

Česká zemědělská univerzita v Praze
Provozně ekonomická fakulta
Katedra zemědělské ekonomiky

Specializace: Odvětvová a podniková ekonomika

**Vývoj Integrovaného
administrativního a kontrolního
systému s ohledem na reformující se
Společnou zemědělskou politiku EU**

(disertační práce)

Zpracovala: Ing. Lucie Šavelková

Školitelka disertační práce: Doc. Ing. Ludmila Bervidová, CSc.

Praha, červen 2009

OBSAH:

1.	Úvod	5
1.1.	Hlavní cíle disertační práce	6
2.	Úvod do problematiky	8
2.1.	Vývoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému	8
2.2.	Teoretická východiska systému IACS	12
2.2.1.	Integrace	12
2.2.1.1.	Teorie evropské integrace	13
2.2.2.	Administrativa	14
2.2.2.1.	Administrativa v kontextu SZP	14
2.2.2.2.	Přehled nejdůležitější legislativy EU v rámci problematiky IACS	16
2.2.3.	Kontrola	18
2.2.3.1.	Kontrolní funkce v kontextu SZP	18
2.2.3.2.	Kontrolní funkce a principy	20
2.2.3.3.	Základní typy kontroly	24
2.2.4.	Systém a problematika systémových teorií	29
2.2.4.1.	Teoretické základy systému	32
2.2.4.2.	Obecná systémová teorie	37
2.2.4.3.	Trendy v systémové teorii	41
2.2.4.4.	Systémové myšlení a jeho charakteristiky	45
2.2.4.5.	Podrobnější charakteristiky systému	49
2.2.4.6.	Konstrukce komplexních systémů a jejich modelů	60
2.3.	Prognostika	72
2.3.1.	Prognostické metody	73
2.4.	Společná zemědělská politika Evropské unie	77
2.4.1.	Reformy Společné zemědělské politiky	81
2.4.2.	Implementace současné reformy SZP	86
3.	Metodika disertační práce	88
3.1.	Vymezení rozsahu zkoumané problematiky	88
3.2.	Metodika výzkumu a zpracování dat	90
4.	Analytická část	93
4.1.	Založení systému IACS	93

4.1.1.	Hlavní cíle spojené se založením systému IACS	94
4.1.2.	Prvky založeného systému IACS a jejich základní charakteristiky	97
4.1.2.1.	Podrobnější charakteristika jednotlivých prvků založeného systému IACS	98
4.1.3.	Shrnutí prvků založeného systému IACS	101
4.2.	Stanovení detailních pravidel systému IACS v souladu s MacSharryho reformou SZP	103
4.2.1.	Hlavní cíle spojené s ustavením detailnějších pravidel systému IACS v souladu s MacSharryho reformou	104
4.2.2.	Prvky systému IACS a jejich prohlubující se charakteristiky	105
4.2.3.	Shrnutí systému IACS upraveného v souladu s MacSharryho reformou	109
4.3.	Reforma systému IACS na základě Agendy 2000	111
4.3.1.	Hlavní cíle systému IACS spojené s reformou Agenda 2000	113
4.3.2.	Prvky systému IACS ve vazbě na stanovení prováděcích pravidel Agendy 2000	113
4.3.3.	Shrnutí systému IACS reformovaného v důsledku Agendy 2000	119
4.4.	Reforma systému IACS v důsledku reformy SZP v roce 2003	121
4.4.1.	Hlavní cíle systému IACS spojené s reformou SZP z roku 2003	124
4.4.2.	Prvky systému IACS ve vazbě na reformu SZP z roku 2003	126
4.4.3.	Shrnutí systému IACS pozměněného v důsledku reformy SZP z roku 2003	134
4.5.	Reforma IACS v důsledku stanovení prováděcích pravidel systému na základě revize reformy SZP z roku 2003	138
4.5.1.	Hlavní cíle systému IACS spojené s revizí reformy SZP z roku 2003	140
4.5.2.	Prvky systému IACS ve vazbě na revizi reformy SZP z roku 2003	141
4.5.3.	Shrnutí systému IACS upraveného v důsledku stanovení prováděcích pravidel revize reformy SZP z roku 2003	153

5.	Systémové charakteristiky Integrovaného administrativního a kontrolního systému	157
5.1.	Popis fundamentálních systémových charakteristik systému IACS	157
5.2.	Kategorizace systému IACS	162
6.	Kontrolní funkce systému IACS	166
6.1.	Stanovené měřitelné standardy systému IACS	166
6.2.	Hierarchie kontrolních obvodů systému IACS	167
6.3.	Typy kontroly aplikované v rámci systému IACS	170
7.	Scénáře možného vývoje systému IACS	176
7.1.	Vymezení předpokladů pro tvorbu scénářů vývoje systému IACS	176
7.2.	Alternativní scénáře možného vývoje systému IACS	178
7.2.1.	Scénář A – Simplifikace systému IACS	179
7.2.2.	Scénář B – Rozrůstání systému IACS	182
7.2.3.	Scénář C – Progresivní segregace systému IACS	186
7.2.4.	Shrnutí scénářů budoucího vývoje systému IACS	189
8.	Závěr	191
9.	Seznam použitých zkratk	200
10.	Seznam obrázků	201
11.	Seznam grafů	202
12.	Seznam tabulek	202
13.	Seznam literatury	203
14.	Seznam příloh	214

1. ÚVOD

Ze soudobých průzkumů veřejného mínění vyplývá, že většina veřejnosti vnímá zemědělský sektor jako podružný v porovnání s ostatními sektory hospodářství. Zpravidla je jeho význam hodnocen ryze v souvislosti s produkcí zemědělských výrobků a komodit, zatímco ekonomické, sociální a právní zázemí agrárního sektoru je odsouváno do pozadí. Na druhé straně problematika zemědělství reprezentuje jednu z nejvíce integrovaných agend Evropské unie prostřednictvím tzv. *Společné zemědělské politiky*.

Zejména v poslední dekádě jsou patrné reformy Společné zemědělské politiky ve prospěch aspektů rozvoje krajiny, multifunkčního a environmentálního zemědělství či pohody zvířat a zároveň je znatelná snaha o zjednodušení kompletních pravidel SZP. V návaznosti na tyto skutečnosti vydala Evropská komise v roce 2005 prohlášení o zjednodušení a zlepšení legislativního zázemí pro regulaci Společné zemědělské politiky¹. V této zprávě se deklaruje, že jedním z plánů Evropské komise je zajistit zjednodušení principů Společné zemědělské politiky, větší transparentnost dotačních systémů, včetně respektování ekonomických, environmentálních a politických faktorů. Výše zmiňované prohlášení Evropské komise současně proklamuje, že *kontrolní procesy Společné zemědělské politiky zůstávají i nadále nezbytnou součástí* principu souhrnného dotačního systému Evropské unie. Citované prohlášení navíc konstatuje, že *Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS)* se během posledních patnácti let ukázal jako efektivní a rentabilní prvek Společné zemědělské politiky, jež zajišťuje ochranu proti neoprávněnému čerpání finančních prostředků, včetně udržení administrativního břemene farmářů na akceptovatelné úrovni.

Integrovaný administrativní a kontrolní systém reprezentuje jeden z nástrojů Společné zemědělské politiky Evropské unie. Hlavním úkolem tohoto systému je kontrolovat administraci, plnění závazků a vyplacení vybraných dotačních titulů SZP a předcházet tak nesprávnému nárokování či vyplacení těchto podpor. Integrovaný administrativní a kontrolní systém byl založen v roce 1992 z podnětu unifikace administrace a kontrol přímých podpor v jednotlivých

¹ *Oznámení Komise, COM(2005) 509 konečná verze, Brusel 19.10.2005 [1]*

členských zemích Evropského společenství. Tento systém má dnes jasně zakotvená pravidla na úrovni unijní, nicméně výklad některých oblastí tohoto systému je řešen odlišně v rovině individuálních členských států.

S ohledem na rozšiřování Evropského společenství a následně Evropské unie o nové členské státy a v kontextu *snahy o udržení stability* prvků Společné zemědělské politiky je možno zřetelně, zejména v poslední dekádě, vysledovat trend orgánů Evropské unie *harmonizovat, unifikovat a certifikovat řadu pravidel* souvisejících s Integrovaným administrativním a kontrolním systémem. Tyto tendence jsou zároveň realizovány za účelem snazší kontroly Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho globálním pojetí napříč jednotlivými členskými státy Unie.

1.1. Hlavní cíle disertační práce

Integrovaný administrativní a kontrolní systém reprezentuje prostředek zemědělské politiky a politiky rozvoje venkova, které ze své podstaty představují komplexní strategie, jež odrážejí jak vnitřní, tak vnější národní i nadnárodní cíle. Tendence zjednodušovat Společnou zemědělskou politiku tedy i Integrovaný administrativní a kontrolní systém by proto měla být současně kompatibilní s širšími záměry Evropské unie, jako je životní prostředí, bezpečnost potravin, soudržnost a ochrana finančních zájmů Společenství. Politický konsensus uplatňování pravidel Společné zemědělské politiky prostřednictvím Integrovaného administrativního a kontrolního systému by proto měl v důsledku výše uvedených paradigmat vycházet ze snahy dosáhnout rovnováhu mezi administrativní jednotností a flexibilitou respektování národních i společných unijních potřeb.

Zemědělská veřejnost a škála administrativních i odborných pracovníků zabývajících se zemědělskou problematikou ovšem nesdílí konsensuální pojetí systému IACS a často ani jednotný pohled na uskupení elementů tohoto systému a jejich funkčních vazeb. Zajímavou skutečností je, že k dnešnímu dni nebyl proveden popis Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho

strukturované podobě. Neboť systém IACS představuje formu komplexního systému založeného na principech *acquis communautaire*², je porozumění jeho systémové struktury a charakteristikám vhodné proto, aby bylo možno chování tohoto systému správně vnímat, posuzovat a anticipovat jeho další vývoj. Hlavním cílem této disertační práce je proto ***provést analýzu historického vývoje systému IACS od jeho založení až po současnost*** v důsledku reformující se Společné zemědělské politiky. Neméně podstatným cílem předkládané disertační práce je ***provést popis systému IACS, jeho prvků, funkcionalit a definovat jejich vzájemné vazby pro období významných reforem Společné zemědělské politiky za použití přístupů teorií systémových věd.*** Významným cílem předkládané disertační práce je na základě analýzy vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému ***provést kategorizaci tohoto systému a stanovit výčet jeho významných systémových charakteristik*** jako nezbytného podkladu pro řádné a jednotné porozumění této problematice a jako ***podklad pro alternativní sestavení koncepčního systémového modelu*** Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Na předchozí úkol navazuje další cíl této disertační práce, a to na základě výstupů z provedené analýzy a syntézy zkoumané problematiky ***předložit doporučení pro optimalizaci systému IACS a nastínit scénáře jeho možného budoucího vývoje.*** V komplexním pojetí by předkládaná disertační práce měla posloužit jako vhodný zdroj pro správné a konsensuální pochopení principů Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho systémovém pojetí a vytvořit tak vhodnou ***platformu pro vývoj a hodnocení dopadů reformních návrhů Společné zemědělské politiky a jejich implementace na Integrovaný administrativní a kontrolní systém.***

² *Acquis communautaire* – někdy označováno též jako „evropské právo“ zahrnuje veškerou platnou legislativu, která byla v Evropské unii přijata. Zahrnuje právo Evropského společenství – prvního pilíře EU a též všechny právní akty přijaté v rámci druhého a třetího pilíře EU.

2. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

2.1. Vývoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému

Integrovaný administrativní a kontrolní systém představuje systém řízení a kontroly vybraných zemědělských dotací Společné zemědělské politiky Evropské unie. Zjednodušeně lze Integrovaný administrativní a kontrolní systém charakterizovat jako jeden z kontrolních mechanismů Společné zemědělské politiky. Existence a funkčnost tohoto systému je nezbytnou podmínkou pro vyplácení zemědělských podpor z Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu (EAGGF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD).

Sama Evropská unie definuje Integrovaný administrativní a kontrolní systém jako *komplexní systém*, jehož úkolem je administrovat a kontrolovat oblast vybraných zemědělských dotací a *předcházet tak podvodům a nesprávným finančním machinacím s prostředky* Společné zemědělské politiky [2]. Dalším neméně podstatným úkolem Integrovaného administrativního a kontrolního systému je poskytovat jednotlivým členským státům Unie věcný rámec pro podporu národních agrárních a agro-environmentálních politik. Integrovaný administrativní a kontrolní systém lze charakterizovat jako velmi detailní systém administrace a vícenásobné kontroly zemědělských dotací, který umožňuje identifikaci, registraci a kontrolu až na úroveň jednotlivého zemědělského pozemku, či zvířete. Samotný Integrovaný administrativní a kontrolní systém se skládá z dílčích, avšak vzájemně integrovaných komponentů a je tvořen soustavou registrů a subregistrů, žádostmi o dotace, integrovaným kontrolním systémem a další řadou elementů. Evropský účetní dvůr ve své výroční zprávě za rok 2005 uvádí, že: „... zjištěné nálezy mající finanční dopad se vyskytují příliš často na to, aby Evropský účetní dvůr konstatoval, že finanční operace probíhají naprosto bezchybně. Mezi hlavní důvody, proč se tyto chyby objevují se řadí fakt, že farmáři často nárokují více požadavků, než na které mají ve skutečnosti nárok, ať již je toto jednání konáno nevědomě nebo úmyslně [3]. Na druhé straně se ve výše zmiňované výroční zprávě konstatuje, že pokud je Integrovaný administrativní a

kontrolní systém správně implementován a aplikován, představuje efektivní formu kontroly limitující existenci nekorektních výdajů z fondů Společné zemědělské politiky.

První jasně definované představy o vzniku Společné zemědělské politiky Evropského společenství se objevily v tzv. *Římské smlouvě* z roku 1957 [4]. Hlavními důvody pro ustanovení Společné zemědělské politiky Evropského společenství bylo tehdejší politicko-ekonomické zázemí členských zemí Společenství. Nejdůležitějšími faktory vzniku Společné zemědělské politiky byl zájem Společenství zvýšit produktivitu zemědělského sektoru, zajistit přiměřené životní standardy subjektů hospodařících v sektoru zemědělství, stabilizovat ceny agrárních komodit a potravinářských výrobků a v neposlední řadě garantovat spotřebitelům stabilitu nabídky a přijatelnost cen potravinářských produktů.

V první dekádě existence splnila Společná zemědělská politika vytýčené cíle úspěšně. Naproti tomu v sedmdesátých letech dvacátého století čelila Společná zemědělská politika řadě problémům, zejména nasycenosti trhu zemědělských komodit a nadbytku zemědělské produkce [5]. Tato situace vedla členské státy Společenství k přehodnocení původně nastavených cílů Společné zemědělské politiky a reforma SZP se v té době jevila jako nezbytná pro regulaci nadbytečné zemědělské produkce Evropského společenství. Součástí reformy byl i požadavek na *hlubší a náročnější kontroly zemědělských dotací*. V dubnu roku 1970 tedy vydalo Evropské společenství Nařízení Rady č. 729/1970 o financování Společné zemědělské politiky. Toto nařízení mimo jiné uzákonilo, že členské státy Společenství (Belgie, Francie, Německo, Itálie, Lucembursko a Nizozemí) musí přijmout nezbytná opatření k tomu, aby se přesvědčily, že transakce financované prostřednictvím Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu jsou skutečně realizovány, správně administrovány a že efektivně eliminují vznik finančních podvodů. Toto nařízení představovalo svým pojetím jakousi první zevrubnou myšlenkou na založení Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

V letech 1973, 1981 a 1986 se Evropské společenství rozšířilo o další členské státy (Dánsko, Irsko, Velkou Británii, Řecko, Portugalsko a Španělsko)[6]

a Společná zemědělská politika se opět reformovala, tentokrát s cílem udržet a zvýšit konkurenceschopnost zemědělského sektoru Společenství na celosvětových trzích. V květnu roku 1992 Evropské společenství přijalo tzv. **MacSharryho reformní balíček SZP**, který přinesl řadu konkrétních dopadů na zemědělskou veřejnost. Mezi základní myšlenky MacSharryho reformy Společné zemědělské politiky patřilo snížení garantovaných cen zemědělských produktů částečně suplovaných přímými podporami producentům zemědělských komodit, ukládání zemědělské půdy do klidu a zvýšení důrazu na sociální, regionální a agro-environmentální otázky zemědělství [5].

V souladu s MacSharryho reformou v roce 1992 vydalo Evropské společenství Nařízení Rady č. 3508/1992 o **vybudování Integrovaného administrativního a kontrolního systému** v členských zemích Společenství. Hlavními cíli zmiňovaného nařízení bylo centralizovat, standardizovat a harmonizovat předpisy pro poskytování, administraci a kontrolu dotačních programů Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu. Nařízení Rady č. 3508/1992 též stipulovalo, že je třeba vybudovat Integrovaný administrativní a kontrolní systém a to tak, aby se zlepšila efektivita kontrolních mechanismů, a ukládalo jako povinnost všem členským zemím Evropského společenství vybudovat a uvést do provozu tento systém nejpozději k 1. lednu roku 1997.

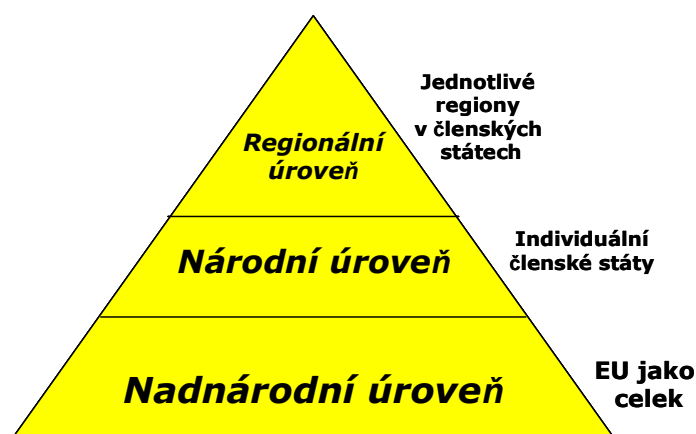
V roce 1995 přistoupily k Evropskému společenství další státy (Finsko, Rakousko a Švédsko) [7] a Evropské společenství se transformovalo na Evropskou unii [8]. V březnu roku 1999 Evropská unie předložila nový návrh reformy Společné zemědělské politiky známý pod názvem **Agenda 2000** [9]. Na základě Agendy 2000 se reformoval i Integrovaný administrativní a kontrolní systém, především zavedením dalších specifik pro identifikaci, evidenci a kontrolu zemědělských pozemků vázaných dotacemi přímých plateb Společné zemědělské politiky.

V květnu roku 2004 přistoupilo k Evropské unii deset nových členských států (Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko) [10] a v roce 2007 se EU rozšířila o další dva členské státy (Bulharsko a Rumunsko) [11] a reforma SZP včetně Integrovaného administrativního a kontrolního systému se nadále prohloubila.

Analýza vývoje legislativy Integrovaného administrativního a kontrolního systému v důsledku dopadů reforem Společné zemědělské politiky je uvedena v kapitole 4.

Jak již bylo konstatováno, Integrovaný administrativní a kontrolní systém je definován a vymezen nařízením Evropského společenství. Tato nařízení současně jednoznačně stipulují, které komponenty systému IACS jsou povinné a závazné pro všechny členské země Evropské unie a které oblasti systému IACS se ponechávají na volné interpretaci jednotlivým národním administrativám. Z tohoto hlediska lze systém IACS rozdělit do **tří hierarchických úrovní**. První úroveň je tzv. nadnárodní úroveň, kdy výklad a implementace systému IACS je centralizována, harmonizována a standardizována pro všechny členské země Unie. Druhá úroveň je tzv. úroveň národní, kdy interpretace a implementace komponentů IACS může být napříč jednotlivými členskými státy Evropské unie odlišná. A poslední třetí úroveň je tzv. regionální úroveň, v jejímž rámci se odlišnosti v systému IACS objevují i na regionálních úrovních uvnitř členského státu.

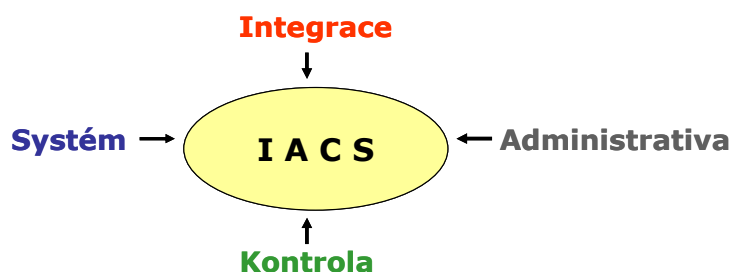
Obr. č. 1: Obecná hierarchie systému IACS³



³ U všech obrázků, grafů a tabulek použitých v této disertační práci, u kterých není uveden zdroj, je jejich tvůrcem autorka disertační práce.

S ohledem na skutečnost, že jedním z cílů teoretického zkoumání této disertační práce je provedení kategorizace systému IACS a schopnost rámcově předvídat budoucí vývoj zkoumané problematiky, popisují následující kapitoly teoretické předpoklady Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho širším slova smyslu. Následující pasáže se tedy zabývají problematikou integrace, administrace, kontroly a systému a jsou použity jako podklad v analytické a syntetické části disertační práce.

Obr. č. 2: Fundamentální aspekty systému IACS



2.2. Teoretická východiska systému IACS

2.2.1. Integrace

Slovo integrace je latinského původu a znamená procesy spojování či srůstání původně izolovaných nebo samostatných částí, které spolu prostřednictvím působení integračních procesů vytvářejí nový celek. Integrace může probíhat jak v národním, tak mezinárodním měřítku a zobrazuje opak dezintegrace, tj. procesu rozkladu či rozpadu celků [12].

2.2.1.1. Teorie evropské integrace

Dějiny evropské integrace jsou často chápány jako proces vytváření nové formy vládnutí na evropské úrovni. O podstatě tohoto procesu panují mezi jednotlivými teoriemi rozpory, ovšem nepopíratelnou skutečností je, že integrace pokročila zatím nejdále ve vytváření společného trhu a přidružených oblastí. Nadnárodní a mezivládní přístup lze považovat za dva protichůdné póly nazírání evropské integrace, kde na jedné straně stojí idea evropského superstrátu a na straně druhé představa volné spolupráce národních států [13].

Integrace Evropy, která vyústila do podoby dnešní Evropské unie, je výsledkem řady různých vizí. Mnoho z nich se snažilo zaujmout rozhodující úlohu a některé se staly symbolem určitého období historie EU. Základními charakteristikami teorií integrace je úvaha, zda sjednocovat individuální prvky na základě nadnárodního (supranacionálního), či mezivládního (intergovernmentálního) paradigmatu [14, 15]. Tyto dvě skupiny přístupů v sobě zahrnují další podrobnější členění. Hlavní diskuse mezi jednotlivými teoriemi se vede zejména o úloze evropských institucí a roli národních států ve sjednocující se Evropě. V tomto kontextu lze mezi nejvýznamnější teorie integrace zařadit níže uvedené přístupy:

- *Neofunkcionalismus;*
- *Federalismus;*
- *Multi-level governance;*
- *Intergovernmentalismus;*
- *Konstruktivismus;*
- *Neoinstitucionalismus.*

Lze konstatovat, že v rámci historického vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému jsou viditelné ***vlivy různorodých přístupů*** k integračním procesům zemědělské politiky Evropské unie. V kontextu definice pravidel systému IACS je ***zřetelný zejména tzv. princip subsidiarity*** [16], neboť nižší jednotky se vzdávají své samostatnosti řešit problémy za podmínky, že dané úkoly lze vyřešit lépe v rámci celkového systému Společné zemědělské

politiky. Tento nadnárodní princip rozhodování tedy předpokládá hlavní roli institucí Evropské unie v rozhodovacím procesu. Pro oblast problematiky Integrovaného administrativního a kontrolního systému je charakteristický též tzv. multi-level governance přístup [17, 18], neboť víceúrovňové vládnutí se vyvinulo formou pokračujících negociací mezi vládami na několika teritoriálních úrovních, a to právě na úrovni nadnárodní, národní, regionální i lokální. Z pohledu nefunkcionalistického přístupu je možno pro problematiku systému IACS vysledovat integrační kroky formou tzv. jevu spill-over [14] včetně vytváření transnacionálních vazeb mezi jednotlivými zájmovými skupinami zemědělského lobby, a to za účelem usměrnění pravidel čerpání dotačních prostředků spravovaných v režimu Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Lze prohlásit, že v poslední dekádě je implementace podmínek správy systému IACS významně spjata též s neoinstitucionalistickým přístupem [19, 20], neboť právě instituce mají zásadní vliv na politické výstupy a reprezentují nástroj nátlaku a redistribuce a zároveň jsou schopny usnadnit kooperaci v oblasti zkoumané problematiky.

2.2.2. Administrativa

Slovo administrativa je latinského původu a znamená činnosti, které souvisejí s organizováním a vyřizováním záležitostí spadajících do pravomoci státních nebo hospodářských orgánů [21]. Běžně je výraz administrativa nahrazován pojmem správa a v přeneseném slova smyslu bývají slovem administrativa označováni též pracovníci zaměstnaní v oblasti veřejné správy. V jiném významu slova lze administrativu chápat také jako vlastní činnost jako takovou, tedy výkon administrativních prací, přičemž toto pojetí často splývá s pojmem úřad [22].

2.2.2.1. Administrativa v kontextu SZP

Administrativa hraje bezesporu významnou roli v celé škále činností spojených s oblastí problematiky Společné zemědělské politiky i samotného Integrovaného administrativního a kontrolního systému. V rámci probíhajících

reforem SZP stanovila Komise plány pro zjednodušení administrativní zátěže, snížení byrokracie ve farmářském sektoru, zprůhlednění a vyjasnění pravidel dotačních politik. Přičemž *cílem zjednodušení* je identifikace a odstranění nepotřebné zátěže, a to ve dvou rovinách [23, 24]:

- a) technické:* v rámci konstantní politiky, zahrnuje revizi právního rámce, administrativních kroků a mechanismů řízení k dosažení racionalizace a vyšší nákladové efektivity a splnění stávajících cílů politiky efektivnějším způsobem, a to současně bez změny základních strategií a přístupů;
- b) politické:* redukce komplexnosti prostřednictvím vylepšení zemědělské podpory a nástrojů podpory venkova, respektive rozvoj politiky s důsledky zjednodušení, včetně hodnocení vlivů a dopadů, za předpokladu, že se zjednodušení nestane podkladem pro otevření nových politických rozhodnutí.

V průběhu let 2003 a 2004 bylo v rámci simplifikačních aktivit Společné zemědělské politiky odstraněno ze seznamu platných zákonů formální derogací a uznáním zastaralosti zhruba 520 zemědělských právních aktů. V tomto kontextu je nutné připomenout, že přístup k legislativě v oblasti zemědělství těží v současné době z vylepšení nástrojů informačních technologií a aplikací těchto technologií. Nicméně i přesto Komise konstatovala, že bude nadále identifikace a *eliminace zastaralých právních ustanovení* Rady a Komise pokračovat [24]. Veškerá legislativa Společenství je též nyní volně dostupná prostřednictvím internetové stránky EUR-Lex [25]. Zástupci orgánů EU v roce 2005 zároveň deklarovali, že Komise prozkoumá nové způsoby, jak zlepšit strukturu a prezentaci zemědělského práva. Komise se dále svým prohlášením z téhož roku [24] zavázala k tomu, že přezkoumá provádění tzv. právního auditu s ohledem na eliminaci nepotřebných ustanovení a nahradí mnoho sektorálních pravidel horizontálními a prozkoumá použití ustanovení povinné lhůty pro revizi, pro případy, pro něž to bude vhodné.

Evropská komise v prohlášení z října roku 2005 současně konstatovala, že: „Komise je připravena v kontextu aktuální iniciativy otestovat proveditelnost metody čistých administrativních nákladů EU k prodiskutování možností pomoci

národním administrativním orgánům vyčíslit a snížit administrativní náklady farmářů v rámci mechanismů Společné zemědělské politiky“ [23].

Paralelně s těmito snahami probíhaly v roce 2006 **konference o zjednodušení** zaměřené na pohledy a potřeby zúčastněných subjektů, zejména členských států a zástupců farmářských organizací. Konference měly současně zvýšit smysl pro vlastnictví a odpovědnost za zjednodušení mezi všemi přítomnými aktéry a individuálními členskými státy [26]. Jako velmi důležitý prvek, nezbytný jak pro implementaci zjednodušení, tak pro rozvoj mechanismů zajišťujících spolehlivý, včasný a transparentní sběr informací a podávání zpráv pro účely členských států a Komise, je vnímán stav informačních technologií. V souvislosti s tímto pohledem proklamují zástupci Komise názor, aby Evropská unie věnovala zvýšenou pozornost problematice informačních technologií i v oblasti Společné zemědělské politiky [23, 27]. Výsledkem konferencí o zjednodušení bylo vytvoření tzv. **Akčního plánu technického zjednodušení**, který obsahuje dvacet návrhů změn, jež podle vyjádření Komise mohou zjednodušit činnosti farmářů, podniků a národních administrativ bez nároků na změnu současně nastavených fundamentálních politik. V souladu s výše uvedenými cíli probíhá proces simplifikace Společné zemědělské politiky až do současnosti a v průběhu stávajícího programového období, tj. do roku 2013, lze očekávat, že tento vývoj bude zachován v souladu s nastavenými principy.

2.2.2.2. Přehled nejdůležitější legislativy EU v rámci problematiky IACS

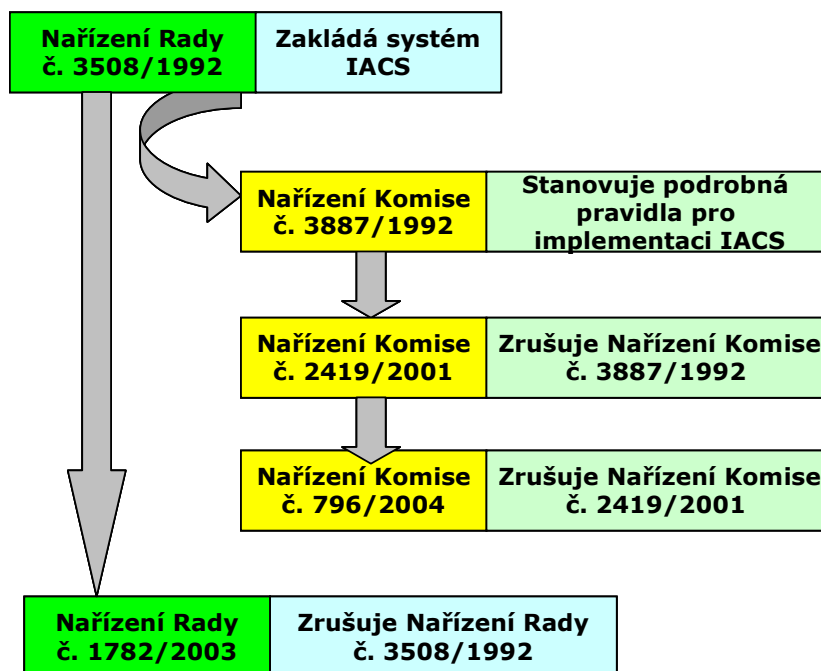
Jak vyplývá z výše uvedených faktů, problematika Integrovaného administrativního a kontrolního systému zahrnuje dotační tituly prvního i druhého pilíře Společné zemědělské politiky, tj. jak přímé platby, tak i platby environmentálního charakteru. S ohledem na stanovené cíle této disertační práce a na základě studia Integrovaného administrativního a kontrolního systému z pohledu systémových teorií nejsou proto v této kapitole pojednána nařízení Komise pro individuální dotační tituly administrované v rámci režimu IACS,

nýbrž pouze ta *nařízení, která determinují Integrovaný administrativní a kontrolní systém v jeho strukturovaném a fundamentálním vyjádření.*

Mezi nejdůležitější předpisy legislativního zázemí problematiky Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze zařadit nařízení Komise a Rady uvedené v Příloze č. 1. Jejich úplná znění jsou dostupná ve věstníku EU. Základní legislativní předpisy týkající se agendy Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze též přehledově shrnout prostřednictvím Obr. č. 3.

Obr. č. 3: Schéma základních legislativních předpisů agendy IACS

SCHÉMA ZÁKLADNÍCH LEGISLATIVNÍCH PŘEDPISŮ AGENDY IACS



2.2.3. Kontrola

Slovo kontrola pochází z francouzštiny a znamená dozor, dohled, přezkoušení či řízení. Kontrola jako součást společenského řízení může také představovat poznání o míře souladu záměrů řídicího subjektu i jednání řízených objektů se zájmy řídicího subjektu, spojené s ovládním za účelem dosahování cílů řízené soustavy.

Kontrola se skládá z pravidla ze tří základních fází, a to ze zjištění faktů, jejich kritického zhodnocení a převodu získaných poznatků do praxe. Lze ji rozlišit též podle vztahu k celkové činnosti řízeného objektu na *kontrolu úplnou, dílčí nebo částečnou* a podle rozsahu agregace kontrolovaných jevů na kontrolu *globální nebo individuální*. Paralelně lze kontrolu členit na kontrolu *namátkovou, výběrovou, preventivní, průběžnou* nebo *následnou* [22].

2.2.3.1. Kontrolní funkce v kontextu SZP

Lze konstatovat, že kontrolní funkce jsou zcela jistě nedílnou součástí Společné zemědělské politiky a představují trvalé procesy *kontroly oprávněnosti závazků* vůči farmářské veřejnosti, jednotlivým členským státům Evropské unie i samotné EU jako celku. Problematiky kontrolních činností jsou úzce spjaty s problematikou administrace a snahy o zjednodušení administrativního břemene SZP. Potenciál reformy pro zjednodušení způsobu, jak je podpora zemědělských příjmů přidělována, řízena a kontrolována, je stále důležitý. V plně zjednodušeném režimu, tj. v případě realizace tzv. *jednotné platby* (SPS), může farmář aplikovat pouze jedno uplatnění podpory a kontroly se provádějí na bázi celofaremního přístupu. Polemizuje se také o tom, že zjednodušený systém je a bude mnohem jednodušší pro řízení, pokud budou nezbytné systémy informačních technologií plně funkční [23, 26].

Na druhé straně si mnoho členských zemí zvolilo využití všech alternativ umožněných flexibilitou vytvořenou systémem jednotné platby, což vyústilo v *heterogenní implementaci reformy* Společné zemědělské politiky a přispělo k řadě komplikací a zvyšujícím se břemenům jak pro farmáře, tak pro administrativní pracovníky. V souvislosti se Společnou zemědělskou politikou jsou právě kontrolní břemena často citována jako vhodné oblasti pro

zjednodušení. Evropská komise k tomuto názoru zveřejnila své stanovisko, z něhož cituji: „*V posledních patnácti letech byly zavedeny moderní, efektivní a proporcionální kontrolní mechanismy. Integrovaný administrativní a kontrolní systém udržel administrativní břemeno pro farmáře na zvládnutelné úrovni při zajištění vysokého stupně finanční jistoty a ochrany peněz, daňových poplatníků. Ačkoliv nesmí být zjednodušení používáno jako argument k oslabení těchto mechanismů, Komise je připravena v určitých případech zvážit efektivnější postupy za podmínky, že nebudou snižovat míru finančního zajištění.*“ [28].

Součástí kontrolních procesů Společné zemědělské politiky je mimo jiné i hodnocení dopadů zemědělské politiky a politik rozvoje venkova. Po několik let byly důležité zemědělské návrhy doprovázeny právě hodnocením dopadu. V roce 2002 nahradila Komise jednoduché metody hodnocení sektorového dopadu tzv. *integrováním a mezi-sektorálním přístupem* [29] s pěti klíčovými prvky, které lze shrnout do následujících oblastí:

- *analýza problémů,*
- *stanovení cílů,*
- *identifikace možností,*
- *analýza jejich dopadu,*
- *srovnání jejich výhod a nevýhod.*

Zástupci Komise zastávají názor, že princip proporční analýzy je ústřední pro práci Komise v oblasti *hodnocení dopadu*, což znamená, že analýza dopadu je proporční vůči potenciálním dopadům daného kroku. A současně, že tyto procesy přinášejí ideální možnost pro jednání se zúčastněnými stranami v souladu s minimálními požadavky Komise na konzultaci [30].

V kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému a ostatních kontrolních principů Evropské unie je vhodné zmínit též snahu evropských orgánů, proklamovanou jejichmi zástupci, *o posílení a zefektivnění kontrolních procesů*. K této představě Weber, předseda Evropského účetního dvora, uvádí, že: „...*Evropský účetní dvůr během několika posledních let opakovaně upozorňoval na potřebu zlepšit kontrolní systémy. Tato snaha však byla často interpretována pouze formou nárůstu množství realizovaných kontrol.*“

Nicméně nezbytný krok vpřed je zapotřebí učinit ve vazbě na kvalitu a relevantnost současných systémů a docílit toho, aby realizované kontroly byly prováděny kompetentně a důsledně na všech stupních administrace.“ [3].

Z výše zmiňovaných skutečností vyplývá, že kontrolní mechanismy představují podstatnou součást Společné zemědělské politiky, a proto lze očekávat, že budou hrát významnou roli i nadále nejen v rámci stávajících, ale i budoucích reformních procesů společných politik Evropské unie.

2.2.3.2. Kontrolní funkce a principy

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, kontrolní procesy jsou beze sporu nedílnou součástí Společné zemědělské politiky. Kontrolní funkce zahrnuje aktivity, které systémy a organizace realizují za účelem ujištění, že aktuální výstupy/výsledky odpovídají stanoveným požadavkům. Organizace provádějí kontrolu za účelem zjištění, *zda jsou dosahovány požadované výstupy* a pokud nejsou, snaží se identifikovat příčiny, proč tomu tak je. Závěrem kontrolního procesu může být například konstatování, že selhaly funkce plánování, případně funkce organizování nebo dokonce obě současně.

Funkce kontroly sama o sobě zahrnuje explicitní zhodnocení efektivnosti na třech hierarchických úrovních, a to [31]:

- *individuální,*
- *skupinové,*
- *organizační.*

Pod pojmem hodnocení výkonnosti lze chápat porovnání aktuálních výstupů s výstupy požadovanými, tj. naplánovanými. Kontrolní funkce zahrnují tedy jak technické, tak administrativní znalosti a zkušenosti. Donnelly, Gibson a Ivancevich [31] uvádějí, že manažerská kontrola může být efektivní, je-li možné *stanovit měřitelné standardy* pro sledované proměnné, jsou-li pro měření standardů k dispozici potřebné informace a mohou-li manažeři použít korekční akce, jestliže se sledované veličiny odchyľují od požadovaného stavu nebo

určeného standardu. V tomto kontextu je třeba uvést skutečnost, že v minulosti se rozhodovatelé potýkali s klíčovým problémem, kde a jak získat potřebné informace. Při současné informační explozi se objevil jiný de facto opačný problém, a to určit, které informace jsou pro dané rozhodování relevantní a nejvhodnější.

