F. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>.
- Schimmelfennig, F., U. Sedelmeier. 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schulz, H., T. König. 2000. „Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union.“ *American Journal of Political Science* 44 (4): 653–666, <http://dx.doi.org/10.2307/2669273>.
- Thomson, R., F. N. Stokman, C. H. Achen, T. König (eds.). 2006. *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511492082>.
- Tsebelis, G. 2008. „Thinking About the Recent Past and the Future of the EU.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46 (2): 265–292.
- Tsebelis, G., X. Yatağan. 2002. „Veto Players and Decision-making in the EU After Nice.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (2): 283–307.
- Van Maanen, J., E. Schein. 1979. „Toward a Theory of Organizational Socialization.“ Pp. 209–269 in B. Staw (ed.). *Research in Organizational Behavior*, vol. 1. Greenwich: JAI Press.
- Veen, T. 2011. „The Dimensionality and Nature of Conflict in European Union Politics: On the Characteristics of Intergovernmental Decision-making.“ *European Union Politics* 12 (1): 65–86, <http://dx.doi.org/10.1177/1465116510391918>.
- Vobruba, G. 2002. „Evropská unie v krizi z rozšíření: Meze dialektiky evropské integrace a expanze.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 38 (5): 535–552.
- Von Weizsäcker, R., J.-L. Dehaene, D. Simon. 1999. *The Institutional Implications of Enlargement: Report to the Commission* [online]. Brussels [cit. 15. 1. 2014]. Dostupné např. z: <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/repigc99.pdf>.
- Williamson, O. E. 1981. „The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach.“ *American Journal of Sociology* 87 (3): 548–577, <http://dx.doi.org/10.1086/227496>.
- Zielonka, J. 2007. „Plurilateral Governance in the Enlarged European Union.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45 (1): 187–209.