Pokud je zmiňována nutnost stanovení standardů kontroly, je vhodné též definovat jejich charakteristiky, mezi něž se řadí [31]:

- *Musí odrážet stanovené cíle.*
- *Měly by být logické.*
- *Měly by být jasné a jednoznačné.*

Z výše uvedeného vyplývá, že **standardsy jsou kritéria**, respektive hodnoty kritérií, s nimiž je možné srovnávat výsledky minulých, současných i budoucích aktivit a zároveň určují, které informace je třeba shromažďovat pro hodnocení. Standardy mohou mít různý charakter a lze je vyjádřit pomocí fyzikálních, peněžních, kvantitativních i kvalitativních veličin, přičemž různé kontrolní metody do značné míry určují i formy aplikace jednotlivých standardů.

Pojem kontroly nebo regulace bývá též často spojován s **redukcí rozmanitosti**, neboť odchylky s vysokou různorodostí působí na interní statusy systému a mohou tak ovlivnit dosažení požadovaného cílového stadia systému. V tomto smyslu tudíž kontrola eliminuje přenos rozmanitosti do systému z vnějšího okolí. Tento proces představuje de facto opak procesu přenosu informace, u kterého je snahou maximálně uchovávat různorodost podnětů. V případě aktivních kontrolních metod, mezi které se řadí tzv. metoda feedforward a metoda kontroly zpětnou vazbou, je každý vzniklý **rozruch nebo porucha kompenzována** vhodnou reakcí regulátoru systému. V případě, že regulátor bude na odlišné vlivy reagovat stejným postupem, bude výsledkem tohoto procesu dosažení dvou různorodých hodnot pro podstatné prvky systému a tudíž nedokonalá regulace. Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že pokud by měl systém plně blokovat působení vlivů ruchu a odchylek, musel by být regulátor schopen produkovat alespoň stejné množství protiakcí, které odpovídá množství vzniklého ruchu. Tento princip lze vyjádřit matematickou formou podle

níže uvedeného vztahu a Ashby [32] ho nazval „**Zákonem nutné variety**“ (Law of Requisite Variety). Z tohoto pravidla vyplývá, že regulátor musí mít schopnost obsáhnout velké různorodosti reakcí, aby byl schopen zajistit dostatečně malou varietu působení ruchu na významné veličiny systému nebo organizace.

Pravidlo požadované rozmanitosti – matematické vyjádření [32]:

$$V(E) \geq V(D) - V(R) - K$$

Pozn.: V... rozmanitost

E... významné veličiny systému

D... ruch, rozruch, rušení

R... regulátor

K... konstanta redukce rozmanitosti

Se zákonem nutné variety úzce souvisí pojmy disipativní struktura, bifurkace a fázové přechody, někdy nazývané též hypercykly nebo supercykly. Myšlenka **disipativních struktur** vychází z předpokladu, že v dostatečně velkém otevřeném systému⁴ se vyskytují náhodné fluktuace na několika místech současně a v případě převládající tendence pozitivních zpětných vazeb zesilujících odchylek od požadovaného stadia systému vznikají jádra nových struktur, které jsou roztroušené, tzv. disipativní. Jako **bifurkace** se označuje bod zvratu na vývojové linii, kdy v důsledku nerovnováhy negativních a pozitivních zpětných vazeb dojde k rozdělení trajektorie vývoje původního jevu v několik nových struktur, které se kvalitativně liší. Zatímco myšlenka **fázových přechodů**, je založena na principu změny systému formou přechodů cyklických přeměn jeho struktur (supercyklů nebo hypercyklů) a představuje vratnou změnu systému.

V souladu s výše uvedenými pravidly lze shrnout základní komponenty kontrolního systému do schématu znázorněného na Obr. č. 4.

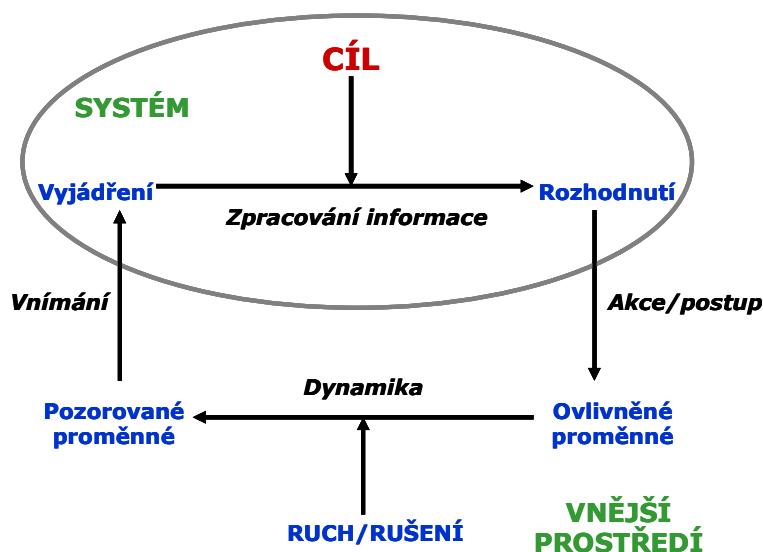
V případě **komplexních kontrolních systémů** jako jsou například organismy nebo organizace bývají jejich cíle standardně nastaveny na jednotlivých **hierarchických úrovních**, přičemž cíl na vyšší hierarchické úrovni determinuje nastavení cílů na níže položených hierarchických úrovních.

⁴ Otevřený systém je systém, do něhož je importován určitý vstup nebo z něhož je exportován určitý výstup. Detailněji je o otevřeném systému pojednááno v této disertační práci v kapitole číslo 2.2.4. zabývající se problematikou systémů.

V takovém případě kontrolní okruh redukuje rozmanitost odchylek obdobně jako v případě nekomplexních kontrolních systémů, ovšem zároveň není schopen eliminovat všechny alternativy. Přidáním dalšího kontrolního obvodu jako nadstavby nad současný kontrolní okruh může dojít k eliminaci zbylé variety. Ovšem pokud ani tento krok není dostatečný, je zapotřebí přidat do kontrolního systému další hierarchický stupeň. Potřebné množství stupňů hierarchického kontrolního procesu proto úzce souvisí s regulační schopností individuálního kontrolního okruhu. Čím slabší je jeho kontrolní schopnost, o to více hierarchických úrovní je zapotřebí v systému implementovat. Toto paradigma vyjádřil Aulin [33] pomocí tzv. *Zákona požadované hierarchie* (Law of Requisite Hierarchy). Zmiňované pravidlo upozorňuje na skutečnost, že nárůst počtu hierarchických úrovní v objektu nebo subjektu přináší negativní efekt na celkovou schopnost regulace komplexního kontrolního systému, neboť čím více úrovní existuje, tím více signálů a reakcí musí systém vstřebat a zpracovat, což může vést k neadekvátní časové prodlevě potřebné pro flexibilní reakci systému na vzniklé ruchy a odchylky.

Obr. č. 4: Základní komponenty kontrolního systému

Schéma – ZÁKLADNÍ KOMPONENTY KONTROLNÍHO SYSTÉMU



Zdroj: MEYERS, R. A. *Encyclopedia of Physical Science and Technology* (3rd ed.). New York: Academic Press, 2001.

V souladu s výše citovaným pravidlem lze prohlásit, že je žádoucí, aby v rámci kontrolní činnosti byla *maximalizována regulační schopnost* jednotlivého kontrolního stupně s cílem minimalizovat potřebu zavádění dalších hierarchických úrovní. Tento princip by měl být vzat v úvahu nejen při zakládání organizačních celků, ale též při *tvorbě komplexních administrativních systémů* s cílem redukovat jejich byrokratickou zátěž, a proto lze jeho opodstatnění vnímat i v kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

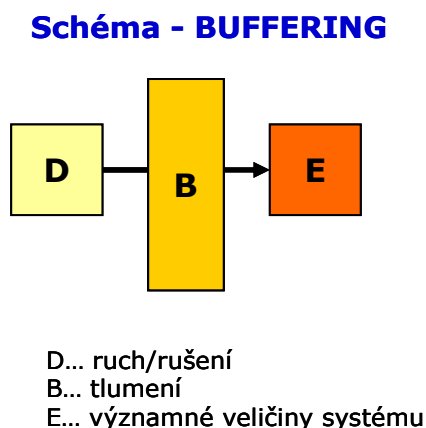
2.2.3.3. Základní typy kontroly

Ve snaze dosáhnout definovaného požadovaného cíle systému i za předpokladu, že na něj působí řada vnějších činitelů, obsahuje systém zpravidla prostředky, kterými vliv těchto rušivých elementů může redukovat. Meyers [33] uvádí *tři fundamentální metody*, které systémy pro regulaci a kontrolu svého chování využívají, a to:

- *regulace prostřednictvím vyrovnávání a tlumení (tzv. buffering),*
- *regulace prostřednictvím včasného posunu/úpravy (tzv. feedforward),*
- *regulace prostřednictvím zpětné vazby (tzv. feedback).*

Buffering představuje pasivní absorpci vzniklých odchylek nebo jejich tlumení. Mechanismus tohoto typu regulace je obdobný principu stadia rovnováhy a je zaměřen na rozptýlení odchylek bez vlivu působení systému prostřednictvím aktivních interakcí. Nevýhodou tohoto mechanismu je skutečnost, že prostřednictvím bufferingu dochází pouze k tlumení efektu nekoordinovaných fluktuací bez možnosti systematického posunu systému do nerovnovážného stavu nebo jeho uchování v tomto stadiu a tudíž zefektivnění procesu dosažení stanoveného cíle. Schéma kontrolního mechanismu bufferingů je zobrazeno na Obr. č. 5.

Obr. č. 5: Schéma kontrolního mechanismu buffering



Zdroj: MEYERS, R. A. *Encyclopedia of Physical Science and Technology* (3rd ed.). New York: Academic Press, 2001.

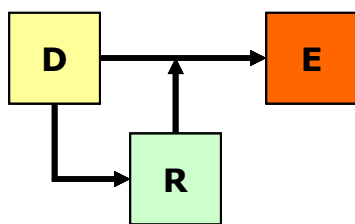
Kontrola zpětnou vazbou i *kontrola feedforward* vyžadují při realizaci kontrolního procesu aktivní činnost alespoň části systému s cílem potlačit nebo eliminovat efekty odchylek od požadovaného stavu. Princip kontroly feedforward vychází tedy ze snahy potlačit a zastavit vlivy rušení systému ještě před tím, než tento ruch zásadně ovlivní chování fundamentálních veličin systému nebo organizace. Tato činnost proto současně vyžaduje kapacitu pro předvídání efektů vzniklých odchylek na stanovený cíl systému/organizace. Bez tohoto postupu by totiž systém nebyl schopen identifikovat, které externí faktory má vnímat jako odchylky a jak má efektivně kompenzovat jejich vlivy před tím, než naruší jeho chování. Z výše uvedeného vyplývá, že při tomto typu kontroly musí být systém schopen včasné shromažďovat informace o působeníh činitelů vnějšího prostředí. V praxi bývá ovšem často složité včasné varování zjistit a promptně na něj reagovat, neboť žádný senzor systému, ať již objektu či subjektu, nemůže poskytnout souhrnnou informaci o budoucích působeníh vlivů externího prostředí. V případě dobře nastaveného kontrolního systému může tato metoda významně omezit výskyt odchylek od požadovaného stavu, ovšem i přesto nadále problémem zůstává, že vzniklé odchylky se mohou v systému dlouhodobě kumulovat a ve výsledku tudíž nepřinesou pozitivní přínos k zefektivnění

dosažení stanoveného cíle. Schéma kontrolního mechanismu feedforward je zobrazeno na Obr. č. 6.

Jediným prostředkem, který zpravidla zamezí vzniku výše uvedených kumulací, je aplikace kontroly prostřednictvím zpětné vazby. **Kontrola zpětnou vazbou** se proto také někdy nazývá kontrolovanou regulací odchylek, neboť identifikovaná chyba, či odchylka slouží pro stanovení konkrétní kontrolní akce. Mezi nevýhody této metody se řadí ovšem skutečnost, že stanovení kontrolní a opravné akce následuje až po zjištění odchylky od požadovaného stavu, neboť v opačném případě nelze určit, kterou konkrétní kontrolní a opravnou funkci a postup zvolit.

Obr. č. 6: Schéma kontrolního mechanismu feedforward

Schéma - FEEDFORWARD

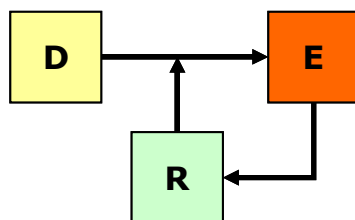


D... ruch/rušení
 B... tlumení
 R... aktivní regulátor

Zdroj: MEYERS, R. A. *Encyclopedia of Physical Science and Technology* (3rd ed.). New York: Academic Press, 2001.

Na druhé straně mezi velké výhody metody kontroly zpětnou vazbou patří fakt, že tento způsob kontroly je efektivní, neboť odchylky od cílového stavu se neobjevují náraz, ale spíše pozvolna gradují, a tak umožňují objektu či subjektu, který kontrolu realizuje zasáhnout ještě v situaci, kdy vliv odchylek na požadovaný stav systému nebo organizace je ještě poměrně nevýrazný. Schéma kontrolního mechanismu zpětné vazby je zobrazeno na Obr. č. 7.

Obr. č. 7: Schéma kontrolního mechanismu zpětné vazby

Schéma – ZPĚTNÉ VAZBY

D... ruch/rušení
 B... tlumení
 R... aktivní regulátor

Zdroj: MEYERS, R. A. *Encyclopedia of Physical Science and Technology* (3rd ed.). New York: Academic Press, 2001.

Na základě výše uvedených metod lze prohlásit, že v případě, kdy vyskytující se odchylky jsou nekontinuální, nekonzistentní a nebo se objevují příliš rychle, je vhodné *realizovat v součinnosti* jak kontrolu zpětnou vazbou, tak kontrolu feedforward, aby se co nejvíce maximalizovala včasná možnost zachycení odchylek od požadovaného cílového stavu systému a flexibilně se zajistily následné opravné akce.

Kontroly lze kategorizovat též z hlediska jejich působnosti na kontrolní objekty a subjekty do základních kategorií, a to na [31]:

- a) *Preventivní,*
- b) *Průběžné,*
- c) *Kontroly zpětnou vazbou.*

a) Preventivní kontrola

Preventivní kontrola je zaměřena na zjišťování kvantitativních a kvalitativních odchylek zdrojů používaných organizací. Preventivní kontrola vyžaduje standardy akceptovatelné kvality a kvantitativní vstupních zdrojů, neboť tyto získané informace umožňují manažerům posoudit, zda disponibilní zdroje vyhovují požadovaným standardům a případně uplatnit korekční opatření.

Preventivní kontrola zahrnuje veškeré manažerské úsilí zaměřené na zvýšení pravděpodobnosti, že dosažené výsledky budou příznivé ve srovnání s výsledky plánovanými. V preventivní kontrole hrají významnou roli zásady, pravidla a taktiky představující směrnice pro provádění budoucích činností. Je však vhodné rozlišovat mezi určováním zásad, pravidel a taktik a mezi jejich implementací. Určování zásad je součástí procesu plánování, zatímco jejich implementace je součástí procesu kontrolování.

b) Průběžná kontrola

Průběžná kontrola je zaměřena na probíhající operace. Jejím úkolem je zjistit, zda operace probíhají v souladu se stanovenými cíli. K tomuto účelu slouží standardy odvozené od plánovaného průběhu daných aktivit. Průběžnou kontrolu používají v největší míře provozní manažeři. Průběžná kontrola se opírá o standardy akceptovatelného chování a přijatelného způsobu provádění činností. Zdrojem primárních informací pro realizaci průběžné kontroly je přímé manažerské pozorování sledovaných operací, přičemž korekční opatření bývají zaměřena na kvantitu a kvalitu zdrojů a zdokonalení prováděných operací.

Rozsah a obsah usměrňování závisí především na charakteru práce. Charakter usměrňování je ovšem ovlivňován ještě řadou dalších faktorů, neboť usměrňování představuje převážně personální komunikační záležitost a jeho styl závisí i na množství a jednoznačnosti předávaných informací. Lze konstatovat, že správné provádění prací vyžaduje, aby pracovníci měli dostatek informací a byli schopni je jednoznačně interpretovat.

c) Kontrola zpětnou vazbou

Kontrola zpětnou vazbou je zaměřena na konečné výsledky. Korekční opatření jsou směřována na používané zdroje a operace. Název tohoto typu kontroly je odvozen od skutečnosti, že historické výsledky jsou návodem pro budoucí akce. V podnicích se pro tento typ kontroly používají například rozpočty, plánované kalkulace, finanční výkazy, kontroly jakosti nebo hodnocení efektivnosti.

Pro účely efektivní kontroly zpětnou vazbou musí mít manažeři k dispozici standardy kvality a kvantity konečných výsledků a informace se musí týkat sledovaných charakteristik výstupů. V případě kontroly zpětnou vazbou nejsou tedy korekční opatření zaměřena na výstupy, ale na vstupy a na prováděné operace.

Kontrola zpětnou vazbou *představuje významný koncept také v rámci systémového myšlení a řízení*, a proto je o ní detailně pojednáváno v následujících pasážích předkládané disertační práce.

2.2.4. Systém a problematika systémových teorií

Založením Společné zemědělské politiky byl vytvořen komplexní politický, právní, administrativní a kontrolní rámec v sektoru evropského zemědělství. Společná zemědělská politika jako plně integrovaná politika EU nahradila významné množství národní legislativy jednotlivých členských států Evropské unie.

Tato disertační práce pohlíží na problematiku Společné zemědělské politiky a jejích dílčích částí jako je Integrovaný administrativní a kontrolní systém *z pohledu systémového přístupu*. Proto je vhodné zmínit, že pohled na jevy a činnosti jako na systémy se neobjevil v závislosti na vzniku společných politik Evropské unie, ale v souvislosti se vznikem nových vědních disciplín jako byla kybernetika, informační technologie, obecná systémová teorie, teorie her, teorie rozhodování, systémová analýza, operační výzkum aj.

Mezi základní výhody systémového pohledu se řadí možnost *tvorby modelu systému*, který umožňuje dedukci za předpokladu vysvětlení jevu a jeho následnou predikci. Aby bylo možno jev významově kontrolovat, je zapotřebí realitu jevu zjednodušit na jeho rámcovou kostru a právě s touto činností souvisí nevýhoda tvorby modelu a tou je potenciální přílišné zjednodušení zkoumaného jevu. Riziko z příliš velkého zjednodušení je o to větší, čím více je jev komplexní.

Na druhé straně každý systém, tedy i Integrovaný administrativní a kontrolní systém, představuje entitu, jež může být zkoumána samostatně, neboť má své hranice, ať již prostorové, či dynamické.

Slovo *system* je řeckého původu a znamená uspořádání předmětů nebo prvků, které jsou ve vzájemných interakcích a utváří určitý celek či jednotu [21]. Pojem systém se užívá v různých souvislostech a jeho obsah závisí též na historickém vývoji poznatků a bývá blízký pojmům celostnost, organizace, organismus a struktura. Ve starořecké filozofii znamenal význam systém seskupení, sjednocení či celek. Později byl chápán ve významu řádu, uspořádanosti prvků nebo částí systému. Představa o struktuře a hierarchii systémů tedy vznikla již v antickém myšlení a uplatnila se zejména v tehdejších poznacích o stavbě živého organismu. Ve dvacátém století došlo k nevídanému rozmachu systémových teorií, které byly prohloubeny matematickými pojmy užívajícími přístup algebry, topologie, teorie diferenciálních rovnic, teorie funkcí apod. Filozoficky je nejdůležitější *dělení systému na materiální a abstraktní*. Materiální systémy lze rozčlenit na systémy neorganické přírody (fyzikální, geologické, chemické a další) a systémy živé (živé organismy, populace, druhy, ekosystémy), zatímco mezi abstraktní systémy patří soustavy pojmů, hypotéz a teorií, systémy jazykové a formalizované [21].

System je možné chápat také jako specifický typ znalostního neboli kognitivního modelu, pro který platí, že je souborem relevantních znalostí o vytyčené části reálného světa zapsaných ve vhodném objektovém jazyce, který je součástí formálního jazykového systému se syntaktickou inferencí. Hodnota intenzionální vágnosti (z toho tedy hodnota sémantického diferenciálu) významu všech jazykových konstrukcí systému je nutně nulová. Jinak řečeno, systém je soubor jmen atributů, přičemž tato jména mají konsensuální exaktní interpretaci čili nulovou hodnotu sémantického diferenciálu a vztahů popisujících formálním jazykem znalosti nebo hypotézy mezi jednotlivými atributy systému [34].

Andersonová a Johnson [35] uvádějí, že *system* je skupina vzájemně působících provázaných nebo samostatných komponentů, které společně utvářejí komplexní a jednotný celek. Systémové komponenty mohou reprezentovat

fyzické hmotné objekty nebo nehmotné objekty, jako jsou například procesy, vazby, podnikové strategie, informační toky, hodnoty aj.

Na základě výše uvedených definic systému lze konstatovat, že systémy jsou všeobecně vystaveny na konkrétní *strukturu*, která má pevně stanovené vazby. Struktura systému je zpravidla neviditelná, protože je obecně definována jako vazba nebo vztah mezi individuálními částmi systému. Přesto je porozumění struktuře systému nezbytné proto, aby bylo možno chování systému pochopit a anticipovat jeho další vývoj.

Jak bylo prohlášeno v úvodu této disertační práce, Integrovaný administrativní a kontrolní systém představuje významný faktor Společné zemědělské politiky Evropské unie a o jeho existenci a významu se často pojednává a polemizuje, ať již s úmyslem jeho zjednodušení, nebo naopak zpřísnění. Veřejnost a často ani široká škála administrativních a odborných pracovníků zabývajících se problematikou Společné zemědělské politiky nesdílí konsensuální pojetí systému IACS, tj. jakými komponenty je systém IACS tvořen, jaké jsou jeho dílčí funkce a vazby mezi jeho prvky. Cílem této disertační práce je proto popsat Integrovaný administrativní a kontrolní systém z pohledu jeho *systémového konceptu* a umožnit tak větší porozumění jeho kontextu a významu v rámci politik Evropské unie.

Vzhledem ke stanovenému cíli disertační práce je problematice systémů a systémovým teoriím věnována významná pozornost a úvod do problematiky systémových teorií je detailně rozpracován jako nezbytný podklad pro analytickou, syntetickou i prognostickou část disertační práce.

2.2.4.1. Teoretické základy systému

V poslední době lze beze sporu vysledovat trend odborné veřejnosti vyhledávat informace týkající se aktuálního dění a *událostí*, často namísto úvah o tom, co je příčinou vzniku těchto jevů, jaké jsou jejich zákonitosti, či případně zvažovat vzájemné souvislosti mezi těmito událostmi. V takovém případě

zůstáváme omezeni pouze na možnost přímé reakce na dané jevy, bez možnosti podílet se na jejich utváření nebo předpovědi jejich vývoje, či modifikaci základní struktury faktorů, které danou událost způsobují. Právě odkrytí a pochopení systémové struktury, která způsobuje vznik dané události, umožňuje chápat účinky studovaných jevů a jejich akcí. Cílem disertační práce je proto mimo jiné sestavit podklady pro pochopení systematické struktury sledovaného objektu ve snaze posunout myšlení od důrazu na události k důrazu na zákonitosti zkoumaného jevu.

Zákonitosti představují trendy nebo změny událostí během předem definované časové periody, přičemž odhalení zákonitostí umožňuje zasadit aktuální události do kontextu s jinými událostmi a slouží tak jako podklad pro komplexní vnímání dané problematiky. Obecná hierarchie událostí, zákonitostí a struktury je zachycena na Obr. č. 8.

Obr. č. 8: Obecná hierarchie událostí, zákonitostí a struktury



Zdroj: ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997.

V tomto kontextu je nutné zdůraznit myšlení na úrovni **struktury**, tedy komplexního myšlení, reprezentujícího formu myšlenkových operací, které vzájemně propojují vazby, jež se na první pohled mohou jevit jako vzájemně nahodilé. Právě toto **systémové myšlení** je základním klíčem k pochopení, jak funguje daný systém a jeho případné změny. Umění systémového myšlení na úrovni jednotlivých struktur systému přichází se schopností posoudit situaci a

přiřadit daný problém ke konkrétní činnosti buď na úrovni události, zákonitosti, nebo struktury a nebo na úrovni vzájemného prolínání všech těchto hierarchických úrovní. Jednotlivé úrovně porozumění a jim odpovídající charakteristiky jsou znázorněny na Obr. č. 9.

Z definicí systému uvedených v předchozí kapitole jednoznačně vyplývá, že systém je účelově definovaný soubor komponent, mezi kterými existují určité vztahy a které splňují daný cíl. Systém se tedy skládá z atributů (veličiny, jež charakterizují určitý prvek systému), událostí (změna atributu nebo změna konfigurace systému) a časových množin (hodnoty vztažené k určitému okamžiku).

Obr. č. 9: Schéma jednotlivých úrovní porozumění a jim odpovídající charakteristiky

ÚROVEŇ POROZUMĚNÍ	TYP AKCE	ČASOVÁ ORIENTACE	ZPŮSOB POSTŘEHNUTÍ	KLADENÉ OTÁZKY
UDÁLOSTI	Reagovat	Přítomnost	Svědectví události	„Jaké existují nejrychlejší cesty jak reagovat na danou událost?“
ZÁKONITOSTI	Adaptovat	↓	Měření a sledování události a zákonitosti	„Jaké typy trendů nebo zákonitosti se jeví jako opakující se?“
STRUKTURA	Vytvořit změnu		Budoucnost	„Jaké struktury jsou přítomny a způsobují dané zákonitosti?“

Zdroj: ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997.

Hranice systému pak vymezuje systém samotný, a nebo odděluje více systémů. Logická hranice systému je pomyslnou hranicí a vymezuje podsystémy v rámci samotného systému, ovšem **okolí systému** představuje již „viditelnou“ hranici systému. Každý systém je tvořen určitou hierarchií, propustností, jednotlivými vazbami mezi prvky systému a řadou dalších kvalitativních i kvantitativních charakteristik. Dalším rysem systému může být tzv. **enkapse** nebo **prolínání** systémů a definují, zda různé systémy vystupují vůči sobě jako prvky

nebo jako subsystemy hierarchicky nadřazeného metasystému⁵, zda je jeden obsažen v druhém (enkapse), nebo zda se systémy prolínají, tzn. jsou definovány v různých rovinách metasystému.

Systémy pracují s daty, kterým přidělujeme určitou hodnotu a význam a tím se stávají informacemi. **Informacemi** tedy rozumíme sdělení, které odstraňuje nejistotu nebo nevědomost, zatímco **daty** jsou míněny jakékoliv zaznamenané poznatky či fakta. Jako samostatný pojem lze též vymežit znalost, která představuje zobecnění poznání určité části zkoumané reality. Informace je tedy údaj, ke kterému byl přidělen nějaký význam [36].

Informace mohou být dále využívány a jsou nezbytným podkladem **analytického procesu**, přičemž tyto procesy jsou chápány jak v jejich materiálním, tak pojmovém smyslu. Aplikace a využití analytických procesů závisí zejména na dvou podmínkách. První podmínkou je skutečnost, že vazby mezi částmi komplexu jsou téměř neexistující a nebo slabé natolik, že mohou být zanedbatelné pro daný vědecký účel. Pouze za předpokladu splnění této podmínky mohou být části funkčně a logicky sloučeny dohromady. Druhou podmínkou je skutečnost, že vazby mezi popisovanými jevy a chováním jednotlivých částí mají lineární charakter, protože pouze v tomto případě může být uplatněno **tzv. pravidlo sumarizace**⁶. Porovnání analytického a systematického přístupu je uvedeno v Příloze č. 2.

V případě studovaného objektu, kterým je systém, je ovšem třeba upozornit na skutečnost, že ani jedna z výše uvedených podmínek není pro tyto typy entit (systémy) platná. Naopak základním **prototypem systému** zpravidla bývá soubor simultánních a diferenciálních rovnic, které mívají nelineární průběh.

Každý systém může být definován svými charakteristickými prvky. Mezi **základní obecné charakteristické prvky systému lze zařadit následující** [35]:

⁵ Metasystém reprezentuje formu komplexního systému, pro který jsou definovány procesy, struktura a vazby, jež se prostřednictvím modelů a jejich vizualizace dají implementovat do informačních systémů.

⁶ Pravidlo sumarizace je detailněji popsáno v kapitole číslo 2.2.4.5.

1) Komponenty systému musí být v systému přítomny tak, aby systém mohl plnit svoji funkci.

Pokud je možno jednotlivé části ze systému vyčlenit a systém nadále plní svoji funkci, poté nelze na toto uskupení nahlížet jako na systém, ale jako na souhrn objektů nebo činností. Obdobně platí i opačný princip. Pokud je možno jednotlivé komponenty k sobě skládat a tímto spojováním nedojde ke změně jejich funkcionality nebo ke vzniku jejich vzájemných vazeb nelze hovořit o systému.

2) Komponenty systému musí být uskupeny v konkrétním řazení tak, aby systém mohl plnit svoji funkci.

Pokud jednotlivé prvky systému mohou být řazeny v nahodilém pořadí za sebou nelze hovořit o systému.

3) Všechny systémy mají specifický význam ve vztahu k ostatním větším systémům, ve kterých jsou zabudovány.

Každý systém má svůj význam, každý je tedy samostatnou entitou a má svou vlastní integritu, která drží systém pohromadě. Na základě tohoto tvrzení je možno usuzovat, že nelze spojit dva a více systémů dohromady a tím automaticky získat jeden větší systém. Stejně tak opačně nelze rozdělit jeden systém na dva menší celky a tím získat automaticky dva samostatné systémy.

4) Systémy uchovávají svou stabilitu prostřednictvím flexibility a případných úprav.

Systémy mají snahu uchovávat svou stabilitu a přizpůsobovat se změnám prostředí, ve kterém jsou umístěny. Systémy dosahují stability prostřednictvím interakcí, zpětných vazeb a úprav, které kontinuálně cirkulují mezi částmi systému a mezi systémem jako celkem a jeho vnějším prostředím.

5) Systémy mají a jsou schopny přijímat zpětné vazby.

Zpětnou vazbou lze v tomto kontextu rozumět přenos a zpětné obdržení informace. Nejvýznamnějším aspektem zpětné vazby je skutečnost, že

zpětná vazba představuje katalyzátor pro změnu chování systému. Systém bývá vybaven standardně zpětnými vazbami vůči sobě samému v rámci jeho vnitřního prostředí. Ovšem s ohledem na skutečnost, že *jednotlivé systémy představují subsystémy větších systémů*, mají tyto menší systémy též zpětnou vazbu vůči svému vnějšímu okolí. V některých systémech probíhá úprava systému jako reakce na zpětnou vazbu rychle v návaznosti na sebe, takže tuto změnu lze jednoduše pozorovat a přiřadit ji k reakci na konkrétní zpětnou vazbu. Naopak některé systémy jsou typické tím, že mají dlouhou dobu odezvy na zpětnou vazbu a s ohledem na tento časový odstup nelze ani přesně určit, zda změna provedená v systému je realizována výhradně na základě té či oné zpětné vazby nebo i jiných faktorů. Současně je třeba zmínit skutečnost, že zpětná vazba nemusí být přenášena a navracena skrze stejný komponent systému, dokonce ani ne skrze daný systém. V takovém případě může být zpětná vazba přenášena do systému prostřednictvím jeho vnějšího okolí z jiných externích systémů.

Systémy lze **dle stupně hierarchie a původu** rozdělit na základní kategorie, a to na [37]:

- *přírodní systémy,*
- *vytvořené/navržené fyzické systémy,*
- *vytvořené/navržené abstraktní systémy,*
- *systémy lidských aktivit,*
- *sociální systémy,*
- *transcendentální systémy.*

Každý systém je predeterminován nejenom svou hierarchií, ale také celistvostí mezi jednotlivými stupni hierarchické úrovně systému. V této souvislosti je vhodné odkázat na tzv. *teorie systémů* od Checklanda [38] a Driescha [39], kteří zastávají názor, že systémy je třeba vnímat jako organizované celistvé celky, ve kterých existuje hierarchie tak, že každá úroveň daného celku je více komplexní než ta úroveň, která se nachází pod touto úrovní.

Na tuto teorii je vhodné dále navázat teorií Checklanda [40], který poukazuje na to, že každý systém se skládá ze **tří základních principů**:

- *kurzu/výše směny mezi prvky systému,*
- *účelu systému,*
- *souvislosti mezi prvky systému a jeho okolím.*

Toto členění umožňuje vyjádření v tříhodnotové logice - *ano, ne, nevím*.

Wren [37] uvádí, že systémy je možno rozdělit na devět hierarchických úrovní a jejich zobrazení je uvedeno v Příloze č. 3.

V obecné rovině lze systémy rozdělit do následujících kategorií [36, 37]:

- ***Uzavřené x otevřené systémy***: podle jejich interakce s okolím.
- ***Deterministické x stochastické systémy***: podle jejich chování, které je buď jednoznačné nebo stochastické.
- ***Statické x dynamické systémy***: podle dynamiky systému nebo též na lineární nebo diferenciální (systém si pamatuje svůj vnitřní stav).
- ***Spojité x diskrétní systémy***: podle časových událostí.
- ***Tvrdé x měkké systémy***: systémy tvrdé jsou spojovány se specifickým problémem, naopak v měkkých systémech vystupuje celá řada faktorů a lidský element je aktivním prvkem systému.

Popisu specifických charakteristik jednotlivých typů systémů a jejich interpretace prostřednictvím různých systémových teorií se detailně věnují následující podkapitoly.

2.2.4.2. Obecná systémová teorie

Systémový koncept postupně pronikl do veškerých vědních oborů a našel své uplatnění i v oblasti populárně naučné. Často je možno v médiích zaslechnout pojmy jako systémový design, systémová analýza, systémové inženýrství aj. ***Systémový přístup*** se v posledních dekáдах stal nejen populárním pojmem, ale též přínosným a pro některé vědní obory téměř nezbytným přístupem. Při řešení konkrétního problému může být systémový přístup vyžadován pro nalezení cesty

k realizaci stanoveného cíle, zvážení alternativních řešení a výběru takové strategie, která umožňuje optimalizaci efektivity v komplexní síti vzájemných vazeb.

Kanadský premiér Manning již v roce 1967 zahrnul systémový přístup do své politické platformy konstatováním, že „...*vzájemné vztahy existují mezi všemi elementy a vytvářejí společnost. Podstatné faktory ve veřejných problematikách, sporné otázky, politiky a programy by tedy měly být vždy zvažovány a hodnoceny jako vzájemně závislé komponenty celkového systému.*“ [41].

Postulát systémové teorie zmiňuje ve své publikaci Köhler [42] s úmyslem zpracovat základní obecné vlastnosti neorganických versus organických systémů. Tyto myšlenky se staly současně základem tzv. *teorie otevřených systémů*. Lotka [43] se paralelně zabýval obdobnou problematikou systémového přístupu a koncipoval společenství jako systémy, zatímco individuální organismy definoval jako soubor buněk nebo článků. Nicméně důležitost a uplatnitelnost systémového přístupu se stala výraznou až v posledních několika dekáдах. Důležitost systémového přístupu vyústila ze skutečnosti, že mechanické schéma nahodilých izolovaných cest se ukázalo jako neefektivní zejména při řešení teoretických problémů především v oblasti biosociálních vědních oborů a stejně tak při řešení praktických problémů spojených s aplikací novodobých moderních technologií.

Teorie otevřených systémů byla rozvinuta a založena na předpokladu, že organismus je de facto otevřeným systémem. Stejně tak strukturální podobnost modelů a jejich isomorfismus v rozdílných vědních oblastech se jevil jako zřejmý. Ovšem problémy týkající se řádu, organizace a celistvosti byly vnímány jako společné takřka všem vědním disciplínám, přičemž tyto zmiňované problematiky byly cíleně vyloučeny z mechanické nauky. Tato skutečnost se stala odrazovým můstkem pro vznik *obecné systémové teorie*.

Tři fundamentální přínosy se objevily zhruba ve stejném časovém období padesátých let dvacátého století a byly jimi *kybernetika*, jejímž hlavním představitelem byl Wiener [37], dále pak *informační teorie*, jejímiž představiteli byli například Shannon a Weaver [44] a *teorie her* od von Neumanna a Morgensterna [45].

Wiener se zabýval problematikou kybernetiky, zpětné vazby a informačního konceptu a snažil se je implementovat do dalších vědních oblastí nad rámec technologických oborů, a tak zobecnil jejich pravidla i pro biologické a sociální oblasti. Kybernetika jako teorie kontroly mechanismů v technologických procesech a přírodních vědách, založená na pojetí informací a zpětné vazby, je tedy dnes součástí obecné systémové teorie. Samozřejmě je třeba mít na paměti skutečnost, že kybernetické systémy představují svým přístupem speciální kategorii systémů.

Určité koncepty, modely a pravidla obecné systémové teorie, jako jsou *hierarchický řád, progresivní diferenciace, zpětná vazba, systémové charakteristiky definované souborem grafů a teorií* jsou aplikovatelné v široké škále materiálních, psychologických a sociokulturních systémů, zatímco jiné jako je například pojetí otevřených systémů založených na principu látkové výměny, jsou limitovány pouze na některé typy systémů. Přesto se problém celistvosti, dynamiky, vzájemných vazeb a struktur objevuje v řadě vědních oblastí. Stejně tak existují modely, principy a pravidla, které jsou typické pro obecné systémy nebo subsystémy bez ohledu na jejich konkrétní druh, přirozenost, komponenty a působení jejich vzájemných vazeb. Zdá se být tedy legitimní, aby existovala teorie, jež se zabývá univerzálními pravidly a principy pro systémy jako takové, bez jejich dalšího podrobnějšího členění. Tato teorie se nazývá *Obecná systémová teorie* (General System Theory) a jejím autorem je Weaver [46].

V návaznosti na výše uvedené se zdá být logické, že obecná systémová teorie je užitečným prostředkem poskytujícím na jedné straně modely, které mohou být využity v různých vědních oborech a zároveň redukující implementaci vágních analogií, které by negativně determinovaly pokrok těchto oblastí.

Zatímco před několika desetiletími se věda pokoušela vysvětlit pozorovatelné jevy a úkazy především prostřednictvím jejich zjednodušení a souhry základních prvků výzkumu nezávisle na sobě, v současné době lze sledovat trend prolínání různorodých vědních disciplín při bádání zkoumaného jevu. V mnoha případech je tzv. *izomorfní pravidlo* relevantní pro jisté třídy nebo

podtřídy systémů bez ohledu na jejich podstatu nebo zahrnuté entity. Z tohoto tvrzení vyplývá, že existují obecně platná pravidla, která platí pro jakýkoliv typ systému. Na základě výše uvedeného paradigmatu lze prohlásit, že obecná systémová teorie představuje obecnou vědu o celistvosti, která až do doby vzniku této teorie byla chápána spíše jako vágní a nejasný koncept.

Základní koncept obecné systémové teorie lze shrnout do následujících bodů [37]:

1. *Existuje obecná tendence integrovat různorodé vědní obory, jak přírodní, tak sociální.*
2. *Takováto integrace je centralizována ve formě obecné systémové teorie.*
3. *Obecná systémová teorie může být významným prostředkem pro studium objektů též v případě nefyzikálních vědních oborů.*
4. *Nalezení a definování sjednocujících principů proudících vertikálně skrze universum individuálních vědních oborů přináší možnost stanovit společné faktory formující základy jakékoliv vědní disciplíny.*
5. *Realizace výše uvedeného může vést k prohloubení integrace mezi jednotlivými vědními obory a rozvoji vzdělanosti.*

Jak vyplývá z předchozího výkladu, obecná systémová teorie není katalogem dobře známých rovnic a jejich řešení, ale nastoluje nové problémy, které se částečně neobjevují ve fyzice, ale jsou velice důležité i pro oblast věd nefyzikálních. Obecná systémová teorie má samozřejmě své limity a může být indikována třemi základními úrovněmi popisu daného jevu. Za prvé **analogií**, tj. podobností jevu, které nekorespondují z žádným ze známých faktorů nebo pro ně relevantních zákonů. Za druhé **homologií**, která může být chápána tak, že pokud je objekt systémem, musí splňovat určité systémové charakteristiky bez ohledu na to, jaké jsou specifické vlastnosti daného systému. Za třetí **výkladem**, který představuje přehled specifických vlastností a pravidel charakteristických a platných pro individuální objekt nebo skupinu objektů.

Zatímco systémová teorie má v širokém významu charakter obdobný základním vědeckým disciplínám, má též své korelace v aplikované vědě, občas souhrnně nazývané *systémová věda*. Tento vývoj je úzce spjat s vývojem moderní automatizace a informačních technologií. Dle Ackoffa [47] a Halla [48] může být oblast systémové vědy rozčleněna na základní obory jakými jsou například:

- *Systémové inženýrství* – např. vědecké plánování a design.
- *Operační výzkum* – např. vědecká kontrola existujících systémů ať materiálních či nemateriálních.
- *Human Engineering* – např. vědecká adaptace systémů a speciálních strojů za účelem získání maximální efektivity s minimálními náklady nebo vstupy, modelování lidských postav a jejich chování aj.
- *Další obory.*

Neboť Integrovaný administrativní a kontrolní systém představuje jeden z komponentů Společné zemědělské politiky Evropské unie a má významný vliv na politiky a programy zemědělství a životního prostředí, lze konstatovat, že *aplikace systémového přístupu k této problematice je přínosná* pro definování a hodnocení vzájemných závislostí jednotlivých komponent politiky zemědělského sektoru EU.

2.2.4.3. Trendy v systémové teorii

Programy aplikované matematické systémové teorie se v posledních letech staly extenzivní a velice rychle se rozvíjející oblastí. Tento vývoj šel ruku v ruce s rozvojem systémové teorie v ostatních vědních disciplínách, informačních a komunikačních technologiích. Jak již bylo uvedeno výše, systém může být definován jako soubor prvků a vzájemných vazeb mezi nimi a jeho okolím. Tento vztah může být matematicky vyjádřen různými způsoby. Jedním z přístupů může být *axiomatické* popsání a ohraničení systému založené na rigorózních definicích systému a jeho odvozenin prostřednictvím metod matematiky, logiky a jejich implikací. Mezi reprezentanty tohoto přístupu patří například Mesarovic [49], Maccia [50] nebo Beier a Laue [37].

Kuhn [51] uvádí, že studium systémů může sledovat dva hlavní přístupy, a to buď tzv. *průřezový přístup* (cross-sectional) nebo *dynamický/vývojový přístup*. Průřezový přístup se zabývá zkoumáním interakcí mezi jednotlivými systémy, zatímco dynamický přístup se zaměřuje na změny chování systému během stanoveného časového období. Kuhn [51] dále uvádí, že pro hodnocení systémů, respektive subsystémů, lze využívat tři základní paradigmat, a to:

- *Holistický přístup* zaměřený na bádání systému jako celistvé fungující jednotky.
- *Redukční přístup*, který rozkládá systém směrem na nižší jednotky a studuje jednotlivé subsystémy daného systému.
- *Funkcionalistický přístup*, jež se zaměřuje na výzkum systému směrem k vyšším jednotkám a zkoumá, jakou roli studovaný objekt či subjekt představuje v kontextu systémů na vyšších hierarchických úrovních.

Výše zmiňovaný dynamický přístup detailněji rozpracovává *Dynamická systémová teorie*, která se zabývá změnami systému z časového hlediska. Dle Rosena [52] můžeme tuto teorii rozdělit na dva základní přístupy dle typu popisu, a to následovně:

1) *Interní popis*, neboli též klasická systémová teorie [52], která definuje systém jako soubor n elementů, které nazývá veličiny. Analyticky je jejich změna během času vyjádřena jako soubor n simultánních diferenciálních rovnic prvního řádu, které reprezentují dynamické hledisko. Graficky může být změna systému zachycena prostřednictvím trajektorií stavových veličin v prostoru, tj. formou dimenzionálního prostoru možných umístění veličin.

Centrální pojetí dynamické teorie v tomto kontextu představuje *teorie stability* reprezentující reakce systému na ruch (noise). Koncept stability vycházel původně z mechaniky a postupně se rozšířil i do dalších oblastí zájmu. Vazba mezi dynamickou systémovou teorií a *teorií kontroly* je zřejmá. Kontrola v podstatě znamená, že systém, který není asymptoticky stabilní je tvořen začleněním kontrolního mechanismu působícího proti výkyvům systému od jeho stabilního stavu. Právě v oblasti účelu teorie stability systému se propojuje

klasická systémová teorie s teorií kontroly a teorií zpětné vazby prostřednictvím externího popisu podle Schwarze [37].

2) **Externí popis**, podle něhož je systém vnímám jako tzv. **černá skříňka** (black box), jejíž vazby na okolní prostředí a ostatní systémy jsou graficky znázorněny pomocí diagramů. Popis systému je znázorněn pomocí jeho vstupů, výstupů a transformačních funkcí. Tato forma popisu je typická zejména pro kontrolní, informační a komunikační oblasti.

Z výše uvedeného vyplývá, že interní a externí forma popisu se shoduje s popisy kontinuálních a nespojitých funkcí. Interní forma popisu je v podstatě strukturovaná a popisuje zpravidla chování systému podle stavu veličin a jejich vzájemné závislosti. Externí forma popisu je spíše funkční a charakterizuje nejčastěji systémové chování prostřednictvím vazeb systému s jeho okolím.

Systémové teorie lze dále **rozčlenit dle jejich konceptu**, který bývá determinován historickým vývojem problematiky systémového přístupu a působením trendů v jednotlivých vědních oborech.

Mezi základní systémové teorie se řadí:

- **Klasická systémová teorie**, která je založena na aplikaci klasických matematických metod. Jejím hlavním úkolem je stanovení principů, které lze aplikovat na systémy v obecné rovině a nebo na jednotlivé typy subsystémů jako jsou například systémy otevřené a systémy uzavřené a dále poskytnout techniky pro jejich zkoumání a popis, včetně aplikace zjištěných pravidel na konkrétní příklady.
- **Výpočetnictví a simulace**, jež reprezentuje zpravidla souhrn simultánních a diferenciálních rovnic jako způsobu pro modelování nebo definování systémů.
- **Teorie buněk**, která je založena na předpokladu, že systém sestává z menších ucelených dílčích jednotek, jež mají své hraniční podmínky, mezi nimiž je realizován transportní proces. Mezi významné reprezentanty této teorie se řadí Rescigno a Segre [53].
- **Teorie množin**, která vychází z předpokladu, že obecné formální vlastnosti systému, uzavřené a otevřené systémy mohou být axiomatické. Tento

přístup v některých oblastech vychází též z porovnávání formulací vůči klasické systémové teorii a mezi její význačné představitele se řadí Mesarović [49] a Maccia [50].

- **Teorie grafů**, která zastává názor, že mnoho systémových problémů se týká především strukturálních nebo topologických vlastností systému spíše než kvantitativních vazeb. Teorie grafů je tedy zaměřena na tvorbu relační struktury formou topologického vyjádření. K hlavním představitelům tohoto směru lze zařadit Rashevskyho [54] a Rosena [55].
- **Teorie sítí**, která je spojena s definicí systémů prostřednictvím matematického vyjádření zejména formou množin, grafů, úseků aj. a je nejčastěji aplikována na systémy robustních sítí. Mezi nositele tohoto přístupu lze zařadit Rapoportu [56].
- **Kybernetika**, která představuje teorii kontroly systémů založenou na komunikaci a přenosu informace mezi jednotlivými prvky systému, systémem jako celkem a jeho vnějším okolím. V tomto systémovém přístupu hraje zpětná vazba významnou roli. Kybernetický model je v současné době široce rozšířeným a jeho použití prostupuje řadu vědních oborů.
- **Teorie informací**, která je založena na konceptu využití informací a informačních technologií pro poznání systémových vazeb a struktur. Mezi významné představitele této teorie lze zařadit Shannona a Weavera [44].
- **Teorie automatů**, která představuje studium abstraktních automatů a problémů, jež jsou schopny vyřešit. Mezi zastánce této teorie patří například Minsky [57].
- **Teorie her**, která reprezentuje jiný přístup než předchozí jmenované systémové teorie, ovšem přesto může být zahrnuta do škály systémových teorií, neboť se zabývá problematikou chování racionálního hráče s cílem maximalizovat zisky a minimalizovat ztráty prostřednictvím aplikace vhodných strategií vůči ostatním hráčům. Mezi významné představitele této teorie lze uvést von Neumanna a Morgensterna [45].
- **Teorie rozhodování**, která představuje matematickou teorii zabývající se výběrem možností ze škály různorodých alternativ.
- **Teorie front/řad**, která pojednává o optimalizaci opatření v podmínkách front.

V kontextu systémových teorií je vhodné zdůraznit, že cílem výše uvedených přístupů byl zprvu problém, který nebyl dříve představitelný nebo zvladatelný, nebo byl vnímán mimo škálu vědní oblasti, či jako výhradně filozofický. V současné době se výše uvedené teorie zaměřují na progresivní a důkladné prozkoumání problému na základě aplikace konkrétní systémové teorie.

Mezi další oblasti vývoje systémové vědy lze beze sporu zařadit *teorie zabývající se problematikou organizací a organizačního uspořádání* jako jsou například *vytvořené administrativní struktury*, organizační celky aj. Tyto teorie bývají spojovány s předpokladem, že jediným smysluplným způsobem studia organizací *je studování těchto celků jako systémů*, což znamená nahlížet na organizace jako na systém vzájemně provázaných a závislých veličin. Jak uvádí Scott [58], právě proto se moderní teorie organizací ve svých statích častokrát odkazuje a aplikuje prvky obecné systémové teorie.

V posledních dekádách je výrazně viditelná snaha vnímat systém jako jeden z hlavních konceptů vědeckého výzkumu. Tendence studovat systémy jako celky namísto konglomerátů jejich částí je s touto tendencí konzistentní. V současných vědeckých výzkumech je znatelné i úsilí nadále *neizolovat studovaný jev* do úzkého dogmatického kontextu, ale raději ponechat otevřené vazby za účelem studia větších celků. Proto lze pod záštitou systémových věd pozorovat sblížování mnoha současných specializovaných vědeckých výzkumů. Na druhé straně jak uvádí Ruesch [59]: „...*kybernetický svět se již nadále příliš nezabývá otázkou lidských zdrojů, ale systémovým přístupem a využitím nových technologií, které vedou k nahrazení měkkých systémů tvrdými systémy, a tak se lidský faktor stává nahraditelným.*“

2.2.4.4. Systémové myšlení a jeho charakteristiky

Systémové myšlení je jazyk, který umožňuje komunikovat o dynamických spletitostech, složitostech a vzájemných závislostech. Jedním z hlavních přístupů systémového myšlení je schopnost přistupovat k informacím a činnostem v *komplexním rozsahu*, včetně schopnosti učinit krok zpět od našeho současného

a přímého ohniska zájmu. Tento krok zpět umožňuje pozorovateli odprostit se od aktuálního zájmu a začít vnímat události v mnohem větším záběru a v komplexním pohledu.

Obecné principy systémového myšlení [37] lze shrnout do následujících charakteristik:

- *myšlení v komplexním rozsahu,*
- *nalezení rovnováhy mezi krátkodobými a dlouhodobými perspektivami,*
- *rozpoznání dynamické, komplexní a provázané podstaty systémů,*
- *uvažování z pohledu jak kvalitativních, tak kvantitativních faktorů,*
- *reflexe, že lidský faktor je funkční součástí systému a proto daný systém ovlivňuje a tento systém recipročně působí vzájemnými vazbami i zpět na něj.*

S ohledem na výše uvedené principy se jeví vhodným upozornit na teorii Gerarda [60] a Koestlera [61], kteří zastávají názor, že systémové myšlení je ovlivněno na úrovni každé organizace, celku, systému inovací, a to jak ve formě materiální, tak myšlenkové. V rámci systémového myšlení je tedy nutné vzít v úvahu, že *inovace, vývoj nebo techniky* používané a aplikované na jedné hierarchické úrovni nemusí odpovídat potřebám a možnostem jiné hierarchické úrovně. Další z obecných přístupů systémového myšlení je spojen s archetypem, který tvrdí, že ryzí zaměření na krátkodobý cíl může ve skutečnosti ohrozit dosažení dlouhodobého cíle. Jedním z umění systémového myšlení by právě proto mělo být *dosažení rovnováhy mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli* a snaha zvolit takový přístup, který podporuje oba cíle, nebo je alespoň jejich kompromisem. Použití opačného přístupu je samozřejmě také aplikovatelné, tj. případ, kdy pozornost je zaměřena výhradně na krátkodobý nebo dlouhodobý cíl, ovšem v takové situaci se doporučuje zvážit potenciální dopad tohoto rozhodnutí na zvolený cíl, případně cíle.

Systémové myšlení zároveň odhaluje skutečnost, že *zjednodušení, struktura a lineární myšlení mají své limity* a mohou způsobit řadu problémů stejně tak, jako mohou řadu problémů vyřešit. Hlavním aspektem systémového

myšlení je nutnost uvědomit si vazby mezi jednotlivými prvky systému jako celku a vazby mezi systémem a jeho vnějším okolím. Některé organizace upřednostňují data kvantitativní, tj. měřitelná, nad data kvalitativními, tj. neměřitelnými. Jiné organizace k hodnocení situace přistupují odlišně a upřednostňují naopak kvalitativní hodnocení nad kvantitativním. Systémové myšlení se snaží podpořit myšlenku, že oba typy dat, tedy jak **data kvantitativní**, tak **data kvalitativní** mají svou neopominutelnou hodnotu a systémové myšlení by proto mělo zahrnovat využití obou typů těchto dat, neboť v komplexním hodnocení není ani jeden druh důležitější.

Pokud pozorovatel sleduje studovaný jev v hlubším kontextu, může z dlouhodobého hlediska často dojít k závěru, že hrál nebo hraje v problému, který je předmětem jeho zájmu, nějakou roli. Někdy je vazba mezi pozorovatelem a daným problémem jednoduchá, neboť řešený problém je pouze následkem pozorovatelem implementovaného předchozího řešení. V takovém případě lze hovořit o *tzv. neúmyslných závislostech*. Někdy je problém naopak způsoben neadekvátními očekáváními založenými na rigorózních předpokladech a domněnkách badatele. Právě **předpoklady a očekávání** jak studované objekty fungují, známé též pod anglickým pojmem *mental modes*, představují hnací sílu badatelových rozhodnutí. Silně zakořeněné hodnoty a názory mohou tedy výrazně ovlivnit a působit na neproduktivní a ryze konzervativní způsob myšlení při řešení stanoveného problému.

Systémové myšlení lze vyjádřit i jako **specifickou formu jazyka**, který je determinován osobitými faktory, jež vytvářejí tento jazyk hodnotným prostředkem pro diskusi komplexních a systematických otázek.

Mezi **specifické faktory jazyka systémového myšlení** lze zařadit [36]:

- *Důraz na vnímání sporných otázek jako celku, tj. nehledět na jednotlivé sporné otázky dílčích částí.*
- *Forma jazyka je charakteristická zpravidla cyklickým nelineárním průběhem, který je zaměřen na uzavřené vzájemné závislosti.*

- *Jazyk systémového myšlení je reprezentován přesným uskupením a uspořádáním pravidel, která redukují nejasnosti a nedorozumění, jež se objevují při diskusi a rozboru komplexních problematik.*
- *Forma jazyka nabízí vyjádření problému pomocí vizuálních prostředků jako jsou například tzv. příčinné smyčkové diagramy (casual loop diagramy) nebo trendové funkce.*
- *Forma systémového myšlení otevírá prostor badatelova myšlenkového modelu a zprostředkovává transformaci jeho individuálních vnímání do explicitního vyjádření.*

Shrneme-li výše uvedené charakteristické formy, lze konstatovat, že jazyk systémového myšlení nabízí ucelenou a odlišnou cestu komunikace a vyjádření toho, jak je vnímáno chování jevů a působení činností okolo nás se snahou pochopit jak tyto aspekty společně souvisejí, včetně možnosti využití těchto znalostí k **produktivnějšímu řešení standardních i komplexních problémů**. Přínos obecného systémového přístupu k myšlení je nejlépe zřejmý ze způsobu, jakým generalisté přistupují k nějakému novému studovanému subjektu nebo objektu. Systémový přístup prostřednictvím svých charakteristik umožnil založení a studium informačních systémů, komplexních strojů, sociálních systémů a znalostních systémů.

Jak uvádí Ashby [62]: „...reálný svět nám poskytuje podmnožinu toho, co je naším okolním prostorem a představuje nejistotu pro pozorovatele. Zkoumaný objekt se tak může měnit, pokud se změní pozorovatel. Vlastnosti jakéhokoliv omezení proto závisí na obou faktorech jak **na zkoumaném objektu, tak na pozorovateli**.“ Nalezení téměř absolutního a přesvědčivého významu některých tvrzení je dáno tím, že existuje obecně známý univerzální souhlas s tím, co dané tvrzení proklamuje. Častá nespokojenost se systémy vytvořenými lidmi proto vychází zejména z **rozdílných pojetí úlohy systému**, tj. našeho chápání, co skutečně daný systém je a co je jeho úlohou. Při řešení těchto nedorozumění je proto vhodné vycházet z myšlenky, že systém sám o sobě není věc, která plní konkrétní úlohu, ale že jeho úloha je tvořena vazbami mezi prvky uvnitř tohoto systému a jeho vnějším okolím.

Autoři zabývající se problematikou systémového myšlení někdy pojednávají o tzv. *nepředvídatelných vlastnostech systému*, které představují atributy, jež se nenacházejí v systému jako dílčí části, ale mohou být identifikovány v systému jako celku. Jiní autoři tento názor rozporují a tvrdí, že uváděný pojem nepředvídatelných/nenadálých vlastností je de facto pouze jiný název pro základní podstatu daného systému [37]. V tomto kontextu je vhodné poukázat na to, že existují případy, kdy konkrétní vlastnost systému bude jeden pozorovatel vnímat jako nepředvídatelnou a druhý pozorovatel jako předvídatelnou.

2.2.4.5. Podrobnější charakteristika systému

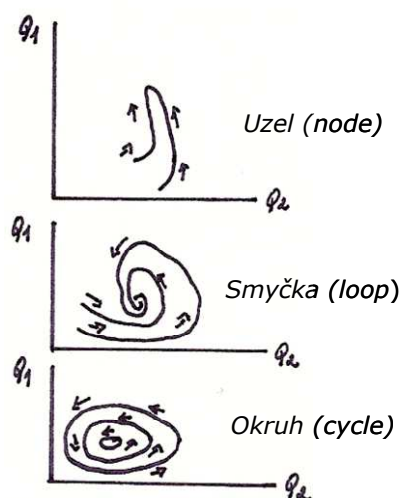
Jak vyplývá z předchozí kapitoly, pokud pozorovatel hovoří o systému, měl by pojednávat vždy o celku. Na základě tohoto tvrzení je zřejmé, že změna v jednom prvku (např. Q1) může vyvolat změnu ve všech ostatních elementech (např. Qn) daného systému. Neboť systém se chová jako celek, změny jednoho elementu bývají často relevantní pro změnu jiného prvku systému právě v závislosti na vzájemných vazbách jednotlivých prvků systému. Na základě výše uvedeného lze usuzovat, že variace systému jako komplexu mohou být vyjádřeny jako součet variací jednotlivých elementů daného systému. Podle von Bertalanffyho [37] může být tento jev charakterizován jako tzv. *fyziická sumativnost*. Toto pojetí vychází z podstaty, že komplex může být vytvořen postupně přidáváním jednotlivých elementů k sobě, a naopak že charakteristika komplexu může být analyzována kompletně až na úroveň jednotlivých elementů systému. Toto tvrzení je ovšem dle von Bertalanffyho [37] pravdivé pouze pro systémy, které můžeme odborně nazývat tzv. *heaps systémy*, ale není pravdivé pro systémy tzv. *typu gestalten*. Jednotlivé elementy lze totiž sčítat, ovšem součtem chování jednotlivých částí nelze vyjádřit chování celku jako systému, neboť musí být brány v úvahu vzájemné vazby mezi prvky systému, případně jednotlivými dílčími subsystémy daného systému.

Sumativnost v matematickém vyjádření znamená, že změnu v celém systému řídí rovnice stejné formy, jako jsou rovnice jednotlivých částí tohoto systému, přičemž tento fenomén je možný pouze v případě, kdy funkce na pravé straně rovnice mají lineární průběh nebo vyjadřují triviální případ.

Na druhé straně mnohem častější je jev, ve kterém se vzájemné působení mezi elementy systému během času snižuje. V takovém případě se systém rozkládá ze své celistvosti na vzájemně na sobě nezávislé elementy a jedná se o tzv. **progresivní segregaci**.

V případě, kdy se systém nachází ve stadiu celistvosti a reaguje na vlivy svého vnějšího okolí, projevující se rušením systému, vykazuje systém tendenci vedoucí k **nalezení nového stadia rovnováhy**. Pokud se ovšem systém rozdělí do individuálních příčinných řetězců/kauzálních smyček (casual chains), pokračují v činnosti tyto řetězce nezávisle na sobě. Rostoucí mechanizace tedy představuje vzrůstající determinaci elementů fungujících výhradně individuálně a vedoucí k následné ztrátě regulovatelnosti systému jako celku. Tento jev bývá nazýván **progresivní mechanizace** a hraje významnou roli zejména v biologických systémech. Systém má tedy obecně tendenci být samoregulační. Jestliže se ovšem systém rozdělí do několika na sobě nezávislých příčinných řetězců, **schopnost regulovatelnosti** vymizí. Následný vývoj a rozvoj systému je možný pouze v případě, kdy rozdělení původních nečleněných faktorů je doprovázeno vznikem nových specializovaných prvků. V opačném případě může vést oddělení některých částí systému ke zhroucení celého komplexu. Současně je vhodné brát v úvahu, že rovnovážný stav v systému je nestabilní a systém často fluktuuje v jeho okolí formou tzv. **periodických fluktuací**, jež bývají zpravidla tlumené. Systém může samozřejmě také růst, a to jak lineární či nelineární formou. V matematickém vyjádření je pro růst systému nelineární formou nejtypičtější exponenciální forma růstu charakterizována tzv. **pravidlem přirozeného růstu**. Ukázka možných typů cyklení systému je zobrazena na Obr. č. 10.

Obr. č. 10: Ukázka možných typů cyklení systému



Zdroj: BERTALANFFY, L. von. *General System Theory, Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, inc., 2006.

Chování systému jako celku, jeho sumativní charakter, pojetí jednotnosti a elementární koncepce, jsou obvykle považovány za vzájemné protiklady. Často lze ale identifikovat situace, kdy mezi nimi neexistuje kontrast, ale dochází ke graduálnímu přechodu od jednoho aspektu k druhému. Jak je uvedeno výše, vazby mezi prvky systému bývají ustáleny. Podle Mittasche [63] lze na některé elementy nahlížet jako na tzv. **řídící elementy** nebo konstatovat, že systém je centralizován okolo těchto prvků. I malá změna v těchto řídicích elementech proto může způsobit významné změny v celém systému. Současně může probíhat i princip progresivní centralizace a progresivní individualizace, neboť objekt může být definován jako centralizovaný systém. Proto také princip progresivní centralizace představuje v tomto případě i proces **progresivní individualizace**.

Systémy jsou často strukturovány tak, že jejich individuální části bývají formovány též jako systémy, ovšem nižšího řádu. Proto je každý element označen např. jako Q_1, Q_2, \dots, Q_n a každý z nich lze dále rozdělit do nižších elementů např. Z_1, Z_2, \dots, Z_n . Takovéto uspořádání systému můžeme nazývat **hierarchickým řádem**, přičemž pro každou individuální úroveň systému jsou opět platné aspekty jako je celistvost, sumativita, progresivní mechanizace, centralizace, účelovost aj.

Takováto hierarchická struktura a kombinace do systémů vyššího řádu je charakteristická pro reálné případy a má fundamentální význam pro vědecké disciplíny jako je biologie, psychologie, sociologie, informační technologie a prognostika.

Systémový koncept pojednává o komplexech elementů základních druhů prvků podle [37]:

- jejich *počtu*,
- jejich *druh*,
- *vztahu elementů*.

Charakteristika prvního druhu může být reprezentována ***pravidlem sumativity***, druhý druh je zastoupen ***konstitutivním pravidlem***. Sumativní charakteristika elementů může být získána součtem charakteristik a chování jednotlivých elementů v jejich izolaci, zatímco konstitutivní charakteristiky jsou závislé na specifických relacích komplexu. Pro porozumění takovýmto charakteristikám je proto nezbytné znát nejenom jednotlivé části systému, ale též jejich vazby. Jestliže jsou známy veškeré části systému a vazby mezi nimi, může být chování systému od chování jednotlivých částí odvozeno. S tímto konstatováním ovšem polemizuje myšlenka, že ***celek je více než pouze součet jeho částí*** a že ustavující a podstatné charakteristiky systému nejsou rozšiřitelné od charakteristik jednotlivých částí systému.

Systém může být matematicky vyjádřen prostřednictvím různých interpretací. Pro příklad lze uvést nejtypičtější vyjádření systému prostřednictvím ***simultánních rovnic*** [64], které připouštějí možnost zpětných vazeb mezi endogenními proměnnými⁷, v následujícím matematickém vyjádření:

$$Q1 = f1 (Q2, Q4, Q5, u)$$

$$Q2 = f2 (Q1, Q6, Q7, Q8, u)$$

$$Q3 = f3 (Q1, Q2, Q9, Q10, u)$$

Pozn.: veličina „u“ představuje náhodnou, neboli stochastickou proměnnou v rovnici.

⁷ Endogenní proměnné jsou předmětem zkoumání modelu a jejich hodnoty jsou generovány modelem. Zpravidla mají charakter vysvětlovaných proměnných a představují výsledek působení vysvětlujících a náhodných proměnných. Zároveň mohou být zahrnuty i mezi vysvětlující proměnné v jiných rovnicích modelu.

Detailněji je o možnostech vyjádření systému pojednáváno v kapitole číslo 2.2.4.6.

System, jak je uvedeno výše, může vykazovat tři základní typy chování, tj. může mít asymptotický průběh, nebo stabilní ustálený status, a nebo může periodicky oscilovat. V případě, že systém dosáhne *stacionárního stavu*, mohou být změny systému vyjádřeny nejenom formou aktuálních podmínek, ale též prostřednictvím jeho vzdálenosti od rovnovážného stavu. Maupertuis, Euler, Le Chatelier a Lenz [37] tvrdí, že v případě přítomnosti ruchu (noise) vyvine systém úsilí, které působí proti tomuto ruchu s cílem nastolení opětovného rovnovážného stavu a tento jev definují jako původce tzv. *pravidla minimálního efektu/akce*. Pravidlo obdobné principu minimální akce může být dle D'Ancona [65] zkonstruováno pro každý typ systému. *Princip minimální akce* a s ním spojené další principy vyplývají z faktu, že pokud systém dosáhne stadia rovnováhy, hodnoty odvozenin se stanou nulové. Dle Bavinka [37] tento fakt naznačuje, že některé veličiny dosáhnou extrémních, minimálních nebo maximálních hodnot pouze v případech, pokud tyto veličiny jsou determinovány antropomorfními podmínkami jako je například účinek, výkon aj.

Další významnou charakteristikou systému je tzv. *finalita*, o které lze hovořit především ve smyslu *závislosti na budoucnosti*. Události mohou být ve skutečnosti zvažovány a popisovány jako jevy determinované aktuálními podmínkami, ale též finálním stavem, kterého mají dosáhnout. V tomto kontextu lze typy finality rozdělit do následujících fundamentálních oblastí [66]:

1) *Statická teleologie* – zastávající názor, že uspořádání částí v systému se jeví jako užitečné pro stanovený konkrétní účel.

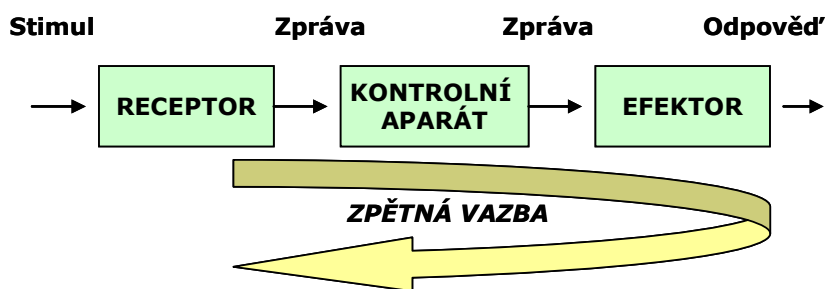
2) *Dynamická teleologie* – zastávající názor, že procesy jsou přímočaré, přičemž toto pojetí lze dále rozdělit na rozdílné fenomény, které bývají často směřovány.

- a) *První fenomén* vychází z předpokladu, že současné chování systému a s tím spojené události jsou determinovány za účelem dosažení požadovaného finálního stavu, přičemž každý systém, který obsahuje časově nezávislou proměnnou se ubírá touto cestou.

- b) *Druhý fenomén* konstatuje, že uspořádání struktury systému determinuje procesy takovým směrem, aby byl zvolený cíl dosažen, přičemž tyto regulace jsou řízeny zejména prostřednictvím zpětných vazeb.
- c) *Třetí fenomén* je charakteristický zejména pro regulaci organických systémů. Tento názor je založen na principu tzv. *ekvifinality*, tj. skutečnosti, že stejný cíl může být dosažen různými cestami i za předpokladu jiných výchozích podmínek. Tento směr je příznačný pro tzv. otevřené systémy, a to do té míry dokud dosahují ustáleného stadia.
- d) *Čtvrtý fenomén* zastává názor, že existuje opravdová finalita, což znamená, že aktuální chování systému je determinováno jasnou předtuchou cíle. Tento směr je de facto založen na původním aristotelovském konceptu a předpokládá, že budoucí cíl je již nyní přítomen a znám, a proto usměrňuje současné jednání. Toto pojetí je typické pro lidské jednání a je úzce spjato s rozvojem symbolismu jazyka.

Právě uvedené *zpětné vazby* jsou široce uplatňovány v moderních technologiích ke stabilizaci některých činností a procesů a vycházejí z principů definovaných vědním oborem - kybernetikou, za jehož zakladatele je považován Norbert Wiener. Teorie kybernetiky vychází ze skutečnosti, že mechanismus zpětné vazby je založen na cílevědomém chování systémů a přestože je schéma zpětné vazby specifické, předpokládá strukturované uspořádání prvků charakteristické též pro oblast systémů. Na problematiku zpětných vazeb za účelem změny chování systému navazuje se svou teorií *adaptace systému* Ashby [32] a nazývá ji *Design for brain*. Tato teorie vychází z předpokladu, že systém při překročení určité kritické hodnoty některých činností reaguje na daný podnět novým způsobem chování. Grafické vyjádření zpětné vazby je uvedeno na Obr. č. 11.

Obr. č. 11: Základní schéma procesu zpětné vazby



Zdroj: BERTALANFFY, L. von. *General System Theory, Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, inc., 2006.

Systémy lze podle jejich interakce s vnějším okolím rozdělit na systémy uzavřené a systémy otevřené. **Uzavřené systémy** jsou systémy, které lze vnímat jako relativně izolované od svého vnějšího prostředí. V uzavřených systémech musí určité množství energie, které nazýváme **entropie**, vzrůst na maximum, a tím může dojít k eventuálnímu následnému procesu pozastavení stadia rovnováhy. Další princip přístupu k entropii může být formulován různými vyjádřeními, například tak, že entropie je měřitelná pravděpodobnost, a tak uzavřené systémy vykazují tendenci udržovat své procesy v co možná nejpravděpodobnějším rozdělení. Dalším principem charakteristickým pro uzavřené systémy je tzv. **princip ekvifinality**, který vychází z předpokladu, že v uzavřených systémech je finální stav jasně determinován jeho prvotními nebo vstupními podmínkami. Z této skutečnosti vyplývá, že pokud budou počáteční podmínky nebo procesy změněny, finální stav systému bude též pozměněn. Tento princip neplatí striktně pro otevřené systémy, neboť v případě otevřených systémů může být stejného výsledného stadia dosaženo, přestože podmínky nebo způsoby dosažení cíle jsou odlišné od původně determinovaných. Klasickým případem takovýchto systémů jsou živé organismy, které importují komplexní molekuly s vysokým obsahem volné energie a snaží se vyvarovat zvýšenému vzrůstu entropie se snahou uchovat sami sebe v ustáleném stadiu a současně se vyvinout v souladu s měnícím se řádem vnějšího prostředí.

V případě, že do systému je importován nějaký vstup nebo ze systému je exportován nějaký výstup, lze hovořit o *otevřeném systému*. Dle van't Hoffa [37] musí uzavřený systém dosáhnout časově nezávislého stadia rovnováhy, které je definováno maximální entropií a minimální volnou energií, přičemž poměr mezi stadii zůstává konstantní. *Uzavřený systém proto v rovnovážném stavu nepotřebuje pro své zachování energii*, stejně tak z něj nemůže být energie získávána. Kontinuální pracovní kapacita není proto v uzavřených systémech možná, což determinuje systém k dosažení rovnovážného stavu dle eventualit co nejdříve. Naopak v případě otevřených systémů vyžaduje systém pro svůj výkon kontinuální a neustálý přísun energie.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud je v případě otevřených systémů nastolen stacionární stav, kompozice systému v tomto stacionárním stadiu zůstane konstantní ve vazbě na daný komponent, přestože reakce systému pokračují a nedosáhnou rovnováhy jako u uzavřených systémů. Současně lze konstatovat, že u uzavřených systémů je poměr mezi komponenty systému v jeho ustáleném stadiu závislý na reakční konstantě, nikoliv výhradně na množství vstupů. Tento jev bývá chápán jako proces *samoregulace systému*. Oproti tomu, jak již bylo uvedeno v předchozí pasáži, poměr komponent u otevřených systémů je zachovávan prostřednictvím změny vstupů, změny jejich velikosti a případně i jinými prostředky. Problém, který zde není detailně rozebírán, ale je vhodné ho v kontextu principu ekvifinality zmínit, je závislost systému ne pouze na jeho aktuálních podmínkách, ale též na historických podmínkách, které se udály v předchozích obdobích. Tyto fenomény jsou detailně popsány Picardem [37] a jsou známy pod pojmy *pozdní účinek* (after-efekt) nebo *dědičnost*.

Pro otevřený systém, který je definován jako systém v jehož rámci a okolí probíhá výměna látek prostřednictvím importních a exportních vazeb, výstavba a rozkládání materiálních komponent jsou charakteristické i specifické jevy. Mezi nejčastější jevy příznačné pro chování otevřených systémů lze uvést tzv. *přestřelení* (overshoot) nebo *špatný začátek* (false start), přičemž tyto jevy se projevují tak, že systém zpočátku vykonává opačné procesy než jsou postupy vedoucí k dosažení ustáleného stadia. Tyto výše zmiňované jevy se nevyskytují

v uzavřených systémech, neboť v nich entropie dle tzv. *Clausius rovnice* vždy vzrůstá a matematicky ji lze vyjádřit následující vazbou [37]:

$$1.) \quad dS \geq 0.$$

Pozn.: dS ... entropie

Naproti tomu v otevřených systémech může být změna entropie vyjádřena pomocí tzv. *Prigogine rovnice*, a to ve tvaru [37]:

$$2.) \quad dS = deS + diS$$

Pozn.: dS ... entropie

deS ... změna entropie prostřednictvím importu

diS ... produkce entropie na základě ireverzibilních procesů v systému

Jak je obecně známo, základní model systému je tvořen cyklickými procesy, kde část výstupu je zpětně monitorována za účelem samoregulace systému ve snaze o dosažení stanoveného cíle. Základní *model zpětné vazby* byl v oblasti systémové teorie dále rozpracováván například Grodinem [67], Jonesem a Grayem [68] a v oblasti informačních technologií například Elsasserem [69]. Na základě závěrů studií těchto autorů je možné konstatovat, že systémy zpětných vazeb a kontroly jsou významné, ovšem v kontextu systémových teorií charakterizují specifické případy samoregulace a adaptace systémů.

Mezi základní faktory kontrolních systémů zpětné vazby lze řadit následující [37]:

- 1) *Regulace je založena na předem stanovených uspořádáních nebo strukturách v širším slova smyslu. Tento fenomén bývá charakterizován ustáleným odborným názvem **Regelmechanismen**.*
- 2) *Příčinné řetězce jsou v rámci systémů zpětné vazby lineární a jednosměrné a lze je charakterizovat prostřednictvím klasického schématu zpětné vazby stimul - odpověď, tzv. **S-R schéma**.*
- 3) *Charakteristické jevy zpětné vazby nebo homeostatického fenoménu jsou relativně otevřené ve vazbě na příchozí informace, ovšem současně uzavřené ve vztahu k hmotně-energetickým tokům. Koncept informační teorie, zejména v ekvivalenci k informační a negativní entropii, proto*

koresponduje spíše k uzavřené termodynamice, nežli k termodynamice otevřených systémů.

Jak vyplývá z výše uvedených charakteristik, porovnání mezi diagramy zpětné vazby a diagramy otevřených systémů poukazuje na rozdílnosti mezi těmito objekty. Dynamika v otevřených systémech a mechanismy zpětné vazby proto představují dva rozdílné modely, přičemž v uzavřených mechanismech zpětné vazby může informace pouze ubývat na hodnotě, nikdy ne vzrůstat, tzn. že informace může být transformována do tzv. *hluku*, ovšem tento princip neplatí recipročně.

Některé systémy lze též označit za tzv. komplexní systémy, neboť obsahují řadu endogenních a exogenních veličin⁸, včetně zpožděných veličin. Podrobnější definice těchto veličin jsou uvedeny v následující kapitole pojednávající o konstrukci systému.

Mezi základní vlastnosti komplexních systémů lze uvést [35]:

1. Komplexní systémy mají tendenci se sami stabilizovat.

Tato charakteristika vysvětluje, proč řada komplexních systémů je rezistentní ke změně a raději upřednostňuje status quo, neboť z pohledu CLD diagramu⁹ jsou rovnovážné okruhy vytvořeny v systému právě za účelem uchování systému v jeho původní podobě.

2. Komplexní systémy jsou nebo se jeví jako účelné a smysluplné.

Zesilující a rovnovážné procesy probíhající v systému jsou jednoznačné a zřejmé pro subjekty, které daný systém vytvářely. Často se ovšem stává, že tyto procesy jsou příliš ambiciózní, skryté nebo vzájemně protichůdné a systém se de facto následně jeví jako funkční na základě jakýchsi jiných vlastních pravidel.

⁸ Exogenní proměnné reprezentují v modelu vysvětlující proměnné, prostřednictvím nichž se vysvětlují hodnoty endogenních proměnných a jejich změny.

⁹ CLD diagram (příčinný smyčkový diagram) představuje formu grafického vyjádření zkoumané příčiny systému.

3. *Komplexní systémy jsou stejně jako jednoduché systémy schopny využívat zpětnou vazbu* za účelem modifikace svého chování.

4. *Komplexní systémy mohou ovlivňovat svoje okolní prostředí.*

Systémy jsou vytvořeny za určitým účelem, mohou modifikovat své chování a současně mohou působit a ovlivňovat své okolí. Nejdůležitějším úkolem v tomto kontextu je proto nalezení a určení vazeb mezi systémem a jeho vnějším okolím. Se znalostí těchto vazeb a za předpokladu, že každý systém je součástí jiného většího systému lze usuzovat, jak změna chování jednoho systému v rámci komplexu bude působit na změny jeho vnějšího okolí.

5. *Komplexní systémy jsou schopny replikace, údržby, opravy a reorganizace sami sebe.*

Veškeré přírodní systémy mají vyvinutou schopnost tvořit, přeskupovat, učit se a přizpůsobit se vlivům vnějšího prostředí.

Jak je zřejmé z provedeného výčtu vlastností, čím je komplexní systém složitější, tím větší má potenciál zpracovávat velké množství informací, rychleji se učit a flexibilněji reagovat. Na druhé straně se komplexní systémy potýkají se **základními čtyřmi druhy problémů**, a to zejména [35]:

- *konfliktností jednotlivých cílů,*
- *dilematem centralizace versus decentralizace systému,*
- *potenciálně zkreslenou zpětnou vazbou,*
- *potenciální ztrátou předvídatelnosti.*

V komplexních systémech bývá totiž obvyklé, že jednotlivé subsystémy mají cíle, které jsou konkurenční nebo i protichůdné vůči cíli celého komplexního systému.

Právě *Společná zemědělská politika*, která představuje jednu z komplexních politik Evropské unie v současné době *vykazuje v určitých směrech rozporuplnost jednotlivých dílčích cílů* od snahy liberalizace obchodu

s rozvojovými zeměmi, přes snahu posílit vliv na regulaci trhu s některými zemědělskými komoditami, podporu produkce a příjmu zemědělské veřejnosti ovšem za podmínek vyhovujících rozvoji kvality životního prostředí a ochrany přírodních zdrojů, zjednodušení systému poskytovaných podpor, které je však současně doprovázeno zaváděním řady nových opatření s prvky harmonizace, certifikace atd.

2.2.4.6. Konstrukce komplexních systémů a jejich modelů

Charakteristika systému a jeho projevy jsou bezesporu významně ovlivněny také podobou a vhodnou implementací konstrukce systému. Správná *konstrukce systému* představuje soubor kroků a činností, které lze v *základních bodech* popsat následovně [37]:

1. *definice problému,*
2. *výběr účelu systému,*
3. *syntéza,*
4. *analýza,*
5. *selekce,*
6. *rozvoj systému,*
7. *aktuální stav, fungování systému.*

Právě ve fázi definování problému je *využití systémového myšlení* vhodné, neboť zahrnuje interaktivní a obezřetný proces formulování problému, následně tvorby hypotézy, revizi aplikovaných pojmů a vysvětlení, testování možných alternativ pro jeho řešení následovanou případným přeformulováním problému na základě nově získaných skutečností.

Bertalanffy [37] shrnuje pravidla pro správnou *identifikaci a definování systematického problému* do následujících bodů:

- *Problém je chronický a opakující se.*
- *Problém má dostatečné časové působení, jedná se o dlouhodobý děj.*
- *Předchozí možné pokusy objasnit a vyřešit daný problém se nezdařily nebo se po určité době projevily jako nefunkční.*

- *Dosud nebylo možno identifikovat zřejmé a konkrétní důvody pro stanovení zákonitostí chování daného problému.*

Podle Weinberga lze z pohledu *datových jednotek a informačních toků tvorbu systémů popsat následovně* [36]:

A. Metodika nultého řádu

Metodika nultého řádu zahrnuje zejména vyjmenování prvků, jejich uskupení do kategorií a vyznačení vazeb mezi nimi.

B. Metodika prvního řádu

Metodika prvního řádu představuje činnosti související s popisem prvků ve formě datové struktury.

C. Metodika druhého řádu

Metodika druhého řádu se detailně zabývá popisem vztahů mezi jednotlivými prvky systému.

D. Metodika třetího řádu

Metodika třetího řádu vychází ze znalosti systému a reprezentuje procesy konečné analýzy a syntézy.

Dodržováním výše uvedených postupů lze vytvořit *koncepční model*, který je definován jako soubor všech prvků, které systém tvoří, a to v souladu s jejich současnými statusy, dále stanovit jejich vztahy s dalšími zahrnutými i nezahrnutými faktory včetně popisu stavu těchto nezahrnutých prvků. V souvislosti s tvorbou koncepčních modelů je vhodné odkázat na teorii otevřených a uzavřených systémů od Bertalanffyho [70], který konstatuje, že je třeba vzít v úvahu skutečnost, že čas, který je potřebný k vývoji komplexního systému složeného z jednotlivých komponent, hluboce závisí na tom, kolik částí systém tvoří a jak jsou tyto části v daném komplexním systému rozmístěny a jak je *rozmístění těchto částí systému stabilní*. Matematická analýza pravděpodobnosti ukazuje, že čas, který je potřebný k vývoji komplexního systému je mnohem kratší, pokud je samotný komplexní systém složen z jednoho nebo více stabilních subsystémů [40].

Jak vyplývá z předchozího, při konstrukci modelu za účelem jeho matematického vyjádření, je nezbytné ve stadiu metodiky nultého řádu provést **výběr a definici prvků**, které systémem budou vytvářet.

Při konstruování modelu systému lze obecně využít a rozlišit následující proměnné:

- **Endogenní proměnné**, které jsou předmětem zkoumání modelu a jejich hodnoty jsou generovány modelem. Tyto veličiny mají charakter vysvětlovaných proměnných a představují výsledek působení vysvětlujících, tj. exogenních proměnných.
- **Exogenní proměnné**, které mají na rozdíl od endogenních proměnných vždy charakter vysvětlujících proměnných. Pomocí těchto veličin se vysvětlují hodnoty endogenních proměnných a jejich změny.
- **Endogenní proměnné zpožděné**, které v modelu vyjadřují působení endogenních proměnných v období $t-n$ ($n = 1, 2, \dots, z$) podle závislosti vysvětlované endogenní proměnné v období t .
- **Náhodné/stochastické proměnné**, které jsou tvořeny ze tří základních složek, jež se ovšem kvantitativně nedají rozlišit, protože působí ve svém souhrnu. Náhodná proměnná vyjadřuje za prvé působení všech činitelů na endogenní proměnnou, které nebyly explicitně zahrnuty mezi vysvětlujícími proměnnými. Za druhé reprezentuje pozorovací chyby vzniklé při měření použitých proměnných a za třetí představuje chyby vyplývající ze zjednodušení analytického tvaru příslušné funkce modelu. Kvantitativně se náhodná proměnná v určité rovnici rovná odchylce skutečné hodnoty vysvětlované endogenní proměnné od její teoretické hodnoty.

Ve vazbě na zobrazení systému formou **matematického modelu** někteří autoři [36] polemizují, že právě vyjádření problému výhradně matematickou formou opomíjí roli pozorovatele, často bez řádného vysvětlení, jak byl daný reprezentativní vzorek prvků a operací vybrán. Jak bylo řečeno, systém je souborem objektů vzájemně provázaných vazbami a právě pohledem **individuálního pozorovatele** se stává systém relativním. Někteří autoři [36, 37]

proto upozorňují na skutečnost, že matematický vědní obor, zejména disciplína zabývající se uspořádáním prvků, a též teorie množin má často velkou vypovídající schopnost o vlastnostech jednotlivých prvků systému, ovšem nspecifikuje, jak je daný pozorovatel identifikoval a vybral.

V případě, že systém je konkrétně specifikován a je vymezeno, co se rozumí pod pojmem jeho uspořádání, stává se *systém konkrétním*. Současně pokud je systém vyjádřen formou matematického modelu, lze stanovit, zda je daný pojem platný, či neplatný. Platný je v takovém případě, pokud je interně konzistentní. Pokud se navíc *podaří nalézt shodu* mezi matematickým argumentem a jeho praktickou aplikací na reálný případ lze konstatovat, že tvrzení vyplývající z daného modelu je pravdivé pro danou shodu.

Bádání tedy může být charakterizováno též jako činnost výběru elementů ze souboru všech možných pozorování konkrétního typu pro daného pozorovatele. Z výše uvedeného následně vyplývá, že existují dva *základní aspekty ve vazbě k pozorovateli*. První z nich je reprezentován možnými druhy pozorování, která může pozorovatel učinit, a druhý je zastoupen množstvím, které může pozorovatel v rámci každého typu pozorovacího případu učinit. Přičemž rozsah, který může pozorovatel zjistit vyplývá jak z jeho rozlišovacích schopností a úrovně, tak z povahy rozsahu jednotlivých částí. V některých případech se tedy může stát, že charakteristika pozorovatele je v nějaké oblasti příliš úzká a v jiné naopak příliš široká a tím může dojít k vyloučení některé podstatné oblasti zájmu. Někdy se naopak stává, že množství pozorování je příliš rozsáhlé, neboť pozorovatel řádně rozlišil každý komponent, ovšem nebyl schopen sestavit jejich možné kombinace. Podle Weinberga [36] by se tedy kompletní pozorování mělo skládat z výběru z každé množiny studovaného objektu, přičemž tento soubor se obecně nazývá *produkční množinou* nebo též *karteziánským produktem*.

V této souvislosti je vhodné připomenout studii Kaca [71], který uvádí, že v systémech se nacházejí tři základní aktivity, které jsou vhodné pro systémové modelování, a to:

1. *Zefektivnění myšlenkových procesů prostřednictvím polarizace myšlení a navození „pichlavých otázek“. Tyto činnosti jsou reprezentovány obecným systémovým myšlením.*
2. *Studium speciálních systémů s cílem získání znalostí o reálném účelu daného systému. Tyto činnosti jsou reprezentovány aplikací systémových metod.*
3. *Tvorba nových zákonitostí a pravidel nebo úprava stávajících zákonitostí prostřednictvím nových idejí. Tyto činnosti jsou reprezentovány systémovým výzkumem.*

V souvislosti s problematikou konstrukce systémů je možné nalézt i jiný přístup. Ashby [72] shrnuje ***dva možné přístupy obecných metod*** v oblasti systémových studií a konstrukce systémů. První z nich byl dostatečně rozvinut týmem autora Bertalanffyho. Tento přístup vnímá svět takový, jaký ho vidíme, přičemž studuje a rozebírá rozličné systémy, které se v něm objevují a následně koncipuje tvrzení o pravidlech platných pro daný systém. Tento přístup je v zásadě empirický.

Naopak druhé pojetí přistupuje k problematice z opačného konce. Namísto studia prvního systému, pak druhého, třetího a následujících systémů, zvažuje tato metoda společně soubor všech představitelných systémů a poté redukuje tento soubor na menší reprezentativní vzorek systémů. Přičemž podle Bertalanffyho [37] veškeré systémové studie následují jednu z výše uvedených metod, případně aplikují kombinaci obou.

Shrnutí metod je možno uvést následovně:

- 1) ***První metoda je empiricko-intuitivní*** a její výhodou je, že zůstává relativně blízká realitě a může být jednoduše ilustrovatelná a verifikovatelná prostřednictvím příkladů z jednotlivých oblastí vědních oborů. Na druhé straně tento přístup postrádá deduktivní pojetí a z matematického pohledu může být hodnocen jako naivní či nesystematický. Nicméně přesto je zřejmé, že tento intuitivní přístup je významově komplexní a základní charakteristika systému, jako je

celistvost, sumativita, centralizace, diferenciacie, finalita a další paradigmaty jsou v rámci tohoto přístupu zachovány a aplikovány, ať již v různorodých způsobech definice systémů, nebo při studiích růstu organizací [73].

2) *Druhá metoda představuje deduktivní systémovou teorii*, jejímž významným představitelem je Ashby [74]. Tato teorie tvrdí, že směr, kterým se objekt bude vyvíjet, je determinován interním stavem systémů a statusem jeho okolí. Pokud jsou veličiny průběhové, tato definice koresponduje s popisem *dynamického systému* prostřednictvím souboru běžných diferenciálních rovnic s nezávislou časovou proměnou. Podle Ashbyho může mít toto vyjádření dva významy, a to:

- a) Systém se rozvinul na základě jeho separovaných částí, které se postupně měnily a formovaly vzájemné vazby. Tento stav může být reprezentován *pravidlem změny od neorganizovaných částí k organizovaným celkům*.
- b) Druhým významem může být tzv. *pravidlo změny ze špatné organizace k dobré organizaci*. V případě, že systém je špatně organizován, má tendenci se samovolně reorganizovat na základě obdržené zpětné vazby. Nicméně tato změna nemůže být přisuzována žádné příčině v souboru, ale musí do systému vstoupit prostřednictvím vnějšího objektu nebo subjektu, který pro systém představuje impulz podnětu ke změně. Nicméně s cílem překonat toto omezení, přišel Ashby [74] s další invencí, a to pojetím systému jako „*stroje se vstupy*“ a snahou takto suplovat obecný systémový model jiným, poněkud mnohem *specifičtějším kybernetickým modelem*, který zároveň splňuje základní pravidla kybernetického modelu, tj. zůstává otevřený informačním tokům, ale uzavřený ve smyslu transferu entropie.

Shrnutím obou metod lze konstatovat, že zatímco intuitivní přístup ponechává velký prostor intuici a postrádá deduktivní pojetí, deduktivní přístup čelí překážkám, zda fundamentální podmínky jsou správně vybrány a jsou

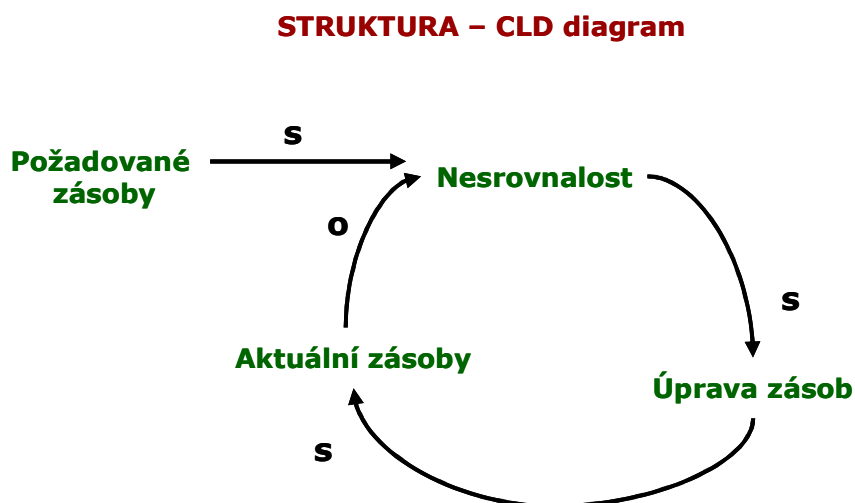
dostatečně reprezentativní. Tyto limity obou přístupů nejsou způsobeny chybami systémové teorie, ale představují spíše obecný fenomén historie vědy. Tento fakt by měl být respektován při činnostech spojených s konstrukcí komplexních systémových modelů i systémů samotných.

Jak je uvedeno v předchozí pasáži, systémovou strukturu je možno vyjádřit matematickou formou. Velmi časté je ovšem vyjádření systémové struktury pomocí *grafického znázornění*, a to formou diagramů. Jedna z nejčastějších grafických forem vyjádření struktury systému je znázornění pomocí tzv. *příčinného smyčkového diagramu* (casual loop diagram), který standardně obsahuje několik základních prvků, a to [35]:

- *Jeden nebo více zpětných okruhů, které reprezentují zesilující nebo rovnovážné procesy.*
- *Příčiny a výsledky včetně vztahů mezi veličinami.*
- *Zpožděné veličiny.*

Vztahy mezi prvky systému bývají pomocí diagramu CLD vyjádřeny buď písmenem „s“, nebo znaménkem „+“ pro ty případy, kdy vztah mezi veličinami je přímo úměrný, a písmenem „o“ nebo znaménkem „-“, pokud je vztah mezi veličinami nepřímo úměrný. O zpětných okruzích je zpravidla uvažováno jako o uzavřených okruzích vazeb mezi veličinami nebo jako o konsekvenci vzájemného působení mezi příčinou a účinkem. Takovéto okruhy jsou obecně známy pod pojmem *virtuální diagramy*, přičemž v rámci CLD diagramů bývají zesilující smyčky znázorněny písmenem „R“ a rovnovážné cykly bývají označovány písmenem „B“. V případech, kdy různorodost mezi dvěma úrovněmi vzrůstá, zajistí dynamika rovnovážných a zesilujících okruhů opravné akce za účelem usměrnění tohoto rozdílu. V řadě systematických struktur hraje významnou roli též faktor zpoždění, který v CLD diagramech bývá označován značkou „(//)“, nebo slovem „zpoždění“ a je vždy umístěna přes konkrétní linii, která je tímto zpožděním ovlivňována. V rámci systémového pohledu na studovaný objekt/subjekt bývá velice důležité veličiny zpoždění v systému identifikovat, protože faktor zpoždění může způsobit nepředvídatelné chování systému a zmařit tak snahu kontrolovat jeho chování. Ukázka CLD diagramu je zachycena na Obr. č. 12.

Obr. č. 12: Ukázka struktury CLD diagramu pro kontrolní proces zásob



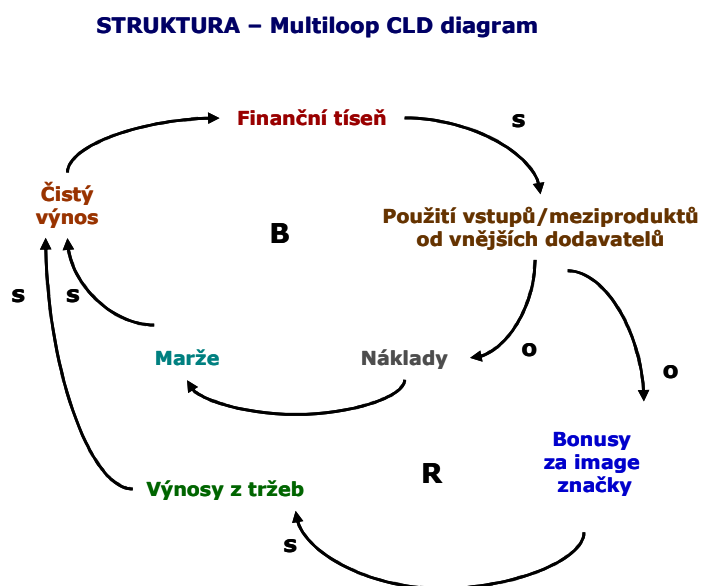
Zdroj: ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997.

Podle Andersonové a Johnsona [35] by měl být v případě tvorby příčinného smyčkového diagramu respektován následující postup:

1. formulovat hlavní/základní problém,
2. popsat událost chování daného problémového jevu,
3. stanovit hlavní veličiny prostřednictvím nichž bude problém modelován,
4. učinit přesnou definici veličin modelu a jejich pojmenování,
5. provést náčrt trendových funkcí jednotlivých veličin za stanovené časové období,
6. stanovit hypotézu o vzájemném působení jednotlivých veličin modelu.

Při tvorbě CLD diagramu je vhodné brát v úvahu také skutečnost, že jednotlivé CLD diagramy se mohou na sebe vzájemně napojovat a nabalovat a vytvářet tak tzv. **víceokruhové CLD diagramy**. Ukázka více-okruhového CLD diagramu je znázorněna na Obr. č. 13.

Obr. č. 13: Ukázka struktury víceokruhového CLD diagramu – příklad finanční tísně



Zdroj: ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997.

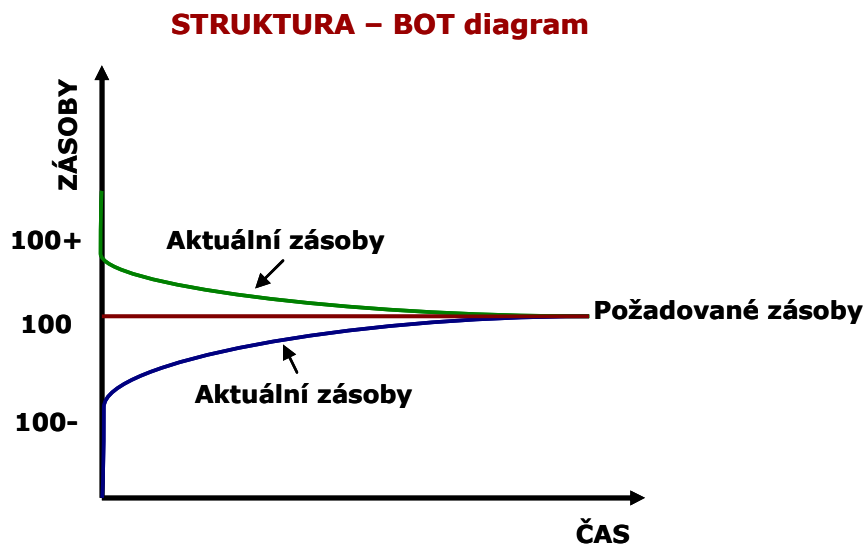
Další formu grafického vyjádření struktury systémů představuje tzv. *behaviour over time diagram* (BOTs), který zachycuje dynamické vztahy mezi veličinami systému. Příčinné smyčkové diagramy umožňují explicitně vyjádřit chápání systémové struktury a mohou být vhodně kombinovány s BOT diagramy a vytvářet tak rozsáhlejší popis rámce komplexních dynamických jevů. Ukázka BOT diagramu je znázorněna na Obr. č. 14.

V souvislosti s vyjádřením systémové struktury se jeví jako vhodný též pojem *systémové archetypy*, které představují procesy sestávající se z různorodých kombinací rovnovážných a zesilujících okruhů. Mezi nejčastější archetypy se řadí [35]:

- archetyp „Vybočení cíle“ (*Drifting goals*),
- archetyp „Přesun břemena“ (*Shifting the burden*),
- archetyp „Limity úspěchu“ (*Limits to success*),
- archetyp „Úspěch úspěšným“ (*Success to the successful*),
- archetyp „Opravy selhání“ (*Fixes that fail*),
- archetyp „Tragédie prostého lidu“ (*Tragedy of the Common*),

- archetyp „Růst a podinvestování“ (*Growth and underinvestments*),
- archetyp „Eskalace“ (*Escalation*).

Obr. č. 14: Ukázka struktury BOT diagramu



Pozn.: Tento BOT diagram zachycuje obdobný jev, který je zobrazen prostřednictvím CLD diagramu na Obr. č. 12.

Zdroj: ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997.

Grafické funkční diagramy, tzv. structure-behavior pairs a metodické diagramy zachycující uspořádání prvků tvoří obvykle základní stavební kameny pro sestavení počítačových modelů *chování systémů a reprezentují systémovou dynamiku*. Grafické funkce a jejich znázornění jsou zejména vhodné pro objasnění nelineárního průběhu vazeb mezi veličinami systému a bývají hodnotné pro kvantifikaci efektů veličin, které jsou náročně měřitelné, jako je například časové hledisko. Structure behaviour pairs bývají často využívány k vyjádření propojení specifické struktury a k ní odpovídající formy chování, zatímco tzv. policy structure diagramy jsou aplikovány nejčastěji pro zachycení procesů, které jsou hnacím pohonem jednotlivých politických rozhodnutí.

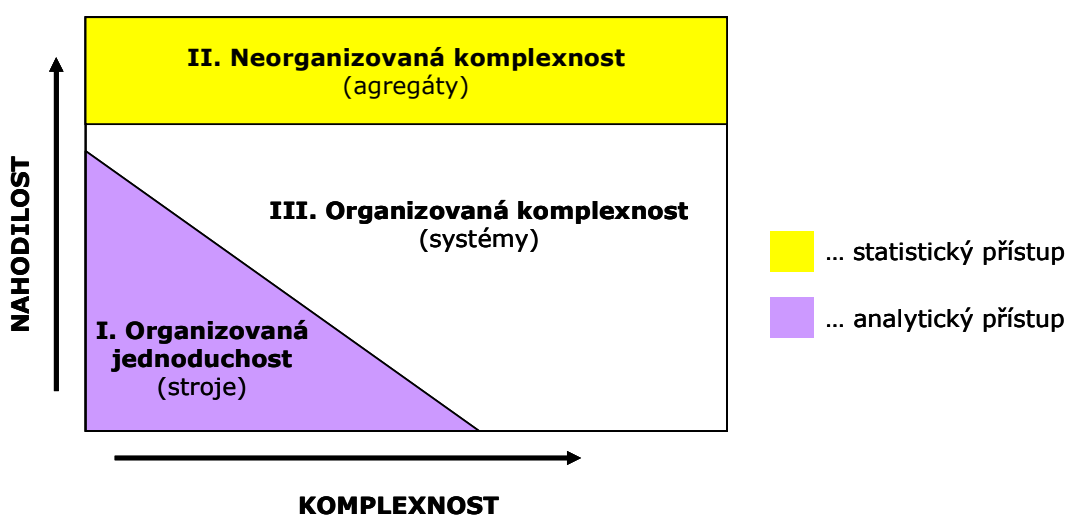
Ať je aplikován pro vyjádření struktury systému jakýkoliv z výše uvedených přístupů, měl by být nejprve proveden popis toho, jak se chová každý objekt systému sám o sobě, tedy tzv. *izolované chování prvku systému*. Tento popis je následován deskripcí toho, jak chování jednotlivého prvku ovlivňuje chování ostatních prvků systému. V neposlední řadě je třeba důsledně zvažovat, jak se systém a jeho části budou chovat, pokud žádná ze základních částí systému nebude přítomna. V matematickém pojetí vazeb mezi prvky představuje toto vyjádření fakt, že pro „ n “ prvků bude existovat 2^n vazeb a množství výpočtů bude vzrůstat minimálně stejně rychle jako druhá mocnina počtu těchto vazeb. Toto pravidlo se odborně nazývá *pravidlem Square Law of Computation*. Dalším neméně důležitým pravidlem je tzv. *Zákon velkých čísel* (Law of Large Numbers), které tvrdí, že čím větší je zkoumaná populace nebo systém, o to více je pravděpodobnější pozorovat hodnoty, jež se přibližují předpokládaným průměrným hodnotám. Z tohoto pohledu se jeví jako důležitá otázka správné volby rozsahu zkoumaného vzorku a aplikace statistických metod. Při práci se systémy se totiž často vyskytuje tzv. *neorganizovaná celistvost*, což znamená, že systémy, které jsou komplexní, ale z pohledu jejich výskytu nebo chování relativně náhodné, jsou zpravidla studovány pomocí známých statistických metod.

Právě *koncept nahodilosti* je jedním z nejvýznamnějších faktorů systémového myšlení, neboť nahodilost často vede k vlastnostem mnohdy protichůdným k naší intuici. Na druhé straně v případě velkých populací se zpravidla neprovádí výzkum a propočít exaktních zákonitostí chování systému, ale realizuje se výpočet jeho průměrných hodnot. Zobrazení aplikace statistického versus analytického přístupu je zachyceno na Obr. č. 15.

Na druhé straně tzv. pravidlo Square Law of Computation tvrdí, že středně velké systémy se těžko řeší pomocí analýzy, zatímco tzv. *pravidlo Square Root of N* varuje, že vyjádření prostřednictvím průměrných hodnot může vést ke zkresleným informacím. Kombinací těchto dvou výše uvedených pravidel lze získat pravidlo třetí tzv. *pravidlo Law of Medium Numbers*. Toto pravidlo je založeno na východisku, že pro středně velké systémy lze očekávat velké fluktuace, nepravidelnosti a nesoulad s libovolnou teorií vyskytující se více méně pravidelně. S tímto přístupem souvisí i skutečnost, že separace funkcí systému by

neměla být ignorována, ale současně by neměla být přeceňována. Právě schopnost generalizace skrze indukci je to, co umožňuje využívat obecné zákonitosti pro objasnění případů, které zatím nebyly vyřešeny. Tato schopnost generalistů, umožňuje *přecházet z jedné vědní disciplíny do jiné*, a tak získávat komplexní pohled na řešenou problematiku, neboť oba přístupy, ať již analytický nebo syntetický, jsou zatíženy svou charakteristickou chybou.

Obr. č. 15: Aplikace statistického versus analytického přístupu



Popis obrázku: V levém dolním rohu se nachází populace s relativně velkým podílem na celkové struktuře a může být tedy zpracována s využitím analytického přístupu. Na vrcholu nad linií v oblasti označené číslem II. lze identifikovat dostatečnou diverzitu nahodilosti, takže v tomto případě lze dosáhnout relativně požadované predikce. V oblasti označené číslem III. se nachází zbylá populace, která představuje tzv. organizovanou celistvost a je až příliš diverzifikovaná pro aplikaci analytického přístupu a zároveň příliš strukturovaná pro aplikaci statistických analýz. Tato oblast (III.) je de facto oblastí systémovou, neboť pro systémy, jež se nacházejí mezi malým a velkým množstvím extrémních hodnot oba klasické přístupy tj. analytický a statistický, selhávají.

Zdroj: WEINBERG, G. M. *An Introduction to General Systems Thinking*. New York: Dorset House Publishing, co., inc., 2001.

V této souvislosti nesmíme opomenout též tzv. *kompoziční pravidlo*, jehož historie sahá až do dob Aristotela. Toto pravidlo konstatuje, že celek je více než suma jednotlivých částí a vytváří tak *synergický efekt*. Opak kompozičního

pravidla reprezentuje tzv. **dekompoziční pravidlo**, které tvrdí, že část celku představuje více než pouhou frakci celku. A právě proto, že systémy se často jeví jako velice komplexní, může znalost výše uvedených pravidel vést k vyvarování se omylů při konstrukci systému a následné exaktní prognóze jeho vývoje.

Na základě výše uvedených teorií lze prohlásit, že pro správné fungování komplexního systému je nezbytné, aby **nové prvky systému zapadly** do fungujících vztahů nebo vytvářely nové fungující vztahy a současně, aby zohledňovaly dynamiku celého systému, včetně dynamik systému nižších hierarchických úrovní. Zároveň je potřebné brát v úvahu skutečnost, že prostředí systému se mění a tento fakt by měl být reflektován i prostřednictvím **kontrolních procesů a činností**, neboť objekt, či subjekt, který kontrolu systému realizuje, by měl být schopen flexibilně na změnu prostředí reagovat a dle potřeby operativně měnit prvky či metody kontrolního systému.

2.3. Prognostika

Prognostiku lze v širokém slova smyslu chápat jako část teorie poznání vztahující se k budoucím obdobím. Pro optimalizaci rozhodování v neustále se měnících podmínkách je vhodné znát pravděpodobný vývoj příslušného jevu pro účely jeho využití nebo pro jeho usměrňování k požadovaným cílům. S posunem časového horizontu prognózy se zvětšuje rozsah, ve kterém nejistota, neznalost podmínek a příslušných informací charakterizuje budoucí průběh procesů. Tato závislost bývá modifikována předmětem prognózy. V odborné literatuře lze konstatování o budoucím jevu klasifikovat do několika úrovní, které jsou dle Halaxy [75] uvedeny následovně:

- **Prognóza**, kterou lze obecně chápat jako kvalifikované konstatování vztahující se k neznámé budoucí události, jejímž obsahem je pravděpodobnostní výpověď o budoucnosti s relativně vysokým stupněm spolehlivosti.

- **Predikce**, jež je svým způsobem podmíněná prognóza. Úkol prognózy je na rozdíl od predikce rozsáhlejší, poněvadž musí anticipovat i vývoj podmínky, za níž se uskuteční predikce. Prognóza tedy představuje objektivní výpověď o budoucnosti s relativně vysokou mírou pravděpodobnosti, zatímco od predikce příslušná míra pravděpodobnosti není požadována.
- **Hypotéza**, která bývá často zaměňována právě s pojmem prognóza. Za základ rozlišení hypotézy od prognózy se často považuje délka budoucího časového období. V situacích, kdy již nelze formulovat prognózu, se právě uplatňuje hypotéza. Toto rozdělení není však striktní, neboť někteří autoři uvádí, že hypotéza se může vztahovat nejen k jevům budoucím, ale i k jevům současným či minulým. Hypotézu lze tedy obecně chápat jako předběžné konstatování o nějakém jevu, který není dosud vědecky uspokojivě prokázán nebo jako domněnka o podstatě určitého jevu a jeho pravděpodobné vysvětlení.

Z hlediska časového člení Halaxa [75] prognózy do níže uvedených kategorií:

- **Krátkodobé**, které představují horizont prognózy na období jednoho roku až tří, maximálně pěti let.
- **Střednědobé**, které zpravidla zahrnují časový horizont pěti až sedmiletého období.
- **Dlouhodobé** prognózy, které zahrnují relativně dlouhodobý časový horizont a jsou v některých oblastech známy též pod pojmem výhledy.

2.3.1. Prognostické metody

V současné době se lze setkat s řadou prognostických metod a technik, což je determinováno zejména bohatostí sledovaných jevů, různým stupněm jejich komplexnosti, různorodou délkou prognózovaného období a individuálním přístupem autorů k prognózovanému jevu.

Podle míry subjektivity lze obecně prognostické metody klasifikovat na:

- a) *Subjektivní/kvalitativní metody,*
- b) *Objektivní/kvantitativní metody,*
- c) *Systémové modely.*

a) Subjektivní metody

Mezi prognostické subjektivní metody řadí Ashton [76] a Bunn [77] zejména metody odborné expertizy, z nichž se v prognostice rozšířily především metody srovnávací, metoda analýzy dokumentů, metoda normativů a metoda dotazování. *Metoda srovnávací/analogie* spočívá v nalezení analogie ve vývoji systémů obdobných sledovanému jevu jak z hlediska obsahové struktury, tak časových a místních podmínek.

Metoda analýzy dokumentů se vztahuje jak k textovým, tak k elementárním statistickým podkladům, které poskytují informace o objektu prognózy. Pokud jsou informace úplné, umožňuje tato metoda získat komplexní přehled o daném problému. Plnému využití tohoto přístupu ovšem brání značná nesourodost podkladových materiálů a vysoké nároky na stanovení skutečných vývojových tendencí.

Při *normativní metodě* se běžně využívá prognóz sestavených pro hlavní veličiny a následně se na základě příslušných normativů odvozuje prognóza pro veličiny, které vykazují závislost na hlavním faktoru, a proto tato metoda reprezentuje obdobu analogické metody.

Principem *metody dotazování* je zjištění názoru odborníků na vývoj předmětu prognózy, přičemž dotazy mohou být kladeny jak ústní, tak písemnou formou. Přednost písemných dotazů vidí Makridakis [78] zejména v menší časové náročnosti na shromáždění příslušných informací a v identickém systému kladení otázek, který není při ústním dotazování zcela garantován. Na druhé straně nevýhodou písemného dotazování může být nízká kvantitativní i kvalitativní úroveň obdržených odpovědí, které lze v případě ústního dotazování částečně redukovat.

Jednou z alternativ metody dotazování může být tzv. *delfská metoda*, jež zahrnuje etapové zjišťování názorů odborníků, při němž se dotazy formulují nejdříve obecně a postupně se konkretizují směrem od obecného ke specifickému a jsou koncipovány tak, aby bylo možné jejich statistické zpracování.

Obdobu delfské metody představuje podle Armstronga [79] tzv. metoda *brainstorming*. Tento přístup vychází z jakési burzy nápadů, při které jsou dotazy kladeny ústní formou skupině odborníků různých profesí a zástupcům laické veřejnosti, mezi nimiž neexistují zábrany pro vyjádření osobních názorů a idejí o sledovaném jevu. Na rozdíl od delfské metody nemusí metoda brainstorming vyústit v konkrétní závěr o prognózovaném vývoji sledovaného jevu nebo veličiny.

b) Objektivní metody

Další kategorii prognostických metod představují prognostické objektivní metody, které vycházejí z poznatků statistiky a aplikované matematiky nebo jsou kombinací obou těchto přístupů. Armstrong [79] uvádí, že ze statistických metod se nejčastěji využívá zkoumání založené na analýze trendových funkcí a regresních modelů. *Analýzu trendových funkcí* lze rozdělit do dvou navazujících etap, přičemž první etapou je stanovení trendové funkce a výběr vhodného typu funkce pro vyjádření průběhu časových řad. Tento proces představuje nezbytnou podmínku kvality prognózy na základě analýzy časových řad. Z výše uvedeného vyplývá, že při aplikaci metody analýzy trendových funkcí je potřebné, aby volba příslušné funkce pro vyjádření chování sledovaného jevu byla relevantní jak z hlediska statistického, tak z hlediska věcně logického. Druhou etapu aplikace přístupu této metody zastupuje samotné prognózování sledovaného jevu. Obecným problémem trendových prognostických modelů ovšem zůstává stanovení odpovídající četnosti časových řad, neboť z hlediska statistických požadavků by měla být časová řada co největší, ovšem z hlediska prognostického účelu by se měla vztahovat k období, v němž sledovaný jev prodělal vývoj a zároveň lze očekávat, že vývoj bude pokračovat i v období extrapolace a prognózy.

Obecné zásady jako pro analýzu trendových funkcí platí i pro další objektivní metodu, kterou je *metoda regresní analýzy*. Draper a Smith [80] konstatují, že tato metoda se zpravidla aplikuje při konstrukci vícefaktorových

modelů, v nichž je vliv časové proměnné na závisle proměnnou rozložen mezi příčinné faktory.

Další nezanedbatelnou objektivní metodu prognózování reprezentuje podle Makridakise [78] *metoda strukturální analýzy*, která patří k metodám, jež v prognostické činnosti respektují normativně cílový postup formulace prognózy.

Dalším z typů objektivních metod je *metoda modelů matematického programování*, jež umožňuje formulovat tzv. účelové funkce. Účelová funkce může být formulována z hlediska různých kritérií, přičemž správný výběr cíle pro projektové období je součástí prognostické činnosti a jeho volba výrazně předurčuje kvalitu získané prognózy na základě programových modelů. Ostatní metody operační analýzy nebývají ve větším měřítku pro sestavení prognóz využívány.

Za zmínku přesto stojí *metody síťové analýzy*, které lze využít k prognóze časových úseků, v nichž vývoj předmětu prognózy dosáhne předem definovaného stadia nebo požadovaného stavu.

c) Systémové modely

Třetí kategorii prognostických metod reprezentují *systémové modely*, které zahrnují nejvýznamnější prognostické činnosti, neboť využívají jak principů objektivních, tak subjektivních metod pro vyjádření budoucnosti formou struktury, v nichž jsou všechny dílčí prvky znázorněny ve vzájemných souvislostech a interakcích. Habr [76] rozlišuje systémové pojetí prognostické činnosti do několika stadií, a to do fáze identifikace, fáze výpočtu, fáze interpretace a fáze implementace. V tomto kontextu Bunn [81] upozorňuje na skutečnost, že systémová identifikace předmětu prognózy je zvláště významná na začátku zpracování prognózy, neboť nepřesné vymezení systému a jeho okolí se projeví ve shromažďování zbytečných podkladových informací a nebo naopak závažné informace mohou být vynechány a výsledná prognóza tak poskytne zkreslené výsledky.

Při realizaci prognostických činností je vhodné brát v úvahu, že značná složitost některých studovaných jevů vyžaduje zpravidla rozdělení systému na

jednodušší celky, tzv. *subsystémy*, a to při respektování vzájemného propojení dílčích částí systému. Identifikovaný systém a jeho subsystémy s příslušnými vazbami by proto měly být pro prognostické účely popsány vhodnými výrazovými prostředky. Popis, neboli *deskripce systému*, může být proveden pomocí různých metod a byla mu věnována pozornost v předchozí kapitole pojednávající o systémech.

2.4. Společná zemědělská politika Evropské unie

Zemědělství je v současné době hlavní sektor Evropské unie, který lze charakterizovat jako opravdu jednotnou unijní politiku řízenou nadnárodní autoritou, a to Evropskou komisí, upravovanou nebo schvalovanou ministry členských zemí unie a revidovanou Evropským parlamentem. Společná zemědělská politika je systémem zemědělských dotací a subvencí Evropské unie a pojme zhruba čtyřicet procent z celkových ročních výdajů rozpočtu EU.

Od svého založení vytvořila Společná zemědělská politika komplexní politický a právní rámec pro evropské zemědělství. Současně jako plně integrovaná společná politika nahradila významné množství národní legislativy. Lze říci, že Společná zemědělská politika splnila většinu cílů stanovených ve Smlouvě o založení Evropského společenství [4] při utlumení sociálních dopadů restrukturalizace zemědělství. Na druhé straně nelze popřít, že v důsledku *integračních procesů SZP* přicházejí farmáři a administrativní pracovníci do styku s širokou škálou pravidel a ustanovení, která mohou zvýšit riziko nesplnění cílů této politiky a mohou vést ke komplikování správného rozdělování financí z evropských fondů distribuovaných prostřednictvím Společné zemědělské politiky.

V kontextu probíhajících reforem Společné zemědělské politiky se Evropská komise rozhodla *zjednodušit a zlepšit regulaci SZP*. S ohledem na nesourodé názory a hodnocení dopadů reforem Společné zemědělské politiky z pohledu tzv. internacionalistů a tradicionalistů lze snahu o zjednodušení a zlepšení regulace Společné zemědělské politiky vnímat jako ambiciózní projekt,

který by měl být realizován se silným smyslem pro realitu, neboť zemědělské politiky a politiky rozvoje venkova jsou ze své povahy komplexní a odrážejí jak vnitřní, tak vnější cíle národních i nadnárodních zájmů. Zjednodušení Společné zemědělské politiky by současně mělo být kompatibilní s širšími cíli politiky Evropské unie jako je životní prostředí, bezpečnost potravin, soudržnost a ochrana finančních zájmů Společenství. Na druhé straně zjednodušení a zlepšení pravidel Společné zemědělské politiky vyžaduje významný zásah do současně platné evropské legislativy, jejímž cílem je efektivní financování a revize kontrolních mechanismů k ochraně veřejných zájmů Společenství. V této souvislosti je zřejmé, že politický konsensus uplatňování idejí SZP bude vyžadovat rovnováhu mezi administrativní jednotností a flexibilitou respektování národních či místních potřeb, současně však také reflektování *principů proporcionality¹⁰ a subsidiarity* a odpovědnosti jednotlivých institucí Společenství.

Pro lepší pochopení důvodů a smyslu zjednodušení pravidel Společné zemědělské politiky jsou v následujících podkapitolách popsány principy a hlavní charakteristiky Společné zemědělské politiky, jež determinují nejvýznamnější rysy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Společná zemědělská politika je *integrováný systém prvků*, který funguje prostřednictvím udržování cenové hladiny zemědělských komodit a subvencí zemědělské produkce. V rámci Společné zemědělské politiky existují tři hlavní mechanismy, a to:

- **Importní tarify** - uplatňují se na vybrané zboží dovezené do Evropské unie. Tyto tarify jsou stanoveny na takové úrovni, aby zvýšily světovou cenu na cílové ceny ekvivalentu cen Evropské unie.
- **Interní intervenční cena** - pokud cena na vnitřním trhu klesne pod intervenční úroveň, pak Evropská unie vykoupí zboží, aby se cena zvýšila na intervenční úroveň, přičemž intervenční cena je stanovena níže, než je cena tržní.

¹⁰ Princip proporcionality je stanoven čl. 5, odst. 3, Smlouvy o Evropském společenství a vychází ze zásady, že ES musí při své legislativní činnosti pro dosažení určitého cíle zvolit nejšetrnější prostředek, tj. takové opatření, které zasahuje do základních práv nejméně závažným způsobem.

- **System subvencí/dotací** - původně platil pro jednotkové množství produkce, což následně vedlo k nadprodukcí. V současné reformované SZP se zavedly dotace, které jsou založeny na jednotce vstupu, konkrétně na výměře zemědělské plochy, a navíc jsou spojeny s dodržováním environmentálních pravidel, což by mělo vést k eliminaci potenciální nadprodukce. Právě kategorie systému subvencí/dotací má přímou vazbu na principy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Z předloženého rozpočtu Evropské unie pro období let 2007 až 2013, zachyceném v Tabulce č. 1, vyplývá, že schválené finanční škrty se zatím významně netýkají Společné zemědělské politiky. Hlavním důvodem této skutečnosti byla dohoda francouzského prezidenta Chiraca a německého kancléře Schrödera z roku 2002 o tzv. **zmrazení agrárních dotací** až do roku 2013. Struktura výdajů z rozpočtu EU souhrnně pro období let 2007 až 2013 je zobrazena v Grafu č. 1. Zajímavý je též vývoj podílu Společné zemědělské politiky na celkových výdajích Evropské unie za období let 1958 až 2008, který je zachycen na Grafu č. 2. Na základě výše uvedeného lze usuzovat, že finanční aspekt Integrovaného administrativního a kontrolního systému bude minimálně po dobu současného rozpočtového období nadále významný, neboť je přímo determinován hodnotou rozpočtové položky ochrana a správa přírodních zdrojů.

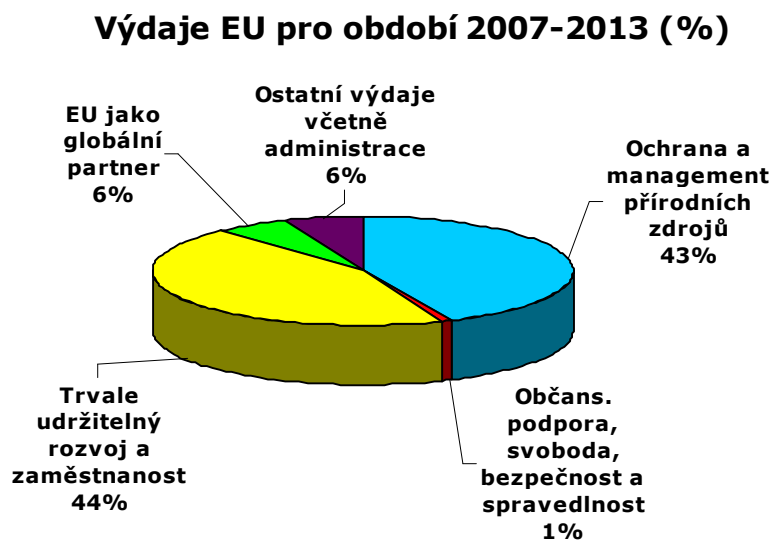
Tabulka č. 1: Struktura výdajů a rozpočtu EU pro období let 2007-2013 (mld. EUR)

PRÍDELKY NA ZAVAZKY (v mil. EUR)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Udržitelný růst	51 267	52 913	54 071	54 860	55 379	56 845	58 256	383 591
1a) Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8 404	9 595	10 209	11 000	11 306	12 122	12 914	75 550
1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Ochrana a správa přírodních zdrojů	53 478	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	369 837
- z toho: podpora trhu a přímé platby	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Občan. podpora, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a) Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b) Občan. podpora	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. EU jako globální partner	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Správní výdaje	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Kompenzace pro nové členské státy	419	191	190	--	--	--	--	800
Celkové závazky	119 195	121 971	123 019	123 518	124 018	125 496	127 044	864 261
Celkové závazky jako procento na HDP	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%

Pozn.: Součet výdajů za období 2007-2013, vyjádřených ve stálých cenách z roku 2004

Zdroj: <http://www.euroskop.cz>

Graf č. 1: Struktura výdajů a rozpočtu EU v letech 2007-2013 dle závazků

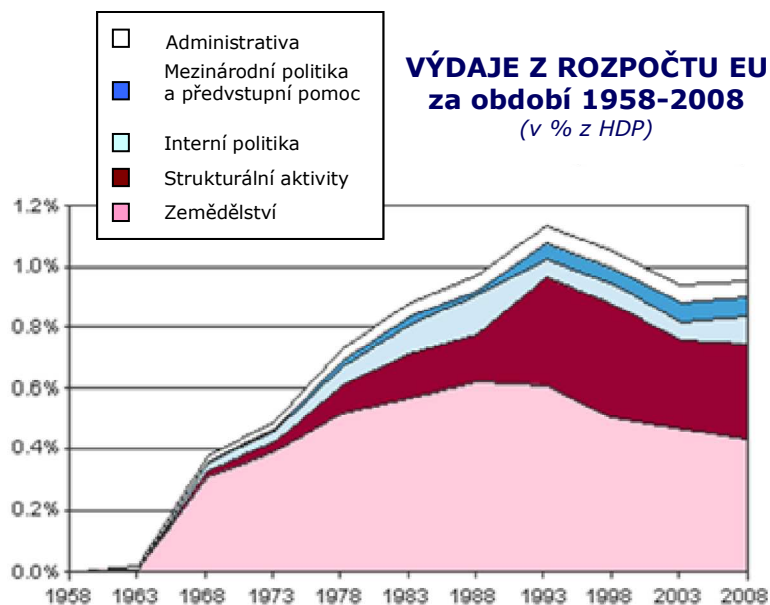


Pozn. 1: Graf obsahuje součet plánovaných výdajů ve stálých cenách z roku 2004.

Pozn. 2: Společná zemědělská politika je řazena pod položku „Ochrana a management přírodních zdrojů“.

Zdroj: <http://www.euroskop.cz>

Graf č. 2: Výdaje z rozpočtu EU za období let 1958 - 2008 (v % z HDP)



Zdroj: <http://www.euroskop.cz>

2.4.1. Reformy Společné zemědělské politiky

Společná zemědělská politika prošla od svého založení řadou reformem. První významná reforma Společné zemědělské politiky byla přijata v roce 1992 a byla implementována postupně v letech 1993 až 1994. Tato reforma, nazývaná též jako *MacSharryho reforma* [5], zahájila proces přechodu cenových podpor k podporám prostřednictvím přímých plateb. Reforma společné zemědělské politiky z roku 1992 snížila garantované ceny produkce a zavedla přímé platby založené na historických výnosech.

V červenci roku 2002 vydala Evropská komise stanovisko, ve kterém shrnuje a analyzuje dopady MacSharryho reformy Společné zemědělské politiky. Ve svém prohlášení Evropská komise mimo jiné uvádí: „...*přestože bylo dosaženo mnoha úspěchů, stále existují rozpory mezi cíli stanovenými pro Společnou zemědělskou politiku a její schopností poskytovat to, co společnost potřebuje. V důsledku toho byla navržena řada kroků pro opravu Společné zemědělské politiky. I když míra podpory farmářského sektoru se výrazně nepromítne do změny, všechny analýzy ukazují, že navrhovaná orientace k více konkurenčnímu, tržně orientovanému a udržitelnému zemědělství – prostřednictvím navrhovaných tržních reforem a lepší rovnováhy podpory a posílení politiky rozvoje venkova a posunu k více uvolněným politickým nástrojům nevázaným na komodity se zavedením systému jednotných farmářských plateb, by měla přispět ke zlepšení rozdělování finančních zdrojů a měla by vést k větší efektivitě převodu příjmů z prostředků Společné zemědělské politiky.*“ [23].

Druhá významná reforma Společné zemědělské politiky, tzv. **Agenda 2000** [5], začala být aplikována v roce 2000 a vyústila v přípravu rozšíření Evropské unie o nové členské státy. Podobně jako předchozí MacSharryho reforma použila Agenda 2000 přímé platby jako kompenzaci poloviny ztráty ze škrtů garantovaných cen produkce.

Následné reformy Společné zemědělské politiky byly zahájeny z důvodu revize Agendy 2000 v průběhu její implantace a vyústily ve třetí významnou řadu reforem datovaných k červnu roku 2003 a dubnu roku 2004. Tyto reformy Společné zemědělské politiky představovaly určitou ideu renacionalizace zemědělské politiky a zavedly tzv. uvolněné (de-coupled) platby, které by neměly

ovlivňovat rozhodnutí o produkci. Tyto platby se nazývají **jednotné farmářské platby** (Single Farm Payments) a jsou založeny na historických platbách za období let 2000 až 2002 a nahrazují kompenzační platby zavedené reformou Společné zemědělské politiky z roku 1992.

Zástupci Evropské komise ve svém prohlášení ze dne 19. listopadu 2005 mimo jiné deklarovali, že reformy Společné zemědělské politiky z roku 2003 přinášejí i další významné aspekty: „...*důležité komponenty reformy Společné zemědělské politiky z roku 2003 odrážejí filozofickou změnu přístupu k zemědělské politice Evropské unie. Především většina tlaků na reformu SZP pocházela od ochránců životního prostředí a spotřebitelů zemědělsko-potravinářských produktů. Požadavek plnění norem týkajících se životního prostředí a řádného chovu zvířat pro kvalifikaci v systému jednotných plateb odráží tyto tlaky. Dalším důležitým rysem reformy z roku 2003 je posun od politiky cenové podpory k politice podpory příjmu z důvodu uvolněných plateb. Farmáři Evropské unie tak budou mít více možností při rozhodování ohledně pěstování plodin, neboť podpory komodit nadále existují, ale na nižších úrovních, zatímco přímé platby farmářům, bez požadavků na pěstování konkrétních plodin, jsou rozšířenější.*“ [23].

V rámci výše zmiňovaných reform Společné zemědělské politiky nelze také opomenout skutečnost v přístupu SZP k rozvoji venkova. Reforma Společné zemědělské politiky z roku 2003 stanovila tzv. **dva pilíře v rozpočtu zemědělského sektoru. Pilíř číslo I.** pro politiky podpory trhu a cen a **Pilíř číslo II.** pro politiky rozvoje venkova. V souladu se zmiňovanou reformou SPZ by v budoucím období měla být naprostá většina subvencí hrazena nezávisle na objemu produkce. Nicméně k zamezení přerušení produkce si mohou členské země ponechat omezené propojení mezi subvencí a produkcí podle předem definovaných podmínek a v rámci jasných limitů. Tyto nové jednotné platby farmářům jsou zároveň úzce propojeny s normami pro ochranu životního prostředí, bezpečnosti potravin a správnou péči o chovaná zvířata. Akt oddělení subvencí a produkce by měl mít za následek skutečnost, že farmáři Evropské unie budou více konkurenceschopní a tržně orientovaní a zároveň budou zajišťovat nezbytnou stabilitu dodávky zemědělsko-potravinářské produkce. Souběžně by mělo být též více financí k dispozici farmářům pro programy ochrany životního

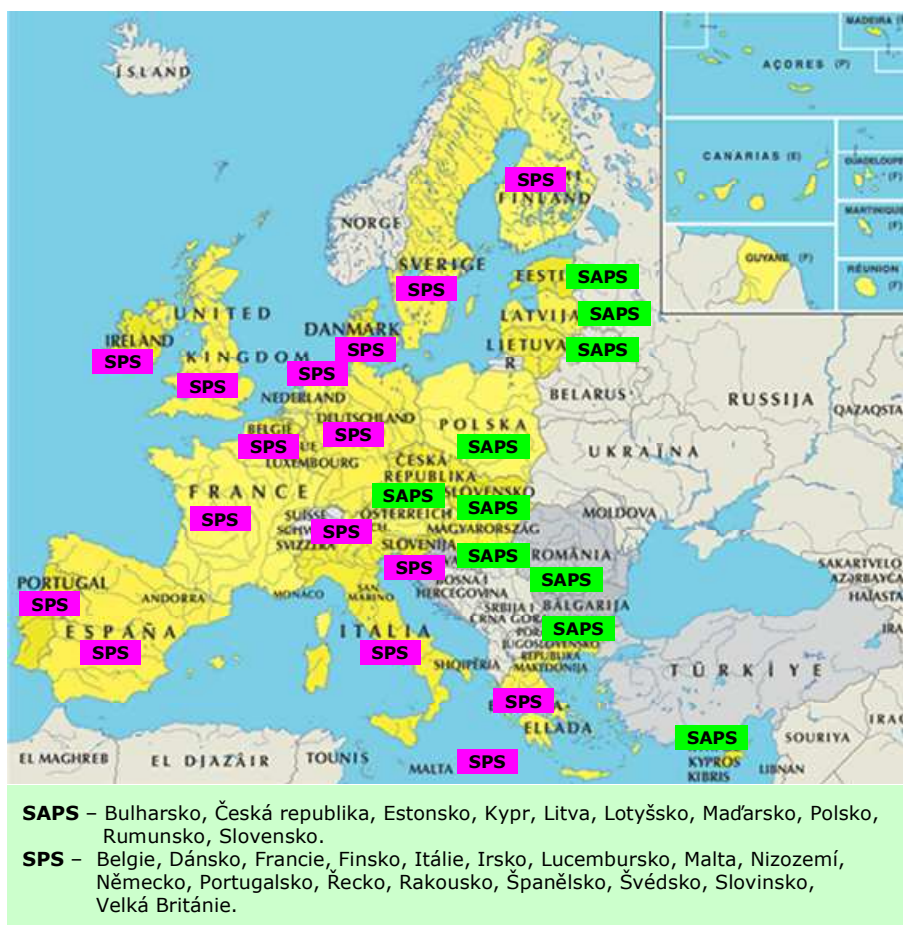
prostředí. Navržená reforma SZP bere současně v úvahu snahu posílit vyjednávací možnosti Evropské unie v pokračujících obchodních diskusích v rámci Světové obchodní organizace.

Prvky výše zmiňované reformy vstoupily v platnost od roku 2005, přičemž členským státům byla ponechána možnost přechodného období na implementaci reformy z důvodu specifických zemědělských aspektů za dodržení podmínky implementace této reformy nejpozději do roku 2007. V případě členských zemí, které přistoupily k Evropské unii v roce 2004, byla reforma doplněna alternativou, kterou představovala implementace částečně upravené a zjednodušené platby formou jednotné platby na plochu tzv. *Single Area Payment Scheme*¹¹ (SAPS).

Předložená alternativa, tj. implementace platby SAPS, předpokládala, že členské státy, jež tuto možnost využijí přejdou z platby SAPS na platbu SPS nejpozději do roku 2009. Ovšem s ohledem na administrativní náklady spojené s implementací tohoto schématu a zároveň některých dosud nevyjasněných aspektů implementace Single Payment Scheme bylo rozhodnutím Komise ze dne 4. září 2008 stanoveno, že časový horizont *přechodu z platby SAPS na platbu SPS* je rozšířen na období do roku 2013 včetně. V případě nových členských zemí, které přistoupily k Evropské unii v roce 2007 (Bulharsko a Rumunsko), je alternativa implementace platby SAPS též platná, včetně stanoveného termínu přechodu na platbu SPS nejpozději k datu 1. ledna 2014. Rozdělení členských zemí Evropské unie podle typu současně implementované jednotné platby je zachycen na Obr. č. 16.

¹¹ SAPS: Z iniciativy Evropské komise bylo v rámci přístupových jednání dohodnuto, že po dobu maximálně pěti let od přistoupení mohou nové členské země udělovat zjednodušenou přímou podporu, tzv. Single Area Payment Scheme. SAPS umožňuje udělení fixní sazby na hektar zemědělské půdy, kalkulované dělením celkové dostupné podpory příjmů celkovým počtem hektarů použitých pro zemědělskou produkci. Tento systém redukuje náklady na přípravné práce před a během přistoupení k EU, což má následně umožnit hladký přechod na systém jednotné platby na farmu SPS.

Obr. č. 16: Mapa rozdělení členských zemí EU dle typu varianty přímých plateb - 2008



Zdroj: <http://www.europa.eu.int>

Klíčové prvky současné reformy SZP

Mezi klíčové prvky současné reformy SZP lze beze sporu zařadit:

- **Jednotnou platbu** (na farmu, na plochu), která je nezávislá na objemu produkce. Tato jednotná platba je vázána na normy týkající se životního prostředí, bezpečnosti potravin, správnou péči o chovaná zvířata a požadavek udržovat zemědělskou půdu v dobrých zemědělských a environmentálních podmínkách (souhrnně *cross-compliance*).
- Posílení **politiky podpory venkova** s vyššími finančními zdroji z rozpočtu EU a nové aspekty směřující k podpoře životního prostředí.
- **Omezení přímých plateb**, tzv. modulace pro větší farmy k financování nové politiky podpory venkova.
- **Mechanismus pro finanční disciplínu** k zajištění toho, aby agrární rozpočet stanovený pro období let 2007 až 2013 nebyl překročen.

- **Revizi tržní politiky** prostřednictvím asymetrických cenových škrťů v mléčném sektoru, redukce měsíčních výnosů v obilném sektoru, reformy v sektorech rýže, pšenice tvrdé, ořechů, škrobových brambor a sušeného krmiva. Oblasti působnosti SZP podle jednotlivých zemědělských komodit jsou shrnuty v Tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Oblasti působnosti Společné zemědělské politiky EU

Oblasti působnosti Společné zemědělské politiky EU	
Obiloviny	Mléko a mléčné výrobky
Rýže	Víno
Brambory	Med
Olejniny	Hovězí a telecí maso
Sušené krmivo	Drůbeží maso
Ovoce a zelenina	Vejce
Bavlna	Vepřové maso
Hrách a fazole	Skopové maso
Bob sladký	Kozí maso
Olivový olej	Cukr
Len na semeno	Len textilní
Bourec morušový	Tabák
Konopí	Květiny
Chmel	Krmivo pro hosp. zvířata

Zdroj: <http://www.europa.eu.int>

K cílům současné Společné zemědělské politiky lze zařadit snahu o její zjednodušení. K tomuto konceptu Evropská komise prostřednictvím své zástupkyně Boelové uvádí, že: „...zjednodušení Společné zemědělské politiky jako komplexního systému je značnou výzvou, ze které ovšem může Evropská unie vytěžit řadu přínosů. Mezi hlavní přínosy lze zařadit pomoc farmářům stát se více konkurenceschopnými, snížení množství administrativních pracovníků aj.“ [26]. Zástupci Komise současně důrazně proklamují, že úsilí o zjednodušování nelze vnímat jako snahu o zrušení Společné zemědělské politiky.

2.4.2. Implementace současné reformy Společné zemědělské politiky

Evropská komise se v souladu s probíhající reformou Společné zemědělské politiky usnesla, že implementace současné reformy bude realizována prostřednictvím tří základních směrnic Komise, a to v následujícím členění. V kapitole číslo 4 této disertační práce je detailněji pojednáváno o implementaci jednotlivých níže uvedených směrnic do pravidel systému IACS.

Směrnice č. 1 pojednává o ustanovení ohledně křížového plnění tzv. *cross-compliance, ustanovení v oblasti kontroly a modulace*. Ustanovení ohledně křížového plnění je jedním z klíčových elementů současné reformy SZP, které činí jednotnou platbu na farmu závislou na plnění norem ze strany farmářů s ohledem na aspekty veřejného zdraví, ochranu životního prostředí, dobrou péči o chovaná zvířata a dodržování správných zemědělských a environmentálních podmínek tzv. GAECs (Good Agricultural and Environmental Conditions).

Směrnice č. 2 zahrnuje klíčový element reformy SZP zavádějící *jednotnou platbu na farmu*, pro níž platba není nadále spojena s množstvím produkce, což podle stanoviska Komise umožňuje farmářům zajištění příjmů a nasměrování jejich produkce k potřebám trhu a nárokům spotřebitelů. V souladu s touto směrnicí jsou však platby uhrazeny zemědělským subjektům v plné výši pouze tehdy, pokud je splněno ustanovení o křížovém dodržování *cross-compliance*. Zároveň budou platby přesunuty z klasifikace plateb z tzv. jantarové skříňky do tzv. zelené skříňky¹² [82].

Směrnice č. 3 pokrývá ty oblasti podpory, jež jsou *i nadále stále závislé na produkci*. Takové možnosti jsou předpokládány zejména v oblasti živočišné produkce, především v podpoře produkce hovězího a skopového masa.

¹² Jantarová skříňka (amber box) – jde o opatření vztahovaná na produkci s výrazným účinkem zkreslujícím obchod, například podpora tržních cen. Zelená skříňka (green box) – jde o opatření jež mají omezený nebo nepatrný zkreslující účinek na obchod nebo na produkci, například opatření bezpečnosti výživy, s produkcí nespjatá podpora příjmů aj.

V souladu s výše uvedenými prvky reformy specifikuje Komise každoročně své dílčí politické strategie pro oblast Společné zemědělské politiky. V květnu roku 2008 vydala Komise dokument s názvem ***Roční politická strategie pro sektor zemědělství pro rok 2009***, ve kterém jsou přiblíženy podrobné strategické cíle pro oblast Společné zemědělské politiky pro definované období [83]. V tomto kontextu stojí za připomenutí strategie implementace tzv. ***Zeleného dokumentu*** zaměřeného na oblast kvality agrární produkce a na snahu o prohloubení veřejného povědomí o skutečnosti, že zemědělské dotace jsou úzce spjaty s podmínkou dodržování vysokých produkčních standardů, dodržováním závazků bezpečnosti a hygieny potravin, důrazu na ochranu a blahobyt zvířat a v neposlední řadě též na šetrný přístup k životnímu prostředí.

Další významnou dílčí strategií pro rok 2009 představuje snaha o zavedení a ***konsolidaci řady certifikačních standardů***, které pokrývají zejména oblast přístupu k hospodářským zvířatům a agendu environmentálních podpor. Uvedené strategie lze zastřešit pod souhrnný pojem ***strategie kvality***, které se stávají pro rok 2009 jakýmsi hlavním mottem reformující se Společné zemědělské politiky. Ve vazbě na Integrovaný administrativní a kontrolní systém se konkrétně jedná o implementaci prvků ***cross-compliance*** a je o nich blíže pojednáváno v analytické části předkládané disertační práce.

3. METODIKA DISERTAČNÍ PRÁCE

3.1. Vymezení rozsahu zkoumané problematiky

Vzhledem ke stanoveným cílům je disertační práce rozdělena do dvou základních oblastí. *Teoretická část* je tvořena literární rešerší zkoumané problematiky a rozbohem teoretických podkladů a předpokladů studované oblasti. *Praktická část* disertační práce podrobně analyzuje vývoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému v důsledku reformy Společné zemědělské politiky a následně s využitím metod syntézy a komparace realizuje vymezení systému IACS, včetně výčtu jeho fundamentálních i specifických charakteristik. Na tuto část navazuje pojednání o systémovém pohledu na Integrovaný administrativní a kontrolní systém a provádí kategorizaci systému IACS na základě předchozí realizované analýzy a syntézy studované problematiky a vyúsťuje v závěrečný oddíl, jež předkládá možné scénáře budoucího vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Celá *disertační práce je koncipována* tak, že pojednává o problematice Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho závazné rámcové podobě, jak je stipulována právními akty Evropské unie. S ohledem na vytýčené cíle této disertační práce je proveden rozklad problematiky na základě rozboru systému ve snaze *definovat jeho fundamentální strukturu a vazby*, neboť porozumění struktuře systému je nezbytným podkladem proto, aby bylo možno chování Integrovaného administrativního a kontrolního systému předvídat a případně regulovat.

Popis dílčích odlišností mezi Integrovaným administrativním a kontrolním systémem napříč jednotlivými členskými státy Evropské unie není předmětem této disertační práce, neboť provedení komparace systémů IACS v členských státech Unie bylo předmětem již předchozího studia dané agendy a autorkou této disertační práce je o něm pojednáváno v samostatných dokumentech, a to v rámci studie realizované pro organizaci Royal Bath & West of England Society [84] a v diplomové práci [85]. Současně není předmětem této disertační práce provedení rozboru Integrovaného administrativního a kontrolního systému ve vazbě na jeho vnější okolí, neboť této problematice byla věnována pozornost již v rámci předchozího studia a jeho závěry jsou sumarizovány v diplomové práci autorky.

Rozsah disertační práce je tedy vymezen především vnitřním prostředím Integrovaného administrativního a kontrolního systému, jeho interními vazbami a systémovým pohledem na zkoumanou problematiku.

V rámci předkládané disertační práce je tedy aplikována zejména *interní forma popisu* Integrovaného administrativního a kontrolního systému, která se zaměřuje na popis chování systému prostřednictvím působení jeho prvků a vazeb mezi elementy. Z pohledu *konstrukce komplexních systémů* předkládá tato disertační práce výčet prvků systému IACS, zobrazuje jejich uskupení do kategorií a zachycuje vyznačení vazeb mezi nimi, což z pohledu datových jednotek a informačních toků odpovídá realizaci *metodiky nultého řádu*. Z toho vyplývá, že předmětem této disertační práce není externí forma popisu systému IACS, která by charakterizovala chování objektu prostřednictvím vazeb systému s jeho okolím, neboť tato oblast přesahuje rámec studované problematiky vymezené cíli práce. Předmětem disertační práce je tedy provedení analýzy vývoje systému IACS z pohledu jeho systémových charakteristik a uplatnění výstupů z provedené analýzy pro splnění dalších vytýčených cílů této práce.

Časový horizont zkoumané problematiky je vymezen obdobím od padesátých let dvacátého století po současnost a v rámci prognostické části této disertační práce je zmiňován i výhled vývoje systému IACS do budoucnosti. Významným mezníkem reformy Společné zemědělské politiky majících podstatný dopad na principy Integrovaného administrativního a kontrolního systému je věnována vždy samostatná pasáž, zatímco drobné změny tohoto systému nejsou v disertační práci rozebírány, neboť jsou autorkou v kontextu studované problematiky vnímány jako nepodstatné. Z pohledu studia Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho systémové podobě je v rámci této disertační práce *aplikován především dynamický, nebo-li vývojový přístup*, který se zaměřuje na změny studovaného objektu během výše definovaného časového období.

V kontextu hodnocení systému je pak aplikováno především prolínání *holistického a redukčního přístupu* orientovaného na studium systému IACS jako celku a jeho následného rozkladu na nižší jednotky. Funkcionalistický přístup, který by se zaměřoval na výzkum systému IACS směrem k vyšším

hierarchickým úrovním, není předmětem této disertační práce, neboť tato agenda nespadá pod vymezené cíle předkládané práce.

3.2. Metodika výzkumu a zpracování dat

Metodika zpracování dat použitých pro účely této disertační práce je založena na informacích získaných jak z primárních, tak sekundárních zdrojů.

Mezi metody sběru informací použitých pro účely této disertační práce lze zařadit zejména níže uvedené techniky:

- ◆ *studování existující dokumentace* (odborné publikace, legislativní předpisy, periodika, denní tisk, projektové dokumentace, aj.),
- ◆ *přímá interview* s odbornou i neodbornou veřejností,
- ◆ *telefonické dotazování* odborné veřejnosti,
- ◆ *dotazování emailem* odborné veřejnosti, zejména pracovníků orgánů Evropské unie, reprezentantů platebních agentur a ministerstev zemědělství členských států Unie, národních a zahraničních expertů zabývajících se problematikou Společné zemědělské politiky,
- ◆ *vyhledávání informací prostřednictvím internetu*,
- ◆ *získávání informací prostřednictvím participace na projektech* v oblasti IACS a twinningových projektech realizovaných pod záštitou orgánů Evropské unie,
- ◆ *získávání informací o agendě IACS v rámci zaměstnaneckého poměru* v platební agentuře, Státním zemědělském intervenčním fondu.

Metodika výzkumu a zpracování informací je založena především na využití těchto metod:

- **Analýza** textových, numerických a geografických materiálů, které poskytují informace o dané problematice. Tato metoda slouží jako podklad pro získání komplexního přehledu o studované problematice.

- **Komparace** získaných materiálů a obdržených názorů. Tato metoda je aplikována zejména za účelem selekce relevantních informací a jako podklad pro nastolení některých sporných otázek.
- **Syntéza** zjištěných skutečností, které současně slouží jako základ pro grafické vyjádření prvků a vazeb systému IACS, pro zobrazení základních toků procesů v rámci tohoto systému a pro realizaci kategorizace systému IACS. Syntéza je zároveň využita jako nezbytný podklad pro prognostické účely stanovení scénářů budoucího vývoje zkoumané problematiky.
- **Prognostika** formou střednědobé predikce a výhledu pro tvorbu scénářů možného vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že jedním z výstupů syntézy použité v rámci této disertační práce je zobrazení fundamentálních prvků Integrovaného administrativního a kontrolního systému, včetně jeho definovaných vazeb a souslednosti klíčových procesů. **Grafická forma zobrazení** je zvolena, protože matematické vyjádření je s ohledem na komplexnost celého systému příliš náročné, těžko realizovatelné a obtížně srozumitelné. Grafické zobrazení elementů systému a jeho základních schémat procesů je provedeno pro každou z významných etap Společné zemědělské politiky, jež podstatně determinovaly změnu Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Nově definované prvky nebo vazby oproti původní verzi systému IACS jsou vždy zvýrazněny, přičemž pojmem „*původní verze systému*“ je chápána vždy poslední předcházející verze systému IACS. Současně je vhodné zdůraznit, že předmětem této disertační práce není vytvoření precizního systémového modelu Integrovaného administrativního a kontrolního systému nebo detailní vyjádření jeho procesů formou flowchartu, neboť tato agenda zasahuje již mimo rámec stanovených cílů této práce. Na druhé straně lze ovšem prohlásit, že provedený rozbor a shrnutí systému IACS může nepochybně posloužit jako vhodný podklad pro **vytvoření standardizované formy koncepčního modelu** systému IACS, splňujícího veškeré aspekty pravidel konstrukce modelu komplexního systému, který by definoval soubor všech prvků, které systém tvoří, a to v souladu s jejich současnými statusy,

dále stanovil jejich vazby s dalšími zahrnutými i nezahrnutými faktory a elementy, včetně popisu stavu těchto nezahrnutých prvků.

Studujeme-li Integrovaný administrativní a kontrolní systém z pohledu systémové vědy, je třeba zdůraznit, že právě předpoklady a očekávání, jak studované objekty fungují, představují na jednu stranu hnací sílu badatelových rozhodnutí a zároveň na straně druhé vyvolávají často nespokojenost s tímto abstraktním systémem, právě proto, že rozdílní administrativní pracovníci i široká veřejnost *vychází z rozdílných pojetí úlohy tohoto systému*, tj. odlišného chápání, co skutečně daný systém reprezentuje a co je jeho úlohou. Cílem této disertační práce je proto redukovat rozmanitost ve vnímání podstaty Integrovaného administrativního a kontrolního systému a nastínit jeho fundamentální zásady a pravidla. Samozřejmě je možno namítnout, že právě *pohledem individuálního pozorovatele* se systém stává relativním a charakteristika systému prostřednictvím pozorovatele může být v některých oblastech příliš úzká nebo naopak v jiné oblasti příliš široká. Tato skutečnost byla při tvorbě disertační práce eliminována porovnáváním konceptu systému IACS z pohledu autorky s výčtem povinných předpisů týkajících se zkoumané problematiky a jiné relevantní dokumentace, komparací představ s odbornými pracovníky a v neposlední řadě osobní zkušeností autorky v rámci zajištění činností spojených s implementací a provozem Integrovaného administrativního a kontrolního systému v České republice a Rumunsku a konzultační činnosti ve Velké Británii. Případy, ve kterých autorka použila *subjektivní pohled* na systém IACS jsou v disertační práci *vždy řádně označeny*, včetně uvedení důvodu, proč byl tento přístup aplikován.

Pro *prognostickou část této disertační práce*, tj. vytvoření scénářů možného budoucího vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému, je použita *forma střednědobé predikce a výhledu*, která vychází z předpokladů systémového vnímání Integrovaného administrativního a kontrolního systému *s důrazem na jeho vnitřní vazby a interní stabilitu*. Předmětem této disertační práce tedy není vytvoření prognózy o studovaném objektu, tedy systému IACS, neboť prognóza představuje již objektivní výpověď

o budoucnosti s relativně vysokou mírou pravděpodobnosti a musela by zahrnovat i vlivy aspektů vnějšího prostředí systému IACS. S ohledem na skutečnost, že zkoumání vlivů externího prostředí na Integrovaný administrativní a kontrolní systém není předmětem této disertační práce, není prognóze při sestavování scénářů možného budoucího vývoje systému IACS věnována pozornost. Z pohledu *prognostických metod* jsou při tvorbě scénářů *využity subjektivní metody*, neboť objektivní metody a systémové modely jsou pro oblast zkoumané problematiky v kontextu této disertační práce nevhodné. Mezi subjektivní metody použité při tvorbě scénářů budoucího vývoje systému IACS lze uvést především metodu analýzy dokumentů, metodu brainstorming a metodu dotazování. Při realizování prognostických činností je současně brán v úvahu fakt, že značná složitost studovaného systému IACS vyžaduje rozdělení komplexního systému na jeho menší celky, tj. subsystemy, a to při respektování vzájemného propojení dílčích částí systému.

Z pohledu jednotlivých teorií integrace je východiskem této disertační práce zejména přístup vycházející z paradigmatu, že hlavní roli v rozhodovacím procesu o vývoji Integrovaného administrativního a kontrolního systému hrají nadnárodní instituce, konkrétně orgány Evropské unie. Disertační práce nastoluje v rámci fungování systému IACS tedy především *neoinstitucionalistický přístup*, neboť vnímá instituce jako významné elementy mající zásadní vliv na politické výstupy zkoumané problematiky, jako nástroj nátlaku a redistribuce a zároveň jako prvek schopný zmírnit problémy kolektivního jednání a usnadnit kooperaci týkající se agendy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

4. ANALYTICKÁ ČÁST

4.1. Založení systému IACS

Založení Integrovaného administrativního a kontrolního systému úzce souviselo s reformou Společné zemědělské politiky a je datováno rokem 1992. Vznik tohoto systému je charakterizován Nařízením Rady (ES) č. 3508/1992 ze dne 27. listopadu 1992, kterým se systém IACS de jure zakládal. Důvody pro zřízení Integrovaného administrativního a kontrolního systému jsou detailněji popsány v kapitole číslo 2.1.

Podrobný rozbor výše citovaného právního aktu stipulujícího fundamentální pravidla systému IACS, rozbor jeho požadovaných funkcionalit a vývoje s ohledem na probíhající reformy Společné zemědělské politiky následuje.

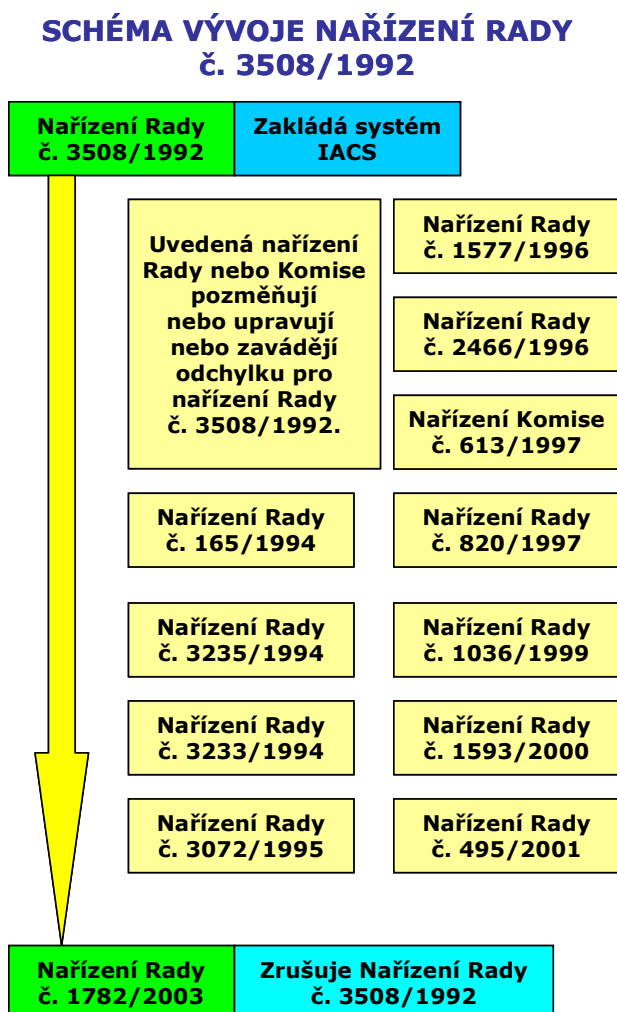
Popis a charakteristika prvků vzniklého Integrovaného administrativního a kontrolního systému vychází z důkladné analýzy Nařízení Rady č. 3508/1992 v jeho konsolidovaném znění a analýzy ostatní relevantní dokumentace. Schéma vývoje výše uvedeného nařízení je zobrazeno na Obr. č. 17 a výčet nařízení Rady a nařízení Komise, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Rady č. 3508/1992 včetně jejich úplných názvů je uveden v Příloze č. 4.

4.1.1. Hlavní cíle spojené se založením systému IACS

Na základě provedené analýzy Nařízení Rady č. 3508/1992 lze hlavní cíle reformy Společné zemědělské politiky shrnout do následujících oblastí:

- *Založení Integrovaného administrativního a kontrolního systému za účelem garance řádné evidence a zabránění finančním nesrovnalostem a podvodům souvisejících s dotacemi financovanými z Evropského zemědělského záručního a orientačního fondu.*
- *Implementací systému IACS redukovat současnou heterogenní strukturu administrace a kontroly dotačních titulů Společné zemědělské politiky napříč jednotlivými členskými státy Evropského společenství.*

Obr. č. 17: Schéma vývoje Nařízení Rady č. 3508/1992



- *Adaptace, zvýšení efektivity a užité hodnoty administrativních a kontrolních mechanismů v souladu s reformou SZP prostřednictvím implementace systému IACS.*
- *Stanovení výčtu dotačních titulů, které systému IACS přímo podléhají nebo u nichž je požadováno, aby jejich administrativní a kontrolní systémy byly se systémem IACS kompatibilní.*
- *Stanovení definice pojmů farmář, zemědělský podnik a zemědělská parcela.*
- *Provedení definice jednotlivých prvků Integrovaného administrativního a kontrolního systému včetně požadavků na jejich funkcionality a stanovení pravidel pro implementaci systému IACS.*

Výčet dotačních titulů plně a částečně řazených pod režim Integrovaného administrativního a kontrolního systému je uveden v Tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Seznam dotačních titulů plně nebo částečně řazených pod systémem IACS

DOTAČNÍ TITULY PLNĚ ZAŘAZENÉ POD SYSTÉM IACS
Rostlinný sektor
<i>Plodiny na orné půdě</i>
<i>Produkce rýže</i>
<i>Vybrané luštěniny (zrno)</i>
Živočišný sektor
<i>Produkce hovězího a telecího masa</i>
<i>Produkce skopového a kozího masa</i>
<i>Společná opatření trhu pro oblast mléka a mléčných produktů</i>
DOTAČNÍ TITULY ČÁSTEČNĚ ZAŘAZENÉ POD SYSTÉM IACS
<i>Sušené hrozny</i>
<i>Produkce tabáku</i>
<i>Chmel (dotace na plochu)</i>
<i>Chmel (dotace na dočasné uložení do klidu a klučení)</i>
<i>Agro-environmentální opatření</i>
<i>Lesnictví</i>
<i>Opatření LFA</i>
<i>Opatření pro oblasti s environmentálními omezeními</i>
<i>Produkce olivového oleje</i>
<i>Produkce bavlny</i>
<i>Produkce sušeného krmiva</i>
<i>Produkce citrusových plodů na zpracování</i>
<i>Produkce rajčat na zpracování</i>
<i>Víno (dotace na restrukturalizaci)</i>

Pozn.: Dotační tituly částečně zařazené pod režim Integrovaného administrativního a kontrolního systému musí splňovat podmínku kompatibility se systémem IACS minimálně v oblasti počítačové databáze, identifikačního systému zemědělských parcel a hospodářských zvířat a administrativních kontrol.

4.1.2. Prvky založeného systému IACS a jejich základní charakteristiky

Na základě provedené analýzy Nařízení Rady č. 3508/1992 a ostatní podkladové dokumentace lze konstatovat, že základní stavební prvky ustaveného Integrovaného administrativního a kontrolního systému tvoří níže uvedené elementy:

- a) Počítačová databáze,*
- b) Systém identifikace zemědělských parcel,*
- c) Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat,*
- d) Žádost/žádosti o dotaci/dotace,*
- e) Integrovaný kontrolní systém.*

Jednotlivé prvky systému IACS je možno dále charakterizovat v jejich základní formě (viz dále).

a) Počítačová databáze

Počítačová databáze by měla sloužit pro evidenci žádostí o dotaci/dotace pro každý zemědělský subjekt, který o dotaci požádá, přičemž data musí být vzájemně kompatibilní a homogenní.

b) Systém identifikace zemědělských parcel

Systém identifikace zemědělských parcel představuje klíčový prvek celého systému a slouží jako nezbytný podklad pro správné podání žádosti o dotaci.

c) Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat

Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat musí být nastaven v souladu se Směrnicí Evropského společenství číslo 92/102/EEC.

d) Žádost/žádosti o dotaci/dotace

Žádost o dotaci/dotace pro platby na plochu musí být farmářem předložena každoročně a musí v ní být obsaženy údaje o zemědělských parcelách, na něž je dotace požadována, včetně uvedení ploch, na nichž se nacházejí krmné plodiny, dále pak ploch vyjmutých z produkce a půdy uložené do klidu. Žádost nebo žádosti o dotace na hospodářská zvířata musí být předloženy též každoročně, přičemž výše uvedené žádosti, tj. žádost o dotaci pro platby na plochu a žádosti o dotaci na hospodářská zvířata mohou být deklarovány žadatelem integrovaně, a to v rámci tzv. jednotné žádosti.

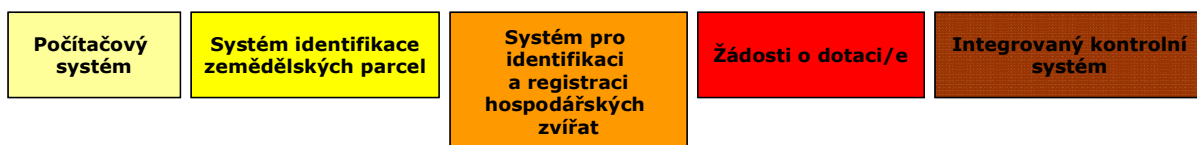
e) Integrovaný kontrolní systém

Integrovaný kontrolní systém musí být nastaven tak, aby se skládal z dalších dílčích komponent, mezi které se řadí minimálně administrativní

kontrola a tzv. kontroly na místě. Kontroly na místě se mohou dále členit na fyzické kontroly na místě (fyzická kontrola přímo v terénu) nebo na kontroly prostřednictvím dálkového průzkumu Země (kontrola s využitím leteckých nebo družicových snímků).

Souhrn prvků systému IACS bez analýzy jejich vzájemných vazeb lze shrnout do schématu zachyceného na Obr. č. 18. Současně lze prohlásit, že uvedené elementy představují nejen základní platformu vzniklého systému IACS, ale i jeho dalších modifikací.

Obr. č. 18: Schéma prvků systému IACS bez uvedení jejich vzájemných vazeb



4.1.2.1. Podrobnější charakteristika jednotlivých prvků založeného systému IACS

Nad rámec základních charakteristik dílčích prvků Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze v souladu s Nařízením Komise č. 3508/1992 pro některé prvky tohoto systému vysledovat i další specifické vlastnosti nebo na ně kladené požadavky.

a) *Počítačová databáze*

Na počítačovou databázi nejsou kladeny další specifické nároky nad rámec již uvedených základních charakteristik.

b) *Systém identifikace zemědělských parcel*

Systém identifikace zemědělských parcel musí být ustaven na principu mapových podkladů nebo údajích z katastru nemovitostí, případně na bázi jiných

kartografických referencí, přičemž preferován je informační geografický systém využívající leteckých nebo družicových snímků s přesností odpovídající měřítku minimálně 1:10 000.

c) Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat

Na systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat nejsou kladeny další specifické nároky nad rámec již uvedených základních charakteristik.

d) Žádost/žádosti o dotaci/dotace

Žádosti o dotaci/dotace na plochu musí být žadatelem podány během prvního kvartálu příslušného kalendářního roku. Členský stát se může rozhodnout, že žádost o dotaci bude obsahovat pouze změny skutečností oproti žádosti podané žadatelem v předchozím roce. Současně by členský stát měl realizovat zjednodušení systému příjmu žádostí o dotace tím, že zajistí distribuci předtištěných formulářů pro pozemky, jež byly předmětem žádosti o dotaci/dotace v předchozím roce a zároveň s nimi zajistí distribuci grafických podkladů k těmto pozemkům. Žadatel je pak povinen pro každou deklarovanou zemědělskou parcelu v žádosti o dotaci/dotace vyznačit plochu, na kterou o podporu žádá a zaznamenat její umístění. Dále platí pravidlo, že výše uvedené musí být kompatibilní se systémem identifikace zemědělských parcel v rámci systému IACS.

e) Integrovaný kontrolní systém

Integrovaný kontrolní systém by měl být nastaven tak, aby zamezil duplikaci sektorových kontrol stejného typu. Veškeré přijaté žádosti o podporu musí projít skrze administrativní kontrolu prostřednictvím počítačové databáze a administrativní kontroly by měly být následně doplněny kontrolou na místě. Kontrola na místě může být vykonána formou fyzické kontroly na místě nebo alternativně prostřednictvím kontroly dálkového průzkumu Země. Kontrola na místě musí být realizována u vzorku žadatelů a členský stát je povinen stanovit postup pro výběr tohoto kontrolního vzorku. V případě, že některé specifické kontrolní funkce jsou delegovány na jiné orgány, specializované agentury nebo

firmy, zodpovědnost za funkčnost Integrovaného kontrolního systému zůstává nadále v kompetenci národní administrativy.

f) Ostatní

Zástupci komise Evropského společenství mohou podrobit systém IACS v členském státě kontrole za účelem ověření, jaká opatření členský stát pro zajištění správné implementace tohoto systému učinil. Komise se současně zavázala výhledově stanovit a přijmout detailnější pravidla pro některé prvky systému IACS.

Vstup v účinnost:

- Od roku 1993 je systém IACS účinný s ohledem na proceduru podávání žádostí o dotace, alfanumerického systému identifikace a registrace hovězího dobytka a implementace Integrovaného kontrolního systému.
- Ostatní prvky systému IACS, které nejsou zmiňovány v předchozím bodě, jsou účinné nejpozději k 1. lednu roku 1998 pro Rakousko, Finsko a Švédsko a nejpozději k 1. lednu roku 1997 pro ostatní členské státy Evropského společenství.
- Zajištění kompatibility stávajících administrativních a kontrolních systémů pro dotační tituly přímo nespádající pod systém IACS, ale u nichž je kompatibilita se systémem IACS požadována, vstoupila v platnost nejpozději k 1. lednu roku 2003.
- Zavedení identifikace zemědělských parcel na bázi geografického informačního systému a jeho implementace vstoupily v platnost nejpozději k 1. lednu roku 2005.

Jak je řečeno výše, Evropské společenství se Nařízením Rady č. 3508/1992 současně ***zavázalo přijmout detailní pravidla*** pro následující oblasti a prvky Integrovaného administrativního a kontrolního systému:

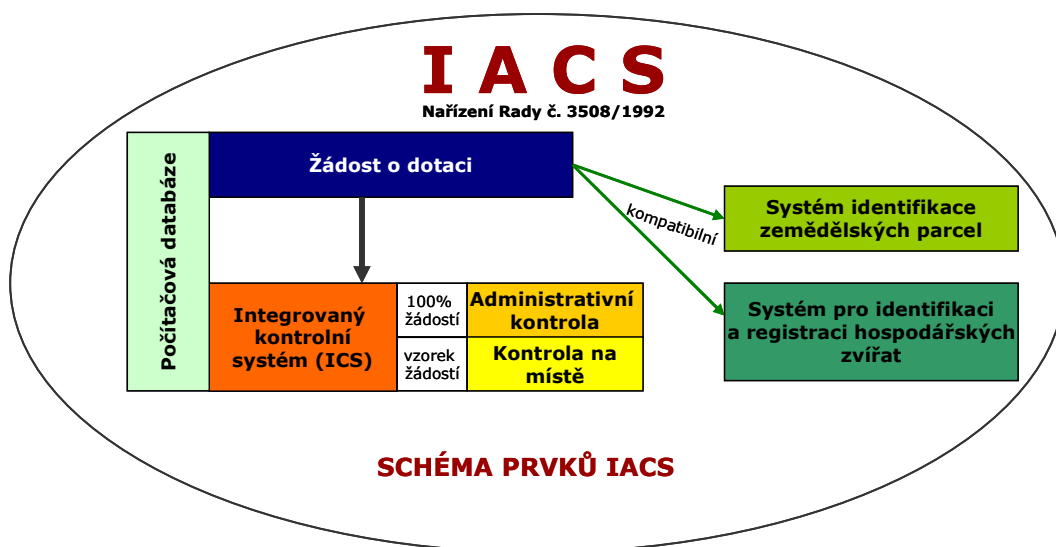
- *stanovení vlastností a dílčích prvků systému identifikace zemědělských parcel;*
- *stanovení pravidel pro podání změny žádosti o dotaci/dotace;*
- *stanovení minimálního výčtu informací, které musí být obsaženy v žádosti o dotaci/dotace;*

- *stanovení detailních pravidel pro administrativní kontroly, fyzické kontroly na místě a kontroly prostřednictvím dálkového průzkumu Země;*
- *stanovení pravidel pro zálohové platby z prostředků Společenství;*
- *stanovení přechodného opatření pro počáteční periodu implementace systému IACS;*
- *stanovení pravidel komunikace mezi členskými státy a Komisí.*

4.1.3. Shrnutí prvků založeného systému IACS

Na základě provedeného rozboru studované dokumentace je možno základní soubor prvků založeného systému IACS shrnout prostřednictvím schématu na Obr. č. 19 a diagram základních procesů Integrovaného administrativního a kontrolního systému vyjádřit prostřednictvím schématu zachyceném na Obr. č. 20.

Obr. č. 19: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Rady č. 3508/1992

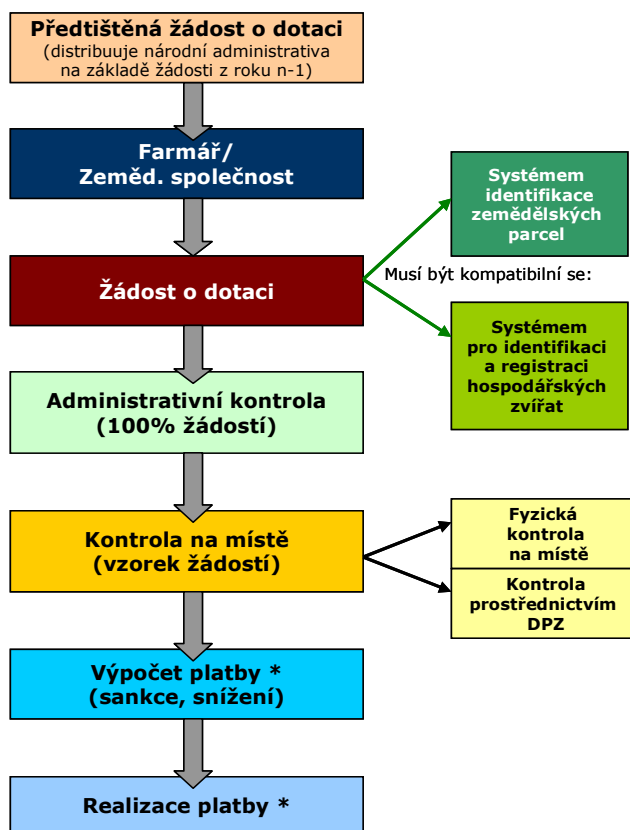


Na základě provedené analýzy prvků a pravidel založeného Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze konstatovat, že *systém je přehledný a jednoduchý*. Prvky systému jsou definovány spíše v obecné rovině, ze

systémového pohledu je však možno říci až téměř vágně. *V systému zjevně chybí* řada funkčních vazeb mezi jeho jednotlivými elementy (např. element administrativní kontrola není funkčně provázán s prvkem systému identifikace zemědělských parcel, ani s prvkem systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat) a pevně zakotvený řád a struktura vzájemně na sebe navazujících procesů. U systému lze též *identifikovat jeho slabou kontrolní funkci*, a to jak z pohledu dopředných, tak zpětnovazebných kontrolních vazeb. Z pohledu realizace činností jako je administrace, kontrola a výpočet platby obsahuje systém řadu funkčních nedostatků, neboť konkrétní pravidla pro tyto procesy nejsou jednoznačně determinována.

Obr. č. 20: Schéma základních procesů systému IACS podle Nařízení Rady č. 3508/1992

SCHÉMA ZÁKLADNÍCH PROCESŮ SYSTÉMU IACS (rok n) Nařízení Rady č. 3508/1992



Pozn.: Procesy obsahující **označení *** nejsou v NR č. 3508/1992 samostatně zmiňovány, ale pro přehlednost vazeb procesů systému IACS jako celku jsou v diagramu obsaženy.

Na druhé straně definice prvků systému, jejich charakteristik a funkčních požadavků ponechává *volný prostor pro jejich bližší specifikaci a implementaci jednotlivým členským státům* Evropského společenství a systém zůstává proto v kontextu Společenství heterogenním. Systém i přes výše uvedené shrnutí ovšem *nevykazuje konflikt vůči svým primárně nastaveným cílům*, tj. zajištění implementace postupů vedoucích k eliminaci rizik finančních nesrovnalostí a podvodů spojených s vybranými dotačními programy Společné zemědělské politiky a do jisté míry sladění administrativních a kontrolních mechanismů napříč členskými státy Společenství. Pro skutečné zajištění realizace stanoveného cíle je ovšem vymezená definice prvků systému, jejich charakteristik a vazeb stále nedostatečná. Shrnutí funkčních nedostatků systému a jejich vymezení je podrobněji analyzováno v kapitole 5 a kapitole 6 této disertační práce.

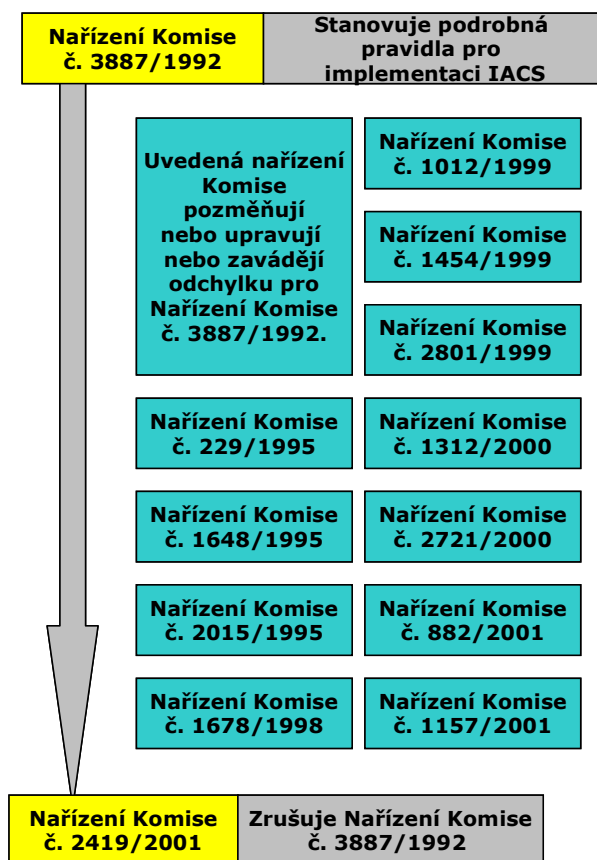
4.2. Stanovení detailních pravidel systému IACS v souladu s MacSharryho reformou SZP

V souladu s MacSharryho reformou Společné zemědělské politiky a založením Integrovaného administrativního a kontrolního systému vnímali zástupci Společenství potřebu blíže specifikovat pravidla pro administraci a kontrolu dotací distribuovaných prostřednictvím Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu a s tím *spojenou nutnost detailněji popsat pravidla fungování* Integrovaného administrativního a kontrolního systému. V prosinci roku 1992 vydala tedy Evropská Komise Nařízení č. 3887/1992, které specifikuje podrobnější pravidla pro aplikaci Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Popis a charakteristika prvků detailněji stipulovaného Integrovaného administrativního a kontrolního systému vychází z důkladné analýzy Nařízení Komise č. 3887/1992 v jeho konsolidovaném znění a další relevantní podkladové dokumentace. Schéma vývoje výše uvedeného nařízení je zachyceno na Obr. č. 21 a výčet nařízení Komise, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro toto nařízení, včetně jejich úplných názvů je uveden v Příloze č. 5.

Obr. č. 21: Schéma vývoje Nařízení Komise č. 3887/1992

SCHÉMA VÝVOJE NAŘÍZENÍ KOMISE č. 3887/1992



4.2.1. Hlavní cíle spojené s ustanovením detailnějších pravidel systému IACS v souladu s MacSharryho reformou

Na základě provedené analýzy Nařízení Komise č. 3887/1992 lze hlavní cíle spojené s ustanovením detailnějších pravidel Integrovaného administrativního a kontrolního systému sumarizovat do následujících oblastí:

- *Stanovení detailních pravidel Integrovaného administrativního a kontrolního systému za účelem řádného výkladu reformy Společné zemědělské politiky a její efektivní implementace, včetně vyřešení*

administrativních problémů vzniklých zavedením velkého množství dotačních titulů vázaných na plochu.

- *Sladění principů administrace a kontroly dotačních titulů vázaných na Integrovaný administrativní a kontrolní systém napříč jednotlivými členskými státy Evropského společenství.*
- *Stanovení přesných pravidel pro jednotlivé prvky systému IACS a požadavků na jejich funkcionalitu.*
- *Využití vědecko-technického pokroku formou aplikace dálkového průzkumu Země pro účely kontrol na místě v rámci systému IACS a spolufinancování této kontroly z prostředků Evropského společenství.*

4.2.2. Prvky systému IACS a jejich prohlubující se charakteristiky

Nařízením Komise č. 3887/1992 nedošlo ke zrušení žádného z prvků systému IACS ustaveného na základě Nařízení Rady č. 3508/1992. Mezi základní stavební prvky Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze tedy nadále řadit:

- a) Počítačovou databázi,*
- b) Systém identifikace zemědělských parcel,*
- c) Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat,*
- d) Žádost/žádosti o dotaci/dotace,*
- e) Integrovaný kontrolní systém.*

Současně vydáním Nařízení Komise č. 3887/1992 nedošlo k derogaci žádné z dosud požadovaných funkcionalit spojených s výše uvedenými prvky systému IACS. Naopak Nařízení Komise č. 3887/1992 ***zavedlo velkou škálu nových požadavků a charakteristik*** pro jednotlivé prvky systému IACS, které lze shrnout do následujících bodů v rámci jednotlivých elementů systému:

a) Počítačová databáze

- Nařízení Komise č. 3887/1992 nestanovuje nové specifické požadavky týkající se počítačové databáze.

b) Systém identifikace zemědělských parcel

- Provedení změny jednotky určení plochy v rámci systému identifikace zemědělských parcel. Základní jednotkou určení plochy pro účely administrace dotací na plochu již nemusí být výhradně zemědělská parcela, ale členské státy mají možnost zvolit si jinou referenční jednotku, například katastrální parcelu nebo produkční blok.
- V souvislosti s výše uvedeným bodem byl proveden detailnější výklad konceptu referenční jednotky systému identifikace zemědělských parcel, kterým se stává obecný pojem „parcela“.

c) Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat

- Nařízení Komise č. 3887/1992 nestanovuje nové specifické požadavky týkající se systému pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat.

d) Žádost/žádosti o dotaci/dotace

- Zavedení povinnosti členskému státu určit minimální výměru plochy, kterou je možno v žádosti o dotaci na plochu deklarovat, přičemž strop této minimální deklarovatelné výměry je Evropským společenstvím stanoven na 0,30 hektarů.
- Ustanovení výčtu údajů, které musí být obsahem žádosti o dotaci na plochu a žádosti o dotaci na hospodářská zvířata.
- Provedení výčtu dotačních titulů, které spadají pod režim systému IACS, ale přesto by měly být deklarovány samostatně, tj. ne jako součást standardní žádosti o dotaci na plochu. Mezi nejvýznamnější oblast dotačních titulů, které v souladu s výše citovaným předpisem musely být deklarovány samostatně se řadí agro-environmentální opatření a opatření lesnictví.

- Ustanovení pravidel pro akt podání změny žádosti o dotaci, včetně stanovení zásad v jakých případech již není ze strany národní administrativy tato změna akceptována.
- Zavedení možnosti podat žádost o dotaci v elektronické podobě, přičemž tato funkcionalita je úzce spjata s prvkem počítačové databáze systému IACS.

e) Integrovaný kontrolní systém

- Stanovení detailních pravidel pro aplikaci a realizaci administrativní kontroly, včetně provedení výčtu položek, vůči kterým mají být žádosti o dotace ověřovány. Stanovení zásady, že součástí administrativní kontroly je křížové ověření žádosti vůči databázi hospodářských zvířat, vedené v souladu s Nařízením Rady č. 820/1997.
- Stanovení detailních pravidel pro aplikaci a průběh kontrol na místě, včetně určení minimální míry kontrol na místě, tj. velikosti kontrolního vzorku pro příslušný kalendářní rok, a stanovení obecných pravidel pro situaci navýšení tohoto vzorku. Dále pak stanovení termínů pro realizaci kontrol na místě a zavedení pravidla, že zemědělské subjekty musí být ke kontrole na místě vybírány na základě rizikové analýzy, přičemž Komise ustanovila i výčet povinných rizikových faktorů, které je nezbytné při rizikové analýze uplatnit. Současně bylo zavedeno pravidlo, že kontroly na místě mají být standardně neohlášené a legislativně byl též zakotven minimální rozsah ploch, které musí být na farmě zkontrolovány, což je doplněno o konstatování, že členský stát má povinnost stanovit pravidla pro navýšení vzorku kontrolovaných ploch v případě zjištěných nesrovnalostí. Ve vazbě na realizaci ověření výměry deklarovaných ploch byla též ustanovena základní pravidla pro použití vhodných měřických pomůcek pro určení výměry v rámci kontroly na místě. Legislativně byl také zakotven výčet skutečností, které musí být při kontrole na místě povinně ověřeny jak pro oblast žádostí o dotace na plochu, tak pro oblast žádostí o dotace na hospodářská zvířata. S ohledem na možnost využití dálkového průzkumu Země jako jedné z metod kontroly na místě, byla legislativně ustavena základní pravidla pro aplikaci této metody jako

součástí Integrovaného kontrolního systému. Dále byla ustanovena pravidla pro evidenci záznamů a výsledků z kontrol na místě formou protokolu o kontrole, včetně definice údajů, které musí být nedílnou součástí tohoto protokolu. Ve vazbě na kontroly na místě byla též legislativně ustavena práva a povinnosti kontrolovaného subjektu.

- Stanovení detailnějších pravidel pro způsob identifikace a registrace hospodářských zvířat, pro případy pohybu nebo přesunů dobytka, na který byla podána žádost o dotaci.
- Ustanovení pravidel pro realizaci snížení platby pro případy pozdního podání žádosti o dotaci.
- Nastavení graduálního výpočtu sankcí podle rozsahu zjištěného porušení předepsaných pravidel, a to až do výše 100 %, tj. neproplacení dotace jako takové s možností rozšíření tohoto aktu i na následující rok.
- Legislativně byl zakotven výklad pojmu vyšší moc, včetně výčtu skutečností, které lze pod tento akt zahrnout.
- Stanovení pravidel pro postup vymáhání špatně proplacených plateb zpět od zemědělského subjektu, tzv. vratek.
- Určení pravidel pro realizaci výplaty dotace v případě převodu nebo prodeje farmy.

f) Ostatní

- Dotace na produkci skopového a kozího masa byla pro rok 1993 vyjmuta z režimu systému IACS.
- Zavedení možnosti, aby si jednotlivý členský stát vymezil finanční strop, pod který dotace nebudou poskytovány, neboť by se jednalo o neefektivní činnost z pohledu národní administrativy a zároveň stanovení finančního stropu, pod který nebudou vyžadovány od zemědělských subjektů vratky v případě špatně realizovaných plateb ze strany národní administrativy. Maximální finanční strop pro první případ byl stanoven Nařízením Komise č. 3887/1992 ve výši 50,- euro.
- Stanovení detailnějších pravidel pro částečné financování a zálohové platby.

- Stanovení základních pravidel pro archivaci údajů pořízených v rámci Integrovaného administrativního a kontrolního systému a principů pro reportování údajů ze systému IACS jednotlivých členských států do Komise.

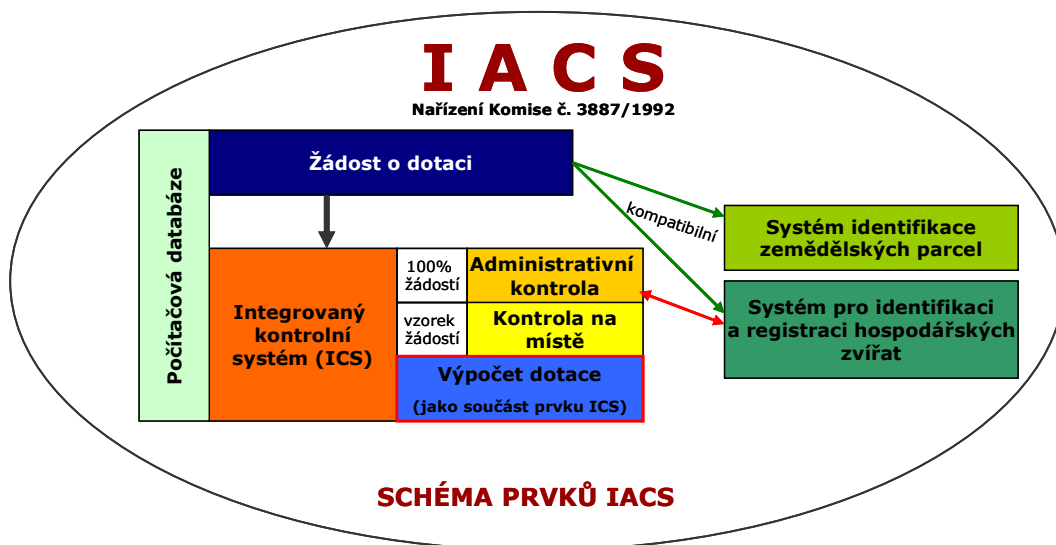
Vstup v účinnost:

Nařízení Komise č. 3887/1992 vstoupilo v platnost od 1. února roku 1993.

4.2.3. Shrnutí systému IACS upraveného v souladu s MacSharryho reformou

Na základě provedené analýzy relevantní dokumentace je možno základní soubor prvků systému IACS determinovaného v souladu s MacSharryho reformou Společné zemědělské politiky schematicky vyjádřit prostřednictvím Obr. č. 22 a soubor základních procesů Integrovaného administrativního a kontrolního systému sumarizovat schématem zachyceném na Obr. č. 23.

Obr. č. 22: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Komise č. 3887/1992

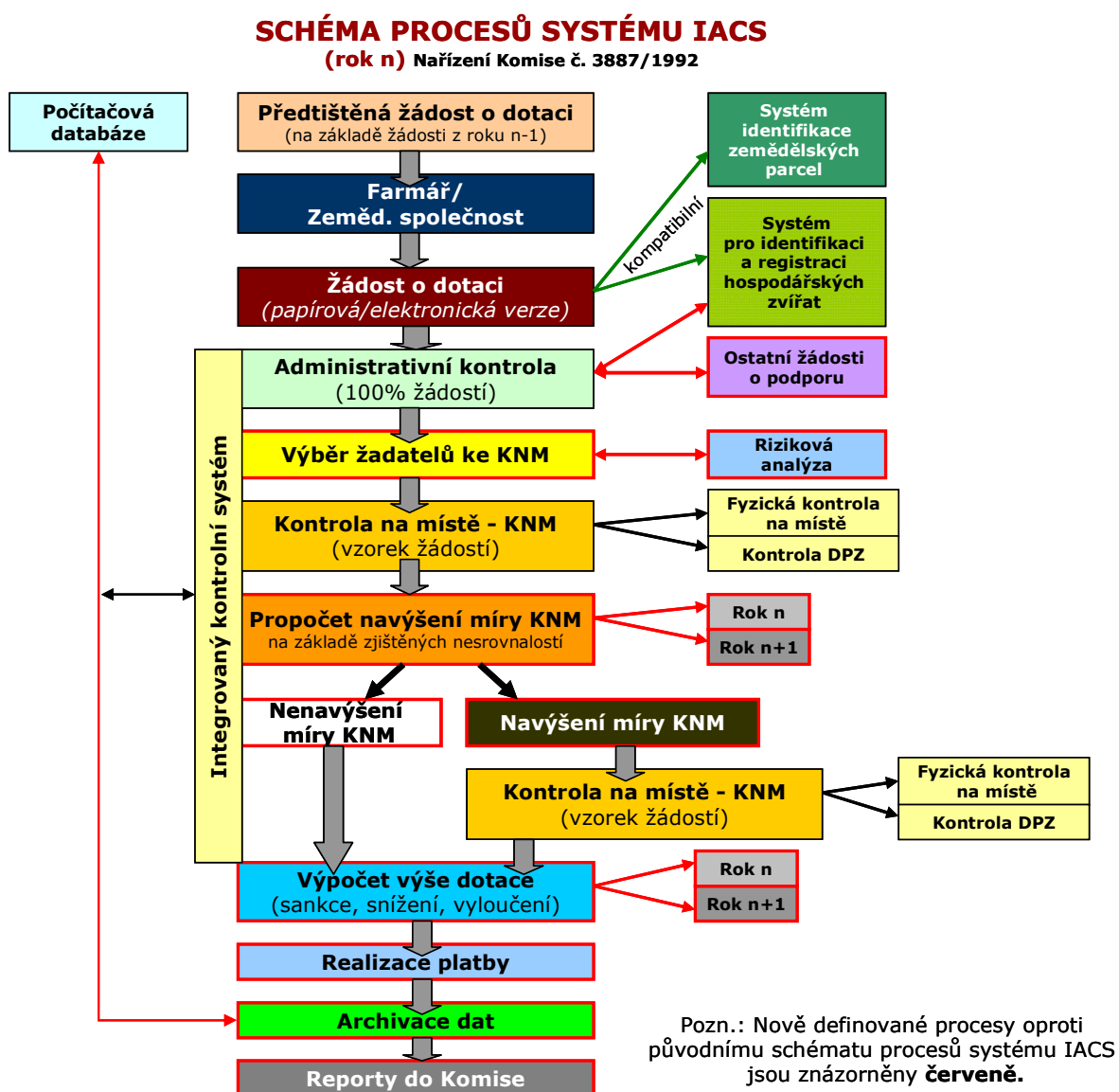


Pozn.: Nově definované prvky nebo vazby oproti původní verzi systému IACS jsou znázorněny červeně.

Zároveň lze konstatovat, že Integrovaný administrativní a kontrolní systém zůstává i po úpravách implementovaných v souladu s MacSharryho reformou Společné zemědělské politiky *přehledným a jednoduchým*. Nařízením Komise č. 3887/1992 nedošlo k ustavení dalších elementů systému IACS, ovšem toto nařízení *zavedlo velkou škálu nových funkcionalit* pro již stipulované prvky tohoto systému. Nově zavedené funkcionality ovšem nevykazují vzájemnou rozporuplnost, ba naopak celkový systém lépe strukturují. Nejstrukturovanější oblastí systému IACS se stává Integrovaný kontrolní systém, který lze s ohledem na jeho charakteristiky vyčlenit jako samostatný subsystém Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Významnou položku ze systémového hlediska tvoří též povinnost členských států reportovat některé konkrétní údaje do Komise, jež mají posloužit jako podklad pro provádění kontroly prostřednictvím zástupců Evropského společenství a nastavení základních pravidel pro archivaci dat.

U systému jako celku lze ovšem i nadále identifikovat jeho *slabou kontrolní funkci*, a to zejména formou chybějících zpětných kontrolních vazeb mezi individuálními prvky systému. V systému chybí též řada funkčních spojitostí mezi jeho jednotlivými elementy. Na druhé straně je třeba konstatovat, že *systém se stává strukturovanějším a determinované procesy jsou ustanoveny v logickém sledu vzájemně na sebe navazujících činností*. Systém zároveň nevykazuje konflikt vůči svým definovaným fundamentálním cílům a vytváří platformu pro sladění pravidel administrativních a kontrolních postupů vybraných dotačních titulů napříč jednotlivými členskými státy Evropského společenství. Shrnutí funkčních nedostatků systému a jejich vymezení je podrobněji analyzováno v kapitole 5 a kapitole 6 této disertační práce.

Obr. č. 23: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Komise č. 3887/1992



4.3. Reforma systému IACS na základě Agendy 2000

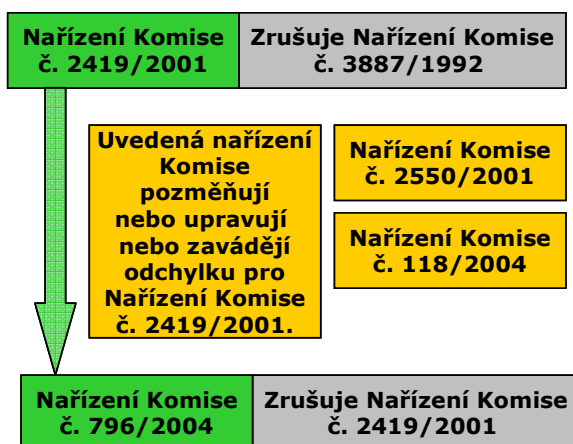
Společná zemědělská politika se i po MacSharryho reformě z roku 1992 nadále prohlubovala a okolo roku 2000 vyústila v druhou významnou etapu reformy Společné zemědělské politiky, tzv. Agendu 2000. Reforma prostřednictvím Agendy 2000 použila přímé platby jako kompenzaci ztrát souvisejících se snížením garantovaných cen produkce a zároveň vyústila v přípravu rozšíření Evropské unie o nové členské státy. S ohledem na výše

uvedené skutečnosti se *reforma Integrovaného administrativního a kontrolního systému jevila jako nezbytná za účelem racionalizace a zefektivnění* vyplácení podpor zemědělským subjektům. V prosinci roku 2001 vydala tedy Komise Nařízení č. 2419/2001, ve kterém se stanovila prováděcí pravidla pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedené Nařízením Rady (EHS) č. 3508/1992.

Popis a charakteristika prvků reformovaného Integrovaného administrativního a kontrolního systému na základě podnětu Agendy 2000 vychází z důkladné analýzy Nařízení Komise č. 2419/2001 v jeho konsolidovaném znění a ostatní relevantní dokumentace. Schéma vývoje výše citovaného nařízení je zachyceno na Obr. č. 24 a výčet nařízení Komise, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro toto nařízení, včetně jejich úplných názvů, je uveden v Příloze č. 6.

Obr. č. 24: Schéma vývoje Nařízení Komise č. 2419/2001

SCHÉMA VÝVOJE NAŘÍZENÍ KOMISE č. 2419/2001



4.3.1. Hlavní cíle systému IACS spojené s reformou Agenda 2000

Na základě provedené analýzy Nařízení Komise č. 2419/2001 lze hlavní cíle spojené se stanovením prováděcích pravidel pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém shrnout do následujících bodů:

- *Podle stanoviska zástupců Evropské komise se prokázalo, že Integrovaný administrativní a kontrolní systém je efektivním a účelným prostředkem pro provádění programů přímých plateb, ovšem zkušenosti a především zavádění elektronických nástrojů pro řízení režimů ukázaly, že je třeba přehodnotit některá ustanovení současně aplikovaného systému IACS.*
- *Snaha zvýšit přehlednost a racionalizovat některé zavedené postupy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.*
- *Stanovení nových pravidel systému IACS v zájmu zajištění účinné kontroly a zabránění tomu, aby byly různým agenturám vyplácejícím podporu v rámci jednoho členského státu opakovaně předkládány tytéž žádosti o podporu. S tím související povinnost zavést v členských státech jednotný systém pro zaznamenávání totožnosti každého zemědělce, který předloží žádost o podporu v rámci integrovaného systému.*
- *V zájmu harmonizace úrovně monitorování ve všech členských státech prohloubit pravidla pro provádění administrace a kontroly žádostí o dotace spadajících pod systém IACS, včetně stanovení podrobných kritérií pro aplikaci možných technických postupů.*
- *Stanovení detailnějších pravidel pro výpočet podpory, snížení a vyloučení. Dále pak vzhledem k odlišnosti režimů podpor stipulovat samostatná ustanovení pro režimy podpor na plochu a režimy podpor na chov hospodářských zvířat.*

4.3.2. Prvky systému IACS ve vazbě na stanovení prováděcích pravidel Agendy 2000

Nařízením Komise č. 2419/2001 došlo ke zrušení Nařízení Komise č. 3887/1992, které stanovovalo **podrobná pravidla implementace** Integrovaného

administrativního a kontrolního systému. V této souvislosti tedy nově přijaté Nařízení Komise č. 2419/2001 přebralo odpovědnost definovat přesná a prováděcí pravidla prvků a procesů systému IACS. V platnosti ovšem nadále zůstalo Nařízení Rady č. 3508/1992 a charakteristika systému IACS se tak v daném období vzájemně prolíná mezi těmito dvěma právními akty.

Mezi základní stavební prvky Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze na základě výše uvedených právních předpisů zařadit níže uvedené oblasti:

- a) *Počítačovou databázi,*
- b) *Systém identifikace zemědělských parcel,*
- c) *Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat,*
- d) *Žádost/žádosti o dotaci/dotace,*
- e) *Integrovaný kontrolní systém,*
- f) *Systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení (Pozn.: Tento systém není de jure ustaven jako samostatný prvek systému IACS).*

Vzhledem k neustále se prohlubujícím pravidlům pro výpočet výše podpory, případně jejího snížení nebo úplného vyloučení, lze z věcně logického hlediska tuto oblast charakterizovat již jako ***samostatný element*** Integrovaného administrativního a kontrolního systému, který byl doposud součástí prvku Integrovaný kontrolní systém. Nutné je ovšem zmínit, že ani Nařízení Komise č. 2419/2001 tuto oblast nedefinuje jako individuální prvek systému IACS, přestože je v citovaném nařízení uvedena jako samostatná pasáž pod Hlavou IV. předmětného nařízení. Z racionálního a obsahového hlediska a z pohledu na IACS jako na strukturovaný systém, proto tato disertační práce vnímá systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení specifikovaný Nařízením Komise č. 2419/2001 jako samostatný prvek, respektive subsystém Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Jak již bylo řečeno výše, Nařízení Komise č. 2419/2001 stanovilo prováděcí pravidla pro systém IACS a s tímto úkonem souviselo též ***zavedení řady nových pravidel a funkcionalit*** jednotlivých elementů Integrovaného

administrativního a kontrolního systému, které jsou shrnuty podle jednotlivých oblastí do následujících bodů:

a) Počítačová databáze

- Stanovení pravidla, že informace obsažené v počítačové databázi mohou tvořit součást žádosti o podporu a že data obsažena v počítačové databázi mohou být využita k zavádění zjednodušených postupů zpracování žádostí, ovšem za předpokladu, že počítačová databáze je spolehlivá.
- Stanovení pravidla, že s ohledem na nové formy komunikace by členské státy měly mít možnost přijmout vnitrostátní ustanovení umožňující zemědělcům zasílat sdělení v rámci systému IACS elektronickou cestou a stanovit přesná pravidla pro tento akt.

b) Systém identifikace zemědělských parcel

- Provedení výkladu pojmů zemědělský pozemek a plocha pro pěstování pícnin za účelem jejich objasnění.

c) Systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat

- Stanovení pravidla, že systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat pro účely systému IACS musí být založen na platformě systému pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat stanovenou Nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1760/2000.

d) Žádost/žádosti o dotaci/dotace

- Přijetí společných ustanovení týkajících se podrobností, které musí obsahovat žádost o podporu chovu hospodářských zvířat.
- Stanovení detailních pravidel pro oprávněnost aktu podání změny v žádosti o podporu na plochu ve vazbě na termín zasetí stipulovaným v souladu s Nařízením Rady č. 1251/1999.
- Stanovení specifických pravidel týkajících se situace opožděného podání žádosti a stažení části nebo dokonce celé žádosti o podporu.

e) Integrovaný kontrolní systém

- Podání objasnění ve věci druhu kontrol a opatření, které se musí učinit v případě zjištěných pochybností po křížových administrativních kontrolách.
- Zavedení pravidla, že administrativní křížové kontroly se realizují nejen pomocí počítačové databáze, ale v případě žádostí o podporu na plochu též jinými počítačovými prostředky za účelem ověření oprávněnosti poskytnutí podpory, tj. i vůči jiným referenčním databázím, například vůči systému identifikace zemědělských parcel.
- Zavedení pravidla, že v případě nesrovnalostí vyplývajících z administrativních křížových kontrol musí vždy následovat jakékoliv jiné vhodné správní řízení a případně kontrola na místě, za účelem objasnění zjištěné nesrovnalosti.
- Stanovení povinnosti, že část kontrolního vzorku pro realizaci fyzických kontrol na místě musí být vybírána na základě náhodného výběru, a to v rozsahu 20 - 25 % z minimální míry kontrol.
- Stanovení dalších rizikových faktorů, které musí být povinně brány v úvahu při realizaci rizikové analýzy pro výběr subjektů ke kontrole na místě.
- Stanovení povinnosti, že účinnost parametrů analýzy rizik použitých v předchozích letech pro výběr kontrolního vzorku se musí každoročně vyhodnocovat.
- Stanovení pravidla, že oblasti/zóny, které mají být kontrolovány prostřednictvím dálkového průzkumu Země budou vybírány na základě analýzy rizik nebo náhodně, včetně definice povinných rizikových faktorů a stanovení dalších podrobných pravidel pro aplikaci této kontrolní metody.
- Ustanovení povinnosti, že pracovníci realizující kontrolu na místě musí být o důvodu výběru žadatele ke kontrole informováni, a současně ustanovení pravidla, že členské státy jsou povinny o důvodech výběru zemědělského subjektu ke kontrole na místě vést záznamy.
- Stanovení dalšího výčtu údajů, které musí být nedílnou součástí protokolu o kontrole na místě, včetně upřesnění práv a povinností kontrolovaného

subjektu, a to jak pro oblast opatření na plochu, tak pro oblast podpor na hospodářská zvířata.

- Stanovení podrobných pravidel týkajících se určování ploch a metod měření v rámci kontrol na místě, včetně stanovení pravidla, že některé konkrétní krajinné elementy lze zahrnout do zemědělsky užívané plochy pokud nepřekročí nařízením definovaný limit a stanovení maximální technické tolerance, která může být aplikována v rámci měření pro účely kontrol na místě.
- Stanovení detailnějších pravidel pro načasování a minimální rozsah kontrol na místě pro zemědělské subjekty, které žádají o podporu na chov hospodářských zvířat, zejména pro oblast kontrol prováděných na jatkách a porážkové prémie poskytované pro vývoz skotu a pro ostatní dotační tituly, u kterých je stanoveno tzv. retenční období¹³.

f) Systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení

Jak je uvedeno v úvodní části této kapitoly, systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení dotace není Nařízením Komise č. 2419/2004 de jure jako samostatný prvek systému IACS ustanoven, přesto na základě věcně logického hlediska a s ohledem na funkční charakteristiky této agendy, pracuje předkládaná disertační práce s touto oblastí jako s individuálním prvkem, respektive subsystémem Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

- Zavedení pravidla, že podpory je možno vyplácet pouze na hospodářská zvířata řádně identifikovaná a registrovaná v souladu s Nařízením Evropského Parlamentu a Rady č. 1760/2000.
- Ustavení skupin zemědělské produkce výhradně pro účely výpočtu výše dotace, jejího případného snížení nebo úplného vyloučení.
- Zavedení možnosti tzv. kompenzace ploch, tj. pravidla pro které platí, že vykázanou větší rozlohu jednoho pozemku lze kompenzovat vykázanou menší rozlohou ostatních pozemků se stejnou rostlinnou výrobou a v případě, že se nedostatky pohybují v rámci povoleného rozpětí, je povoleno žádost pouze upravit a ke snížení dotace se přistoupí teprve v případě, kdy nedostatky toto rozpětí překročí.

¹³ Retenční období je období, během něhož musí být zvíře, pro které byla podána žádost o podporu drženo v podniku.

- Stanovení podrobnějších pravidel pro realizaci náhrady hospodářských zvířat, která jsou předmětem žádosti o podporu.
- Zavedení dalších podrobných pravidel pro výpočet podpory, jejího případného snížení nebo vyloučení a akumulace, a to jak pro případy neúmyslného, tak úmyslného porušení předepsaných závazků a upravení pravidel pro akt promlčení vymáhání neoprávněně vyplacených plateb.

g) Ostatní

- Ustanovení povinnosti zavést v jednotlivých členských státech jednotný systém pro zaznamenávání totožnosti zemědělců, kteří předkládají žádost o podporu v rámci systému IACS v zájmu účinné kontroly a zabránění tomu, aby byly různým agenturám vyplácejícím podporu v rámci jednoho členského státu opakovaně předkládány tytéž žádosti o podporu. (Pozn.: Jednotný systém pro zaznamenávání totožnosti zemědělců není de jure Nařízením Komise č. 2419/2001 ustanoven jako samostatný prvek systému IACS. Stejně tak detailní pravidla nejsou pro tuto oblast legislativně zakotvena.)
- Stanovení zvláštních pravidel pro konkrétní situace týkajících se skupin výrobců v odvětví skopového a kozího masa.
- Stanovení nových výročních statistických výstupů a údajů, které jsou členské státy povinny zasílat Komisi pro účely monitoringu Integrovaného administrativního a kontrolního systému napříč Evropskou unií.

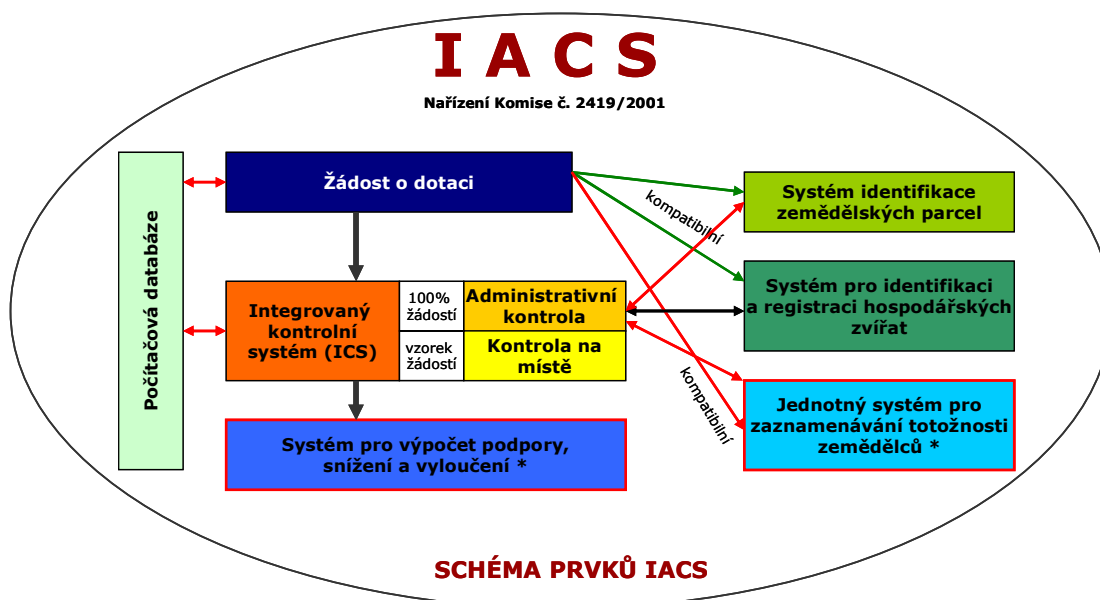
Vstup v účinnost:

Nařízení Komise č. 2419/2001 vstoupilo v platnost bez odkladu a vztahovalo se na žádosti o podporu týkající se hospodářských roků nebo premiových období začínajících od 1. ledna 2002. Výjimku vstupu v účinnost tvořila povinnost zavedení jednotného systému pro zaznamenávání totožnosti každého zemědělce, který předkládá žádost o podporu v rámci systému IACS a povinnosti reportovat nově definované statistické údaje do Komise, pro něž byl vstup v účinnost posunut ke dni 1. lednu 2003.

4.3.3. Shrnutí systému IACS reformovaného v důsledku Agendy 2000

Na základě provedené analýzy relevantní dokumentace je možno základní soubor prvků systému IACS reformovaného v souladu s Agendou 2000 zobrazit prostřednictvím Obr. č. 25 a diagram základních procesů Integrovaného administrativního a kontrolního systému shrnout prostřednictvím schématu zachyceném na Obr. č. 26.

Obr. č. 25: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Komise č. 2419/2001



Pozn._1: Nově definované prvky nebo vazby oproti původní verzi systému IACS jsou znázorněny **červeně**.

Pozn._2: Prvky obsahující **označení *** nejsou de jure NK č. 2419/2001 ustaveny jako samostatné prvky systému IACS. Z věcně logického hlediska lze ovšem tyto oblasti jako samostatné prvky systému IACS vnímat.

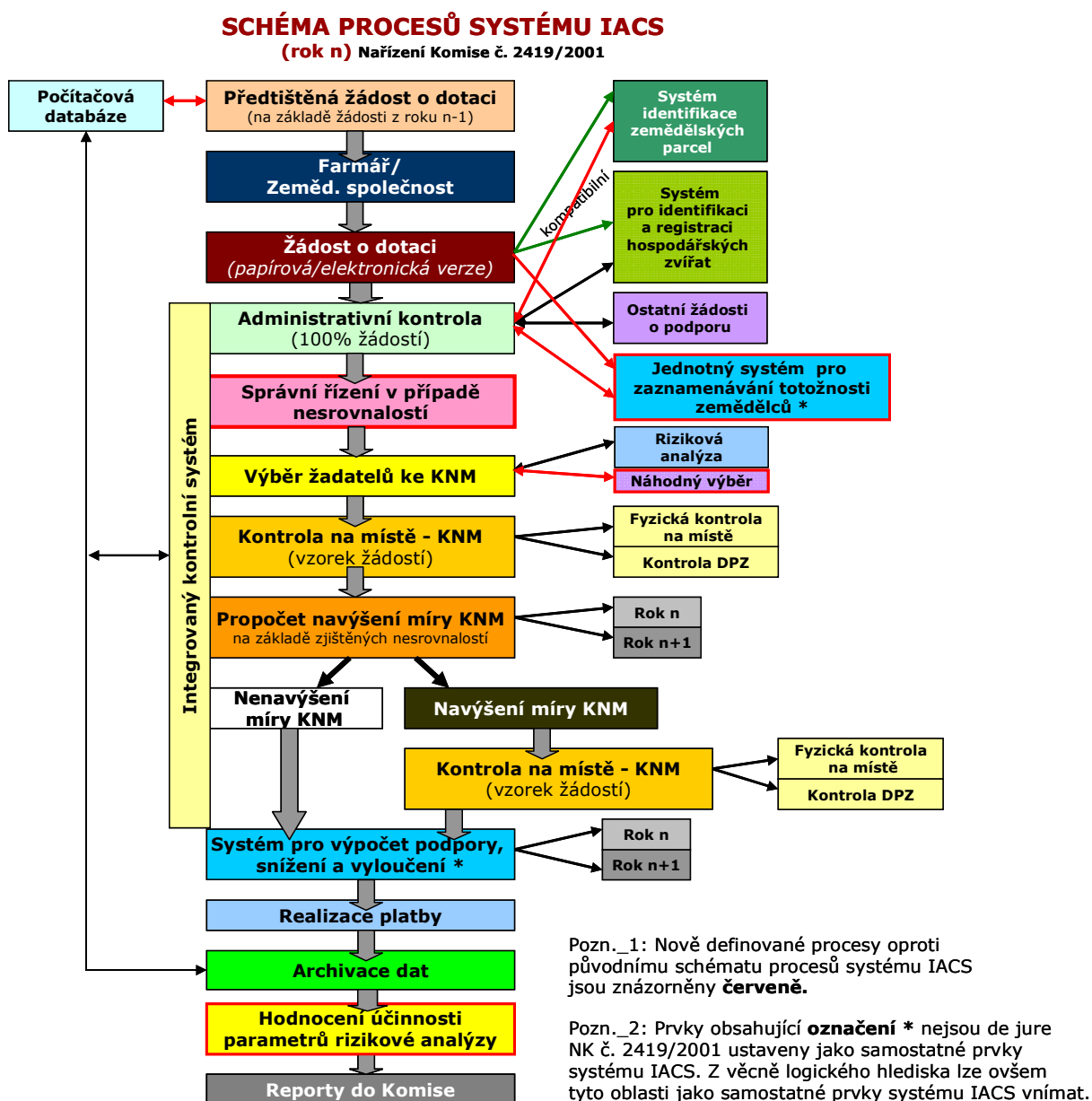
Současně lze konstatovat, že reforma Integrovaného administrativního a kontrolního systému na základě Agendy 2000 přinesla do tohoto systému nové funkcionality a *aspekt posílení kontrolních mechanismů* zavedením povinnosti správního řízení v návaznosti na administrativní kontrolu v případě zjištěných nesrovnalostí, dále ustavení povinnosti část kontrolního vzorku pro kontroly na místě vybírat na základě náhodného výběru a zavedení povinnosti založit jednotný systém pro zaznamenávání totožnosti zemědělců, kteří podávají žádost o dotaci

v rámci režimu IACS. Taktéž je patrná snaha o implementaci zpětné kontrolní vazby pro část Integrovaného kontrolního systému, týkajícího se výběru žadatelů ke kontrole na místě, formou ustanovení zásady provádět hodnocení účinnosti parametrů rizikové analýzy. V systému lze též vysledovat **posílení vazeb mezi některými prvky**, včetně jejich vzájemného sdílení dat, například formou využití datových zdrojů z počítačové databáze pro účely předtištěných žádostí o dotace nebo formou sdílení dat při realizaci administrativní kontroly vůči registrům jako jsou systém identifikace zemědělských parcel, systém pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat aj. Mezi podstatný aspekt reformovaného systému IACS lze též zařadit ustanovení možnosti komunikace mezi žadatelem o dotaci a národní administrativou **prostřednictvím elektronického styku**.

System jako komplex ovšem i přes výše uvedené skutečnosti nadále **vykazuje nedostatečné interní kontrolní vazby** a v některých případech nelogickou konzistenci mezi požadovanými funkcionalitami jednotlivých elementů a jejich systémovými charakteristikami. Tato nesourodost je například typická pro element Jednotný systém pro zaznamenávání totožnosti zemědělců. Nařízení Komise č. 2419/2001 ukládá povinnost členským státům Unie tento systém zavést, ale na druhé straně tento systém de jure nestipuluje jako samostatný prvek systému IACS a nedefinuje jeho fundamentální charakteristiky.

Nařízení Komise č. 2419/2001 též pojednává o systému pro výpočet podpory, snížení a vyloučení a determinuje nové funkční požadavky této agendy, která obsahuje celou škálu dílčích činností. Tato oblast přesto není výše citovaným nařízením ustanovena jako samostatný element systému IACS. V kontextu výše zmiňovaných skutečností lze shrnout, že **v některých oblastech systému IACS převládá holý slovní výčet funkčních požadavků nad jejich systémovým pojetím**. I přes tyto nedostatky ale **nastavení systému sleduje definované cíle**, a to racionalizaci a zefektivnění procesů vyplácených podpor zejména prostřednictvím harmonizace a prohloubení pravidel Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Shrnutí funkčních nedostatků systému a jejich vymezení je podrobněji analyzováno v kapitole 5 a kapitole 6 této disertační práce.

Obr. č. 26: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Komise č. 2419/2001



4.4. Reforma systému IACS v důsledku reformy SZP v roce 2003

Období let 2001 až 2003 bylo v kontextu Společné zemědělské politiky spojeno s další etapou změn, které vyplynuly z potřeby revize Agendy 2000 a vyústily v třetí významnou řadu reforem datovaných k druhé polovině roku 2003. *Tyto reformy lze z pohledu doposud zavedených principů zemědělské dotační*

politiky *vnímat jako revoluční*, neboť do oblasti zemědělských podpor *přinesly řadu environmentálních aspektů, principy trvale udržitelného zemědělství a komplex nových pravidel* a předpisů souvisejících se systémem agrárních podpor.

V rámci výše uvedených reforem i přesto nadále zůstala platná snaha Společné zemědělské politiky poskytovat přímou podporu příjmů zemědělské veřejnosti, zejména s cílem zajistit zemědělskému obyvatelstvu přiměřenou životní úroveň. Tento cíl byl ovšem nově spjat s konceptem zachování venkovských oblastí a myšlenkou, že společné režimy podpor se musí přizpůsobit okolnostem, a proto oprávněné osoby nemohou počítat s neměnností podmínek pro poskytování podpor a musí se připravit na to, že režimy podpor budou Evropskou unií přezkoumávány v závislosti na vývoji trhů.

V souvislosti s těmito reformami se současně zavedly tzv. *jednotné platby*, které by neměly ovlivňovat rozhodnutí o produkci, neboť zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství EU a rozvoj norem v oblasti jakosti potravin a životního prostředí nutně způsobují pokles úředních cen zemědělských produktů a zvýšení výrobních nákladů pro zemědělské podniky ve Společenství, byla za účelem dosažení cílů SZP a propagace trvale udržitelného a více tržně zaměřeného zemědělství zavedena právě tzv. jednotná platba na zemědělský podnik. Tato jednotná platba závisí, jak již bylo konstatováno, též na dodržování norem v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, jakož i na udržování zemědělského podniku v dobrém zemědělském a ekologickém stavu.

Jak vyplývá ze základního shrnutí nově zavedených reformních kroků, systém dotací doposud vyplácených v režimu Nařízení Rady č. 3508/1992 se v roce 2003 výrazně pozměnil přijetím nového legislativního předpisu, a to Nařízením Rady č. 1782/2003, které předchozí nařízení zrušilo a tento akt s sebou přinesl *významný zásah do dosud nastavených pravidel a principů Integrovaného administrativního a kontrolního systému*.

Nařízením Rady č. 1782/2003 došlo ke zrušení Nařízení Rady č. 3508/1992, kterým se zakládal Integrovaný administrativní a kontrolní systém. Nové Nařízení Rady č. 1782/2003 tudíž stipulovalo nové prvky a principy Integrovaného administrativního a kontrolního systému, včetně výčtu dotačních

titulů, které pod tento režim spadají pro předmětné období reformy Společné zemědělské politiky.

Analýza Integrovaného administrativního a kontrolního systému pro období výše zmiňované reformy Společné zemědělské politiky vychází především z detailního studia Nařízení Rady č. 1782/2003 v jeho konsolidovaném znění, tj. včetně jeho schválených pozměňovacích návrhů a další relevantní dokumentace. Schéma konsolidované verze Nařízení Rady č. 1782/2003 je zachyceno na Obr. č. 27.

Obr. č. 27: Schéma vývoje Nařízení Rady č. 1782/2003

SCHÉMA VÝVOJE NAŘÍZENÍ RADY č. 1782/2003 – část 1

Nařízení Rady č. 1782/2003	Zrušuje Nařízení Rady č. 3508/1992 a pozměňuje nebo ruší níže uvedená nařízení Rady nebo Komise.
Nařízení Rady č. 1696/1971	Nařízení Rady č. 1254/1999
Nařízení Rady č. 2358/1971	Nařízení Rady č. 1259/1999
Nařízení Rady č. 2075/1992	Nařízení Komise č. 2529/1999
Nařízení Rady č. 3508/1992	Nařízení Rady č. 1673/2000
Nařízení Rady č. 2019/1993	Nařízení Rady č. 1051/2001
Nařízení Rady č. 1017/1994	Nařízení Rady č. 1452/2001
Nařízení Rady č. 1868/1994	Nařízení Rady č. 1453/2001
Nařízení Rady č. 1577/1996	Nařízení Rady č. 1454/2001
Nařízení Rady č. 1098/1998	Nařízení Rady č. 2529/2001
Nařízení Rady č. 1251/1999	Nařízení Rady č. 546/2002

SCHÉMA VÝVOJE NAŘÍZENÍ RADY č. 1782/2003 – část 2

Nařízení Rady č. 1782/2003	Uvedená nařízení Rady nebo Komise pozměňují nebo upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Rady č. 1782/2003.	
Nařízení Rady č. 21/2004	Nařízení Rady č. 319/2006	Nařízení Komise č. 1276/2007
Nařízení Komise č. 583/2004	Nařízení Rady č. 953/2006	Nařízení Rady č. 146/2008
Nařízení Rady č. 864/2004	Nařízení Komise č. 1156/2006	Nařízení Komise č. 293/2008
Nařízení Komise č. 1540/2004	Nařízení Rady č. 1405/2006	Nařízení Rady č. 470/2008
Nařízení Rady č. 2217/2004	Nařízení Rady č. 2011/2006	Nařízení Rady č. 479/2008
Nařízení Komise č. 118/2005	Nařízení Rady č. 2012/2006	Nařízení Rady č. 615/2008
Nařízení Komise č. 394/2005	Nařízení Rady č. 2013/2006	Nařízení Rady č. 637/2008
Nařízení Komise č. 1418/2005	Nařízení Komise č. 552/2007	Nařízení Komise č. 674/2008
Nařízení Komise č. 2183/2005	Nařízení Rady č. 1107/2007	
Nařízení Rady č. 247/2006	Nařízení Rady č. 1182/2007	

Seznam úplných názvů nařízení Komise a nařízení Rady, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Rady č. 1782/2003 a názvů nařízení

Rady, která jsou naopak pozměněna nebo zrušena Nařízením Rady č. 1782/2003 je uveden v Příloze č. 7.

4.4.1. Hlavní cíle systému IACS spojené s reformou SZP z roku 2003

Na základě provedeného rozboru Nařízení Rady č. 1782/2003 a ostatních relevantních podkladů lze hlavní cíle spojené se stanovením společných pravidel pro režimy přímých podpor a dalších režimů podpor Společné zemědělské politiky a definice nových pravidel systému IACS shrnout do následujících bodů:

- *Stanovení společných podmínek pro přímé platby v rámci různých režimů podpor příjmů, na něž se vztahuje Společná zemědělská politika.*
- *Stanovení pravidla, že plná výše platby přímé podpory je spjata s dodržováním pravidel, která se týkají zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti, včetně začlenění podmínek základních norem z oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat (souhrnně nazýváno anglickým termínem *Statutory Management Requirements*) a dobrého zemědělského a ekologického stavu (GAECs), obojí souhrnně nazýváno anglickým pojmem *cross-compliance*.*
- *Přijetí opatření podporující zachování stálých pastvin, neboť ty jsou vnímány jako faktor, jež má významný pozitivní vliv na životní prostředí.*
- *Zřízení tzv. komplexního zemědělského poradenského systému (FAS) za účelem pomoci zemědělcům přizpůsobit se nově zavedeným normám souvisejících s životním prostředím, zejména v oblasti *cross-compliance*. Přičemž účast v systému FAS by měla být dobrovolná, přednost je ovšem dána zemědělcům, kteří dostávají přímé platby vyšší, než je určitá předem definovaná výše částky podpory za kalendářní rok.*
- *Zavedení systému postupného snižování přímých plateb v důsledku dosažení lepší rovnováhy mezi politickými nástroji určenými k propagaci udržitelného zemědělství a nástroji určenými k podpoře rozvoje venkova, a to pro období let 2005 až 2012.*

- *Stanovení nového výčtu dotačních titulů, které jsou řazeny do režimu Integrovaného administrativního a kontrolního systému.*
- *Stanovení povinnosti vytvořit v členských státech výkonné počítačové databáze, které umožní zejména efektivní provádění křížových kontrol.*
- *Zavedení pravidla jednotné žádosti o podporu a sdružení řady plateb do tzv. jednotné platby na farmu/zemědělský podnik (SFPS), která je stanovena na základě předchozích nároků v referenčním období upravených tak, aby bylo přihlédnuto k opatřením zavedených na základě Agendy 2000 a vytvoření vnitrostátní rezervy k zohlednění zvláštních situací a usnadnění účasti nových zemědělců na zavedeném režimu podpor.*
- *Ustanovení pravidla, že nové členské státy se mohou rozhodnout aplikovat zjednodušenou formu jednotné platby, a to prostřednictvím tzv. jednotné platby na plochu (SAPS), ovšem v horizontu maximálně do konce roku 2010 a v případě Bulharska a Rumunska do konce roku 2011. (Pozn.: Rozhodnutím Komise ze dne 4. září 2008 bylo toto datum posunuto do konce roku 2013.)*
- *Stanovení vnitrostátních stropů k zajištění, aby celková úroveň podpor a nároků nepřesáhla rozpočtová omezení na úrovni Společenství nebo na vnitrostátní, popřípadě regionální úrovni. Přičemž pokud bude příslušný strop překročen, zavedení povinnosti použití poměrného snížení.*
- *Zavedení pravidla, že je třeba zachovat podmínky vynětí orné půdy z produkce jako prostředku pro kontrolu nabídky zemědělské produkce Společenství.*
- *Ustanovení pravidla, že členské státy musí mít nadále možnost vymezit určitou rovnováhu mezi jednotlivými platebními nároky a s tím související možnost zavést zvláštní odchylky od zákazu pěstování ovoce a zeleniny, včetně brambor určených ke spotřebě, snížení stávající výše příplatku na pšenici tvrdou v tradičních oblastech, stanovení doplňkové platby pro zemědělce produkující plodiny s vysokým obsahem bílkovin, stipulování doplňkové podpory pro producenty rýže, zavedení doplňkové podpory pro producenty skořápkového ovoce a stanovení dodatečné platby pro producenty brambor určených pro výrobu škrobu.*

- *Zavedení pravidla možnosti podmínit nárok na podporu Společenství a na vnitrostátní podporu členstvím v organizaci producentů za účelem seskupení nabídky.*
- *Zavedení zvláštní podpory pro energetické plodiny za účelem nahrazování zdrojů emisí oxidu uhličitého.*
- *Zavedení pravidla, že systém IACS lze využít i pro jiné režimy Společné zemědělské politiky, které zatím přímo nespádají pod tento systém.*

Oblast působnosti Integrovaného administrativního a kontrolního systému napříč spektrem dotačních titulů Společné zemědělské politiky je sumarizována na Obr. č. 28 a detailně rozepsána v Příloze č. 8.

Obr. č. 28: Oblast působnosti Integrovaného administrativního a kontrolního systému

INTEGROVANÝ ADMINISTRATIVNÍ A KONTROLNÍ SYSTÉM (oblast působnosti)	
1. PILÍŘ SZP (politiky podpory trhu a cen)	2. PILÍŘ SZP (politiky podpory rozvoje venkova)
<i>Přímé platby</i>	<i>Dotace na rozvoj venkova (opatření na plochu)</i>
<i>Společná opatření trhu (vybrané platby)</i>	

4.4.2. Prvky systému IACS ve vazbě na reformu SZP z roku 2003

Mezi základní stavební prvky Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze na základě podrobně prostudovaného Nařízení Rady č. 1782/2003 a ostatních relevantních právních aktů zařadit následující oblasti:

- a) Počítačovou databázi,*
- b) Systém identifikace zemědělských pozemků,*
- c) Systém pro identifikaci a evidenci zvířat,*

- d) *Jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu,*
- e) *Žádosti o podporu,*
- e) *Integrovaný kontrolní systém,*
- f) *Systém identifikace a evidence platebních nároků,*
- g) *Cross-compliance a zemědělský poradenský systém* (Pozn.: Tento systém není de jure Nařízením Rady č. 1782/2003 jako samostatný prvek systému IACS ustanoven.).

Z provedeného rozboru Nařízení Rady č. 1782/2003 vyplývá, že se v rámci Integrovaného administrativního a kontrolního systému zavádějí nové prvky, respektive jeho nové subsystémy, mezi nimiž lze zmínit jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu a systém identifikace a evidence platebních nároků. Výše citovaným nařízením Rady se současně *zavádí celý komplex nových pravidel a funkcionalit* systému IACS, které lze podle jeho jednotlivých oblastí sumarizovat do následujících bodů:

a) Počítačová databáze

- Ustanovení podmínky, že se do počítačové databáze povinně pro každý zemědělský podnik zaznamenávají údaje získané ze žádostí o podporu.
- Ustanovení pravidla, že počítačová databáze musí umožnit přímý a bezprostřední přístup prostřednictvím příslušného orgánu členského státu k údajům za kalendářní a hospodářské roky od roku 2000, případně pro některé vybrané podpory již od roku 1998.
- Zavedení pravidla, že členské státy mohou vytvářet decentralizované počítačové databáze, ovšem tyto databáze musí být upraveny stejně pro celé území daného členského státu tak, aby byly vzájemně slučitelné a aby umožnily efektivní provádění křížových kontrol.

b) Systém identifikace zemědělských pozemků

- Zavedení povinnosti implementovat geografický systém pro pěstování oliv jako nedílnou součást systému identifikace zemědělských pozemků pro ty členské státy, které aplikují podporu pro olivové háje.

c) Systém pro identifikaci a evidenci zvířat

- Ve vazbě na systém pro identifikaci a evidenci zvířat nejsou Nařízením Rady č. 1782/2003 dotčeny, ani výrazně pozměněny dosud stanovené principy tohoto systému a současně se tímto nařízením Rady nezavádějí zásadní nová pravidla pro tuto oblast.

d) Jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu

- Detailnější pravidla pro jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu nejsou Nařízením Rady č. 1782/2003 stanovena, přesto je tato oblast nařízením Rady vymezena jako samostatný prvek systému IACS a věcně logicky navazuje na Nařízení Komise č. 2419/2001, ve kterém je již o agendě zaznamenávání totožnosti zemědělských subjektů pojednáváno.

e) Žádosti o podporu

- Stanovení detailnějšího výčtu údajů, které tvoří povinnou součást žádosti o podporu, a to především uvedení počtu a výše platebních nároků a uvedení množství a rozmístění olivovníků na pozemku.
- Stanovení fixního data pro podání žádosti o podpory zařazených do režimu jednotné platby.

e) Integrovaný kontrolní systém

- Zavedení pravidla, že součástí Integrovaného kontrolního systému je též kontrola podmínek cross-compliance, nazývaná alternativně kontrola podmíněnosti, a to jak na úrovni administrativní kontroly, tak formou kontroly na místě.

f) Systém identifikace a evidence platebních nároků

- Zavedení povinnosti založení systému identifikace a evidence platebních nároků tak, aby umožnil ověřování nároků a křížové kontroly s žádostmi o podporu a systémem identifikace zemědělských pozemků.
- Stanovení pravidla, že systém identifikace a evidence platebních nároků musí umožňovat přímý a bezprostřední přístup prostřednictvím

příslušného orgánu členského státu k údajům přinejmenším za poslední tři po sobě jdoucí kalendářní a/nebo hospodářské roky.

g) *Cross-compliance (C-C) a zemědělský poradenský systém (FAS)*

Jak již bylo konstatováno, nově stipulovaná oblast cross-compliance a zemědělský poradenský systém nejsou Nařízením Rady č. 1782/2003 definovány jako samostatné prvky systému IACS, přesto z věcně logického hlediska a aspektu požadovaných funkcionalit těchto elementů, pracuje disertační práce s oblastí cross-compliance a FAS jako s individuálním prvkem, respektive subsystémem Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

- Stanovení zásady, že každý zemědělský subjekt, který čerpá prostředky přímých plateb, je povinen dodržovat požadavky podle předpisů cross-compliance.
- Ustanovení zásady, že provedení definice prvků dobrého zemědělského a ekologického stavu (GAECs) je ponechána v kompetenci příslušné národní administrativy, ovšem s podmínkou, že prvky GAECs musí být definovány plně v souladu s Přílohou č. IV. Nařízení Rady č. 1782/2003 a musí zohledňovat charakteristiky dotyčných oblastí, zejména půdní a klimatické podmínky, stávající způsoby hospodaření, využití půdy, střídání plodin, zemědělské praktiky a strukturu zemědělských podniků, aniž by byly dotčeny normy, jimiž se řídí náležitě zemědělské praktiky používané v rámci Nařízení Rady č. 1257/1999¹⁴ a agroenvironmentální opatření, jejichž použití přesahuje referenční úroveň náležitých zemědělských praktik.
- Stanovení povinnosti udržovat poměr stálých pastvin, přičemž stálé pastviny mohou být zalesněny s výjimkou pěstování vánočních stromků a rychle rostoucích dřevin.
- Ustanovení povinnosti zřídit v každém členském státě nejpozději do 1. ledna roku 2007 zemědělský poradenský systém, který bude pokrývat přinejmenším poradenskou činnost v oblasti cross-compliance a vymezení

¹⁴ Nařízení Rady č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu a o změně a zrušení některých nařízení.

podmínek pro implementaci zemědělského poradenského systému a zapojení zemědělských subjektů do tohoto systému.

- Stanovení detailních pravidel pro výpočet snížení nebo vyloučení z podpory v případě nedodržení stanovených podmínek cross-compliance. Dále pak zavedení graduálního výpočtu snížení a vyloučení pro případy nedodržení podmínek cross-compliance založených na *míře závažnosti, míře rozsahu, trvalosti a opakování* zjištěného nedodržení předepsaných podmínek.
- Ustavení výše maximální částky, u které se členské státy mohou rozhodnout neuplatnit snížení, nebo vyloučení dotace v případě porušení podmínky cross-compliance. Výše částky je stanovena na maximálně 100,- euro za kalendářní rok pro individuálního zemědělce.

Detailní výčet prvků cross-compliance a jejich rozdělení do oblastí SMR a GAECs je uveden v Příloze č. 9 a Příloze č. 10. Na Obr. č. 29 jsou zachyceny sumárně oblasti zájmu, které problematika cross-compliance pokrývá.

Obr. č. 29: Základní členění oblasti cross-compliance

ZÁKLADNÍ ČLENĚNÍ CROSS-COMPLIANCE (Podle Nařízení Rady č. 1782/2003)	
Statutory Management Requirements (Příloha č. III. NR č. 1782/2003)	Dobrý zemědělský a ekologický stav (Příloha č. IV. NR č. 1782/2003)
A. Životní prostředí (použitelné od 01/01/2005)	1. Eroze půdy
A. Veřejné zdraví a zdraví zvířat Identifikace a evidence zvířat (použitelné od 01/01/2005)	2. Organické složky půdy
B. Veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin (použitelné od 01/01/2006)	3. Struktura půdy
B. Oznamování chorob (použitelné od 01/01/2006)	4. Minimální míra údržby
B. Zdraví zvířat (použitelné od 01/01/2007)	

V kontextu podmínek SMR a GAECs je vhodné zmínit, že v souladu s Nařízením Rady č. 1782/2003 *je možno použít rozdílný harmonogram pro*

implementaci agendy cross-compliance v případě aplikace režimu SFPS a režimu SAPS. Pro režim jednotné platby na plochu (SAPS) je implementace některých prvků C-C povinná ve stejných termínech jako pro režim SFPS, zatímco u jiných prvků je termín jejich povinného zavedení oproti režimu SFPS posunut. Podmínky GAECs jsou členské státy aplikující režim SAPS povinny zavést v souladu s Nařízením Komise č. 2199/2003¹⁵ již od 1. ledna roku 2004, v případě Bulharska a Rumunska od 1. ledna 2007. Zatímco implementace podmínek SMR je pro tyto členské státy z počátku nepovinná a řídí se níže uvedeným harmonogramem:

- *Nové členské státy s výjimkou Bulharska a Rumunska:*
 - požadavky uvedené v bodě A Přílohy III. NR č. 1782/2003 se použijí od 1. ledna 2009;
 - požadavky uvedené v bodě B Přílohy III. NR č. 1782/2003 se použijí od 1. ledna 2011;
 - požadavky uvedené v bodě C Přílohy III. NR č. 1782/2003 se použijí od 1. ledna 2011.
- *Bulharsko a Rumunsko:*
 - požadavky uvedené v bodě A Přílohy III. NR č. 1782/2003 se použijí od 1. ledna 2012;
 - požadavky uvedené v bodě B Přílohy III. NR č. 1782/2003 se použijí od 1. ledna 2014;
 - požadavky uvedené v bodě C Přílohy III. NR č. 1782/2003 se použijí od 1. ledna 2014.

g) Ostatní

- Provedení výkladu definice pojmů zemědělec, zemědělský podnik, zemědělská činnost, přímá platba, platba za daný kalendářní rok a zemědělský produkt.
- Zavedení pravidel pro zemědělské využití půdy v rámci jednotné platby včetně zásad pro vynětí půdy z produkce.

¹⁵ Nařízení Komise (ES) č. 2199/2003 ze dne 16. prosince 2003, kterým se pro rok 2004 stanovují prozatímní prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1259/1999, pokud jde o režim jednotných oblastních plateb pro Českou republiku, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litvu, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovinsko a Slovensko.

- Zavedení možnosti uplatnění režimu jednotné platby na regionální úrovni v rámci individuálního členského státu a s tím spojený výčet normativ.
- Stanovení podrobných pravidel pro poskytnutí podpor pro jednotlivé platby spadající pod Integrovaný administrativní a kontrolní systém, sumarizované na Obr. č. 29.
- Stanovení pravidel pro určení referenčního období rozhodného pro výpočet referenční částky podpor, včetně definování postupu jejího výpočtu, dále pak stanovení pravidel aplikace finančního stropu, vnitrostátní rezervy, platebních nároků a jejich převodů.
- Stanovení detailních normativů pro provádění jednotné platby v nových členských státech Evropské unie¹⁶, včetně možnosti aplikace zjednodušené platby formou tzv. jednotné platby na plochu. Dále pak stanovení časového harmonogramu přechodu platby SAPS na platbu SFPS.
- Provedení výčtu dotačních titulů spadajících pod tzv. Druhý pilíř Společné zemědělské politiky, které musí být slučitelné se systémem IACS, především v oblasti prvků počítačové databáze, systému identifikace zemědělských pozemků a správních kontrol.
- Stanovení pravidel pro vyplacení doplňkové částky podpory a nepovinného vyloučení některých přímých plateb.
- Stanovení detailních pravidel pro platební podmínky a možností omezení plateb.
- Upřesnění skutečností, které lze považovat za případ vyšší moci.
- Stanovení pravidla, že zástupci Komise jsou oprávněni provádět jakékoliv zkoumání nebo jakoukoliv kontrolu týkající se opatření přijatých členským státem k vytvoření a používání systému IACS, včetně kontrol ve specializovaných agenturách a podnicích.

Vstup v platnost – výčet nejdůležitějších položek:

- Nařízení Rady č. 1782/2003 vstoupilo v platnost v roce 2003 bezodkladně, sedmým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.

¹⁶ Novými členskými státy se v tomto kontextu rozumějí Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko.

- Změny v prvcích a pravidlech Integrovaného administrativního a kontrolního systému tak, jak jsou výše popsány, vstoupily v platnost pro žádosti o platby předložené od kalendářního roku 2005, s výjimkou vybraných pravidel pro platební podmínky, pro něž byla platnost stanovena od 1. ledna roku 2004 a s výjimkou pravidel pro doplňkové dávky mezi producenty, pro které se platnost vztahovala k 1. dubnu roku 2003.
- Režimy podpor definované Nařízením Rady č. 1782/2003 se použily a vstoupily v platnost od 1. ledna roku 2004 nebo alternativně od hospodářského roku 2004/2005, s výjimkou podpory pro osivo, která se použila od hospodářského roku 2005/2006.
- Změny Nařízení (ES) č. 1673/2000, (ES) č. 546/2002, (EHS) č. 2075/1992, (EHS) č. 2358/71, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 2529/2001, (EHS) č. 2075/1992 a (EHS) č. 1696/1971 ustanovené Nařízením Rady č. 1782/2003 vstoupily v platnost od 1. ledna 2005, popřípadě od hospodářského roku 2005/2006.
- Pravidla pro zvláštní podporu pro bavlnu stanovené Nařízením Rady č. 1782/2003 vstoupily v platnost od 1. ledna 2006 a pravidla pro podporu pro olivové háje vstoupily v platnost od hospodářského roku 2005/2006.

Komise se Nařízením Rady č. 1782/2003 současně zavázala do 31. prosince roku 2007 předložit zprávu o používání systému cross-compliance a v případě potřeby předložit návrhy na revizi prvků podmíněnosti, zejména za oblast tzv. Statutory Management Requirements.

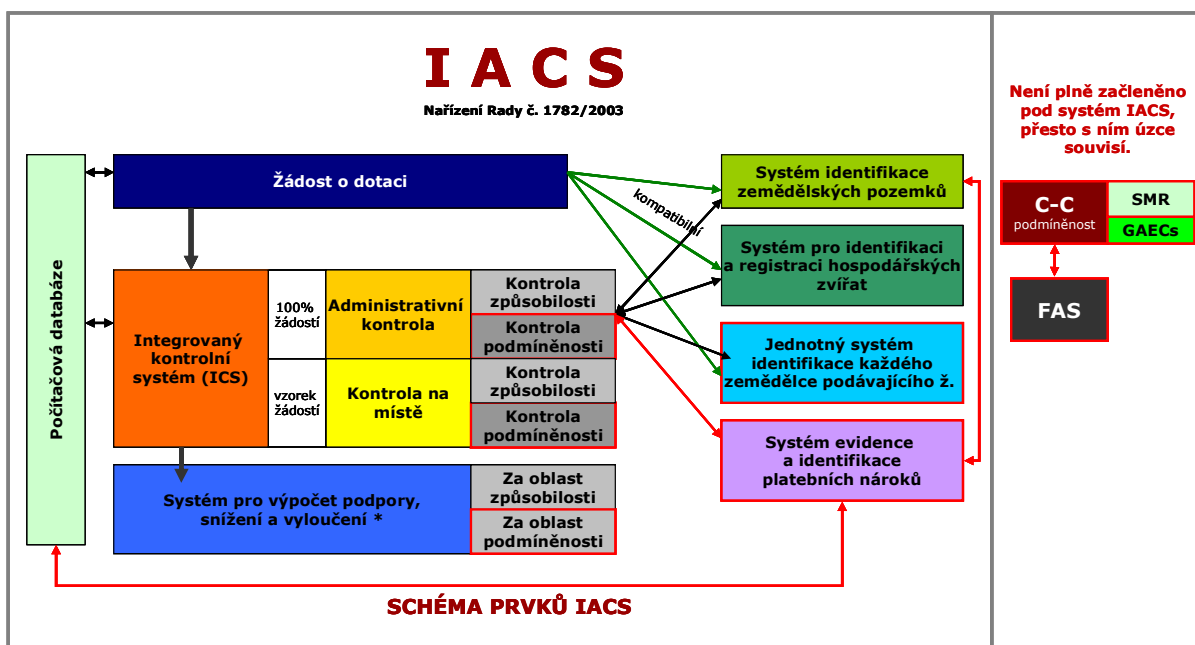
Komise se výše uvedeným nařízením též zavázala nejpozději do 31. prosince roku 2010 předložit zprávu o používání zemědělského poradenského systému FAS v členských státech Společenství.

V neposlední řadě Komise konstatovala, že prostřednictvím orgánu Řídicího výboru pro přímé platby složeného ze zástupců členských států EU stanoví přesná prováděcí pravidla pro některé oblasti zájmu, o kterých je pojednáváno v Nařízením Rady č. 1782/2003.

4.4.3. Shrnutí systému IACS pozměněného v důsledku reformy SZP z roku 2003

Na základě provedené analýzy relevantní dokumentace je možno základní soubor prvků systému IACS, pozměněného v důsledku reformy Společné zemědělské politiky z roku 2003, vyjádřit prostřednictvím Obr. č. 30 a diagram základních procesů Integrovaného administrativního a kontrolního systému sumarizovat schématem zachyceným na Obr. č. 31.

Obr. č. 30: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Rady č. 1782/2003



Pozn._1: Nově definované prvky nebo vazby oproti původní verzi systému IACS jsou znázorněny **červeně**.

Pozn._2: Prvky obsahující **označení *** nejsou de jure NR č. 1782/2003 ustaveny jako samostatné prvky systému IACS. Z věcně logického a systémového hlediska lze ovšem tyto oblasti jako samostatné prvky systému IACS vnímat.

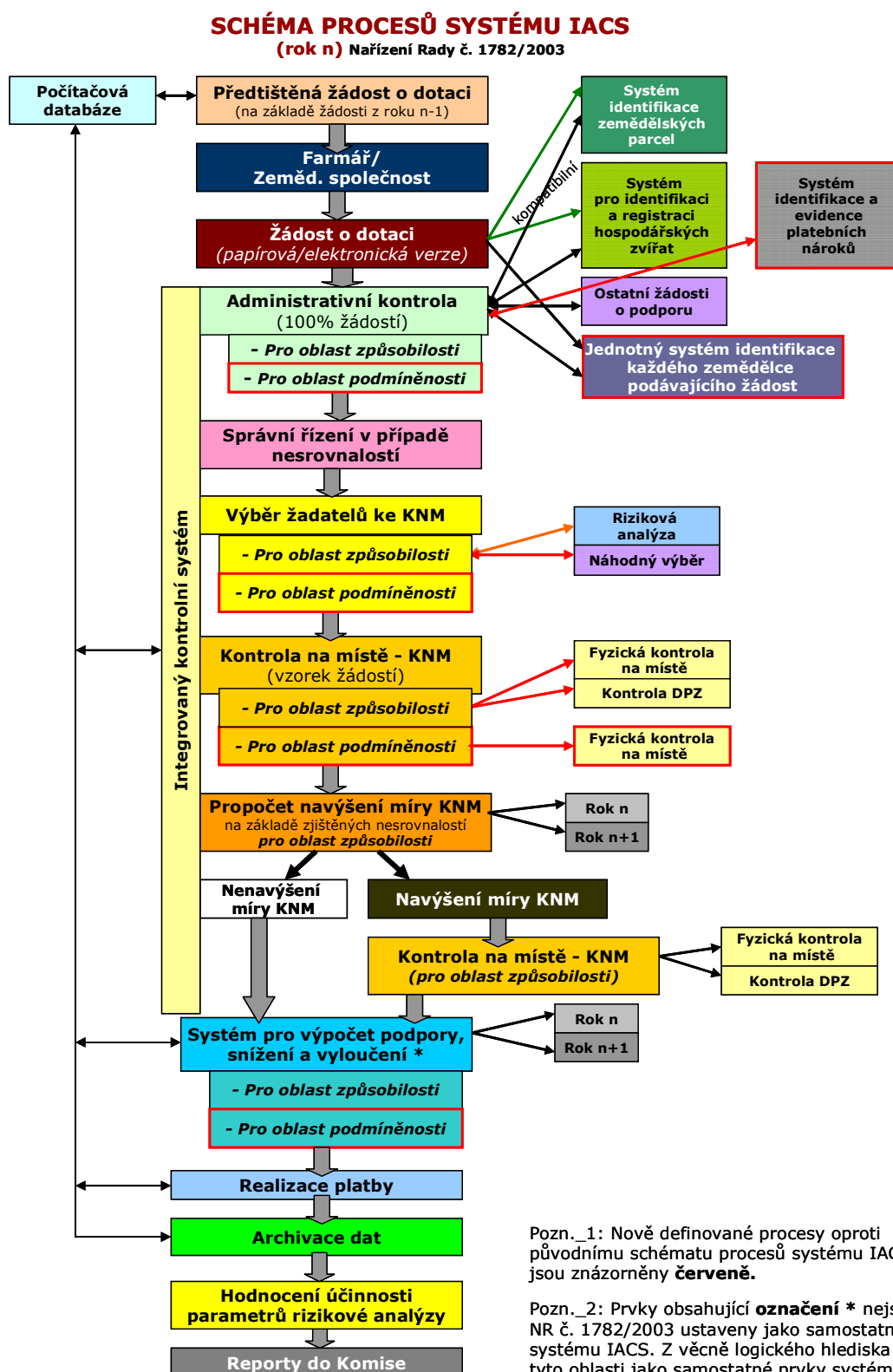
Zároveň lze konstatovat, že reforma Společné zemědělské politiky a její implementace formou Nařízení Rady č. 1782/2003 představuje pro předmětné období pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém doslova revoluční změnu. Přesto je nutné připomenout, že toto revoluční pojetí není v kontextu systému IACS doposud detailně zakotveno, ovšem nově nastavená pravidla pro agendu dotačních titulů Společné zemědělské politiky spadajících pod režim

prvního a druhého pilíře SZP **vytváří jasnou platformu pro významný zásah do dosud aplikovaných zásad a pravidel** Integrovaného administrativního a kontrolního systému, které nezbytně vedou k nutné úpravě jeho existující struktury a řádu.

Nařízení Rady č. 1782/2003 reformuje nejen pravidla poskytování podpor zemědělským subjektům, ale **zavádí též do principů Společné zemědělské politiky aspekt životního prostředí, trvale udržitelného zemědělství a s tím spojený komplex zásad**. Tato oblast, tj. agenda cross-compliance, ovšem není Nařízením Rady č. 1782/2003 stipulována jako součást systému IACS, přestože kontrola plnění podmínek dodržování zásad cross-compliance spadá pod režim Integrovaného kontrolního systému v rámci struktury systému IACS. V kontextu reformy SZP aplikované formou Nařízení Rady č. 1782/2003 lze též zaznamenat **snahu o zjednodušení systému dotační politiky formou zavedení tzv. jednotné platby** a s tím související sdružení řady individuálních dotačních režimů pod jednotnou platbu. Toto pojetí samozřejmě dopadá i na Integrovaný administrativní a kontrolní systém, který musí být schopen pojmout a zpracovat sdružená a vzájemně provázaná data. Současně v souladu s možností aplikovat formu jednotné platby buď prostřednictvím jednotné platby na farmu (SFPS) nebo formou jednotné platby na plochu (SAPS) **lze v systému upozorovat jeho dvoukolejnost**, která se projevuje odlišnostmi systému IACS mezi starými a novými členskými státy, jež využily možnost implementovat režim SAPS.

Nařízení Rady č. 1782/2003 souběžně stanovuje řadu nových pravidel pro jednotlivé prvky Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Stipuluje de jure jako samostatný element systému jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu a zavádí nový prvek, kterým je systém evidence a identifikace platebních nároků. Oproti tomu systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení dotace zůstává i nadále legislativně nezakotven jako individuální element systému IACS. Vzhledem k obsáhlosti celého komplexu a nezbytných datových toků souvisejících s administrací a kontrolou dotačních podpor ustanovuje též Nařízení Rady č. 1782/2003 povinnost členským státům Unie **vytvořit výkonné počítačové databáze pro účely systému IACS**.

Obr. č. 31: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Rady č. 1782/2003



Na základě výše uvedených skutečností lze konstatovat, že Integrovaný administrativní a kontrolní systém se implementací pravidel stipulovaných Nařízením Rady č. 1782/2003 stává v pravém slova smyslu komplexním systémem. Definice některých požadovaných funkcionalit systému, *zejména v kontextu problematiky cross-compliance není ovšem jednoznačná a struktura systému jako komplexu je v některých oblastech vágní*. Systém i nadále vykazuje nedostatečné interní kontrolní vazby a v některých případech nelogickou konzistenci mezi požadovanými funkcionalitami jednotlivých elementů a jejich systémovými charakteristikami. Například souslednost procesů riziková analýza, realizace kontrol na místě, propočet navýšení míry kontrol na místě, hodnocení účinnosti parametrů rizikové analýzy není nastavena vhodně, neboť řádně implementovaná riziková analýza logicky vyústí v detekci většího počtu zjištěných nesrovnalostí. Větší počet zjištěných nesrovnalostí ovšem automaticky vede k navýšení míry kontrol na místě bez ohledu na skutečnost, zda-li riziková analýza byla nastavena efektivně, či nikoliv, přičemž proces hodnocení účinnosti parametrů rizikové analýzy je v systému realizován až po výše uvedených krocích.

V systému lze též poprvé od jeho založení *identifikovat rozporuplnost cílů*. Na jedné straně stojí snaha o zjednodušení celého systému formou zavedení jednotné platby, integrace dat a harmonizace pravidel. Naproti tomu stojí zavedení celé škály nových podmínek a zásad spojených s problematikou cross-compliance. Tuto ambivalenci má ve vztahu k zemědělské veřejnosti vyřešit nově stipulovaný zemědělský poradenský systém. Ovšem vzhledem ke skutečnosti, že systém FAS není nijak funkčně provázán se systémem IACS zůstává jeho přínos pro redukci nejasností sporným.

Závěrem lze konstatovat, že i přes výše uvedené nedostatky systémového pojetí *setrvává Integrovaný administrativní a kontrolní systém funkčním elementem* Společné zemědělské politiky. Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry je systém dostatečně efektivní pro plnění svých cílů. Shrnutí funkčních nedostatků systému a jejich vymezení je podrobněji analyzováno v kapitole 5 a kapitole 6 této disertační práce.

4.5. Reforma IACS v důsledku stanovení prováděcích pravidel systému na základě revize reformy SZP z roku 2003

Revize Agendy 2000 pokračovala i v následujících obdobích a lze prohlásit, že probíhá dodnes. Její právní platforma v oblasti přímých podpor a jiných režimů podpor pro zemědělce byla zakotvena Nařízením Rady č. 1782/2003, jehož analýza je popsána v předchozí kapitole. V souladu s postupnou implementací pravidel a procesů ustavených výše citovaným nařízením Rady se však objevila řada otázek a nejasností, jak z pohledu samotných zástupců Komise, tak z řad jednotlivých národních administrativ. Na základě těchto podnětů vydala Evropská unie v dubnu roku 2004 Nařízení Komise č. 796/2004, kterým se *stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém* podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003. Komise současně prohlásila, že systém IACS se ukázal jako efektivní a účinný prostředek pro provádění režimů přímých plateb, a proto mu *podřizuje též správu a kontrolu dodržování povinností spojených s problematikou cross-compliance.*

Nařízení Komise č. 796/2004 tedy stipuluje a upřesňuje pravidla Integrovaného administrativního a kontrolního systému determinovaného Nařízením Rady č. 1782/2003 a ruší Nařízení Komise č. 2419/2001. V kontextu reformy Společné zemědělské politiky je ovšem nutné zdůraznit, že stanovení prováděcích pravidel pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém z roku 2004 nelze vnímat jako definitivní a konečné, neboť tato *pravidla byla dále v období let 2005 až 2008 pozměňována*, a to především na základě snah Komise maximálně zefektivnit kontrolní procesy související s přerozdělováním finančních prostředků Společenství. Některé pozměňovací návrhy naopak vzešly z iniciativy jednotlivých členských států, jimž se určité procesy jeví jako příliš rigidní a nezapadající do rámce jejich zemědělského zázemí a podmínek konkrétního členského státu. Množství prosazených změn v systému IACS z podnětu národních administrativ je ovšem minoritní ve srovnání s počtem změn přijatých na základě podnětu zástupců Komise.

Analýza Integrovaného administrativního a kontrolního systému pro období citované a de facto stávající reformy Společné zemědělské politiky vychází především z detailního rozboru Nařízení Komise č. 796/2004 v jeho konsolidovaném znění, tj. včetně jeho schválených pozměňovacích návrhů a studia další relevantní dokumentace. Schéma konsolidované verze Nařízení Komise č. 796/2004 je zobrazeno na Obr. č. 32. Výčet úplných názvů nařízení Komise a nařízení Rady, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Komise č. 796/2004 a názvů nařízení Rady a Komise, která jsou naopak pozměněna nebo zrušena Nařízením Komise č. 796/2004 je uveden v Příloze č. 11.

Obr. č. 32: Schéma vývoje Nařízení Komise č. 796/2004

SCHÉMA VÝVOJE NAŘÍZENÍ KOMISE č. 796/2004 – část 1



SCHÉMA VÝVOJE NAŘÍZENÍ KOMISE č. 796/2004 – část 2



4.5.1. Hlavní cíle systému IACS spojené s revizí reformy SZP z roku 2003

Na základě provedeného rozboru Nařízení Komise č. 796/2004 a další relevantní dokumentace lze hlavní cíle spojené se stanovením prováděcích pravidel pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém shrnout do následujících bodů:

- *Stanovení přesných pravidel pro zachování stálých pastvin, včetně stanovení pravidla postupu pro výpočet poměru stálých pastvin v jednotlivých členských státech Unie.*
- *Stanovení přesných pravidel pro systém identifikace zemědělských pozemků, včetně definice techniky, která musí být při tvorbě a správě tohoto systému použita. Hlavní platformu systému identifikace zemědělských pozemků musí tvořit automatizovaný geografický informační systém.*
- *Provedení výčtu pravidel, které jsou povinny členské státy aplikovat při realizaci křížové kontroly platebních nároků každého zemědělce.*
- *Stanovení detailnějších pravidel týkajících se termínů možné výplaty dotace v návaznosti na termíny realizace kontrol na místě.*
- *Ustanovení fixního termínu pro podání všech žádostí o podporu na plochu, které se řídí Nařízením Rady č. 1782/2003 a provedení výčtu pravidel pro možnost podání změny žádosti.*
- *Zakotvení povinnosti uvádět do formuláře jednotné žádosti všechny zemědělské plochy, kterými farmář disponuje, tedy i plochy na něž není podávána žádost o dotaci.*
- *Upřesnění pravidel pro kontroly způsobilosti a zavedení detailních pravidel pro kontroly v oblasti cross-compliance, a to zejména pro otázku slučování kontrol, stanovení velikosti kontrolního vzorku, výběru kontrolního vzorku, průběhu kontroly na místě, stanovení termínů vhodných pro realizaci kontroly aj.*
- *Ustanovení detailních pravidel pro výpočet snížení podpory v případech porušení pravidel způsobilosti a podmíněnosti, včetně členění podle aspektu, zda bylo porušení způsobeno nedbalostí nebo úmyslně, a to jak pro podpory na plochu, tak pro podpory na hospodářská zvířata a*

stanovení detailních pravidel pro provázanost jednotlivých sankcí a jejich možné akumulace.

- *Upřesnění případů, které lze klasifikovat jako případ vyšší moci.*
- *Zavedení nových pravidel a požadavků na reportování statistických výstupů ze systému IACS jednotlivých členských zemí do Komise.*

4.5.2. Prvky systému IACS ve vazbě na revizi reformy SZP z roku 2003

Mezi základní stavební prvky Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze na základě výše uvedeného právního aktu a jeho novelizací zařadit následující oblasti:

- a) Počítačovou databázi,*
- b) Systém identifikace zemědělských pozemků,*
- c) Systém pro identifikaci a evidenci zvířat,*
- d) Jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu,*
- e) Žádosti o podporu,*
- e) Integrovaný kontrolní systém,*
- f) Systém identifikace a evidence platebních nároků,*
- g) Cross-compliance a zemědělský poradenský systém (Pozn.: Tato oblast není de jure Nařízením Komise č. 796/2004 ustanovena jako samostatný prvek systému IACS.),*
- h) Systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení (Pozn.: Tento systém není de jure Nařízením Komise č. 796/2004 jako individuální prvek systému IACS zaveden.).*

Z provedeného rozboru Nařízení Rady č. 796/2004 vyplývá, že výčet prvků, respektive subsystémů Integrovaného administrativního a kontrolního systému, je plně identický s výčtem prvků definovaných Nařízením Rady

č. 1782/2003. Neboť je ovšem agendě cross-compliance, agendě FAS i systému pro výpočet podpory, snížení a vyloučení věnována v samotném legislativním předpise Nařízení Komise č. 796/2004 značná pozornost a z věcně logického a funkčního hlediska lze na tyto oblasti pohlížet jako na strukturované celky, pracuje tato disertační práce s problematikou cross-compliance, zemědělským poradenským systémem i systémem pro výpočet podpory, snížení a vyloučení jako se samostatnými elementy, respektive subsystémy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Zároveň je možno konstatovat, že v rámci revize reformy SZP z roku 2003 nedošlo k ustanovení nové fundamentální funkční oblasti systému IACS, ale především *k podrobnému rozpracování funkcionalit a charakteristik již stipulovaných prvků/subsystému* Integrovaného administrativního a kontrolního systému, které lze shrnout do následujících bodů:

a) Počítačová databáze

- Zakotvení pravidla definujícího, že členské státy mohou být zmocněny využívat informace obsažené v počítačové databázi pro zavádění zjednodušených postupů pro podávání žádosti o podporu za předpokladu, že počítačová databáze je dostatečně spolehlivá.

b) Systém identifikace zemědělských pozemků (LPIS)

- Stanovení pravidla, že systém identifikace zemědělských pozemků funguje na úrovni referenčních ploch, jako je katastrální pozemek nebo soubor několika spolu souvisejících přirozeně ohraničených pozemků, čímž je zajištěna jednoznačná identifikace každého referenčního pozemku.
- Ustanovení povinnosti, že členské státy musí jako doplněk výše uvedené podmínky zajistit, aby byly zemědělské pozemky spolehlivě identifikovány, a za tímto záměrem musí vyžadovat, aby jednotné žádosti obsahovaly podrobné údaje a nebo aby k nim byly přiloženy doklady za účelem lokalizace a změření každého zemědělského pozemku.
- Stanovení pravidla, že geografický informační systém, na jehož platformě musí být systém identifikace zemědělských pozemků založen, funguje na základě vnitrostátního geodetického systému.

- Stanovení povinnosti členskými státy zajistit, aby přinejmenším 90 % jednotlivé plochy u alespoň 75 % referenčních pozemků, které jsou předmětem žádosti o podporu, bylo způsobilých pro podporu podle režimu jednotné platby. Členské státy jsou povinny toto hodnocení provádět každoročně pomocí vhodných statistických metod.
- Stanovení pravidla zavést do systému identifikace zemědělských pozemků novou geografickou vrstvu pro platby na skořápkové ovoce a provedení výčtu situací, ve kterých jsou členské státy této povinnosti zbaveny.

c) Systém pro identifikaci a evidenci zvířat

- Ve vazbě na systém pro identifikaci a evidenci zvířat nejsou Nařízením Komise č. 796/2004 dotčeny, ani výrazně pozměněny dosud stanovené principy tohoto systému.
- Stanovení pravidla, že členskými státy by se měly poskytnout různé možnosti volby, jak používat informace obsažené v počítačové databázi skotu pro předkládání a spravování žádostí o podporu.

d) Jednotný systém identifikace každého zemědělce předkládajícího žádost o podporu

- Zřízení povinnosti, že jednotný systém identifikace každého zemědělce musí zaručit jednotnou identifikaci všech žádostí o podporu podaných tímž zemědělcem.

e) Žádosti o podporu

- Stanovení pravidla, že zemědělec, který žádá o dotaci v rámci některého z režimů podpory na plochu, je oprávněn předložit pouze jednu jednotnou žádost ročně.
- Upravení nejzazšího termínu pro podání jednotné žádosti o dotaci z důvodu specifických klimatických podmínek pro Estonsko, Lotyšsko, Litvu, Finsko a Švédsko.
- Zavedení pravidla povinnosti předkládat formulář jednotné žádosti i pro zemědělce, kteří nežadají o žádnou z podpor spadajících do režimu jednotné žádosti pokud disponují zemědělskou půdou.

- Provedení detailnější specifikace údajů, které musí tvořit nedílnou součást jednotné žádosti o dotaci, včetně povinnosti vykázat zvlášť plochu, které odpovídají nároky pro vynětí půdy z produkce, dále pak plochu, které odpovídají ostatní nároky. Stanovení specifických pravidel pro případy produkce konopí, podpory ve formě zvláštní prémie na jakost pro pšenici tvrdou, zvláštní podpory pro rýži, platbu na plochu pro skořápkové ovoce, podporu na energetické plodiny, podporu pro brambory určené pro výrobu škrobu, podporu pro osivo, dodatečnou podporu pro chmel, zvláštní platbu na bavlnu, podporu pro olivové háje, podporu pro tabák, přechodné platby za ovoce a zeleninu a půdy využívané k produkci lnu pěstovaného na vlákno.
- Upřesnění pravidel pro opožděné podání žádosti o účast na režimu jednotné platby a postupů s tím souvisejících.
- Upřesnění pravidel pro akceptaci podání změnové žádosti a určení rozhodného termínu, po kterém již změna žádosti není národní administrativou akceptována.
- Stanovení specifických pravidel týkajících se podání žádostí a jejich povinných součástí pro seskupení producentů o platby na chmel, podporu na hospodářská zvířata, podporu ve formě prémie pro mléčné výrobky a dodatečných plateb, podpory pro pěstitele cukrové řepy a cukrové třtiny, oddělené platby za cukr a oddělené platby za ovoce a zeleninu.
- Ustanovení pravidla zákazu diskriminace zemědělců, kteří používají elektronickou formu podání žádosti o dotaci a farmářů, kteří žádost o dotaci podávají v papírové podobě. Stanovení podrobných pravidel, která musí být v případě použití elektronické formy komunikace mezi národní administrativou a zemědělcem v režimu IACS dodržena.
- Zavedení povinnosti určující, že předtištěné formuláře žádostí o dotaci distribuované zemědělcům musí obsahovat informace o maximální ploše způsobilé pro podporu na předemtný referenční pozemek pro účely režimu jednotné platby.
- Stanovení povinnosti zemědělcem podávajícímu jednotnou žádost o dotaci provést v předtištěném formuláři opravy odpovídající aktuálnímu stavu. Pokud se oprava týká plochy referenčního pozemku je povinností vykázat

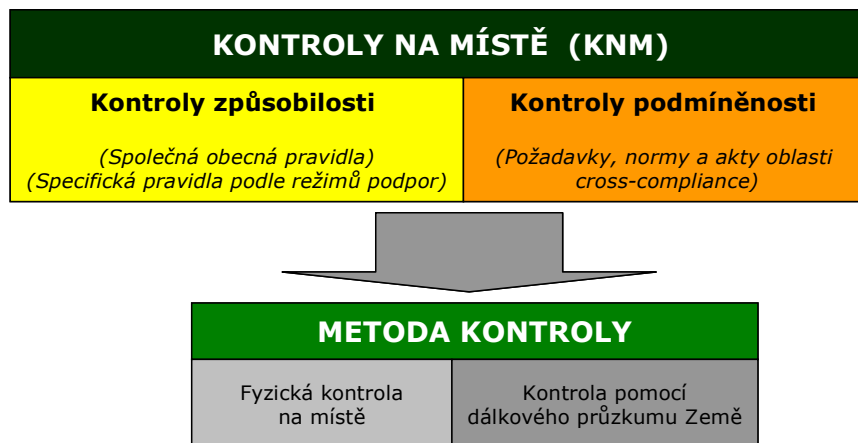
též aktualizovanou plochu každého dotyčného zemědělského pozemku a uvedení jeho nových hranic.

e) Integrovaný kontrolní systém

- Ustanovení povinnosti vytvořit kontrolní systém, který zaručí účinnou kontrolu dodržování prvků cross-compliance. Stanovení pravidel tohoto systému zejména pro agendu poskytování nezbytných informací o zemědělci, kteří žádají o přímé platby specializovaným kontrolním institucím. Dále pravidel pro agendu metody a postupu pro výběr vzorku žadatelů ke kontrole na místě, označení povahy a rozsahu kontrol, postupu tvorby a výčtu povinných údajů kontrolní zprávy a postupu předávání kontrolních zpráv mezi orgány státní správy.
- Zrušení do té doby platného pravidla o standardu neohlašování kontrol na místě a zrušení pravidla pro mimořádné případy ohlašování kontrol maximálně 48 hodin před realizací kontrol a stanovení nové zásady, která kontrolu na místě umožňuje ohlásit, není-li účel kontroly ohrožen, avšak tato lhůta nesmí překročit čtrnáct dnů a u kontrol na místě týkajících se žádostí o podporu na hospodářská zvířata nesmí lhůta překročit 48 hodin. Tyto lhůty jsou platné jak pro kontroly na místě týkající se kritérií způsobilosti, tak kritérií podmíněnosti.
- Stanovení pravidla, aby se ve vhodných případech kontroly na místě, a to jak způsobilosti, tak podmíněnosti a jiné kontroly podle předpisů Společenství prováděly současně.

Kontroly na místě, stejně tak administrativní kontroly lze obecně rozdělit do dvou fundamentálních oblastí, a to na **kontroly kritérií způsobilosti a na kontroly kritérií podmíněnosti**. Kontroly kritérií způsobilosti mohou obsahovat specifické kontrolní postupy podle jednotlivých režimů podpor, neboť vycházejí ze závazků specifikovaných pro individuální dotační tituly. Zatímco kontroly podmíněnosti se týkají ověření plnění podmínek cross-compliance bez rozdílu. Shrnutí základního rozdělení kontrol na místě je zachyceno na Obr. č. 33.

Obr. č. 33: Základní rozdělení oblastí kontrol na místě



Kontroly kritérií způsobilosti:

- Provedení detailního výčtu procesů křížových administrativních kontrol, které jsou povinny národní administrativy realizovat za účelem efektivního odhalování nesrovnalostí, zejména pomocí automatizovaných elektronických prostředků. Mezi fundamentální oblast křížových kontrol patří především ověření vykázaných platebních nároků a vykázaných pozemků, jejich existence a způsobilosti pro podporu, křížová kontrola mezi pozemky vykázanými v žádosti a referenčními pozemky v LPIS, kontrola shody mezi platebními nároky a zjištěnou plochou a kontrola oproti údajům v systému pro identifikaci a registraci zvířat.
- Stanovení požadované minimální velikosti kontrolovaného vzorku, tzv. minimální míry kontrol pro jednotlivé dotační tituly v režimu Integrovaného administrativního a kontrolního systému.
- Upravení postupů pro proces výběru žadatelů ke kontrole na místě. Zrušení výčtu povinných rizikových faktorů, jež musely být aplikovány při realizaci rizikové analýzy a stanovení postupu, podle něhož si rizikové faktory definuje každý členský stát individuálně, ovšem tak aby zajistil spolehlivou a reprezentativní úroveň kontroly.
- Upřesnění pravidel týkajících se poměru mezi rizikovým a náhodným výběrem žadatelů ke kontrole na místě pro případy navýšení kontrolního vzorku.

- Stanovení dalších pravidel týkajících se požadavků na realizaci hodnocení účinnosti analýzy rizik, kterou jsou povinny jednotlivé členské státy každoročně provádět.
- Ustanovení pravidla, že v případě potřeby lze na základě dostupných informací provést částečný výběr kontrolního souboru před koncem dotyčného období pro podávání žádostí, přičemž tento kontrolní vzorek se doplní poté, co budou dostupné všechny příslušné žádosti.
- Stanovení pravidla pro zahrnutí krajinných prvků a elementů definovaných v souladu s Přílohou č. III. a Přílohou č. IV. Nařízení Rady č. 1782/2003 do celkové plochy zemědělského pozemku. Tyto krajinné prvky a elementy se tudíž z celkové výměry pozemku již nevyjímají.
- Zavedení povinnosti, aby plochy zemědělských pozemků byly určovány osvědčenými technickými prostředky, a to podle pravidel předepsaných platnou technickou normou Společenství.
- Provedení změny v povolených odchylkách deklarované a změřené výměry pozemků, jež jsou předmětem žádosti o dotaci. Tato tzv. technická tolerance již nemůže být nadále aplikována na základě procentuálních limitů, ale výhradně prostřednictvím maximální nárazníkové zóny tzv. bufferu, vyjádřeného v konstantní hodnotě 1,5 m. A dále stanovení odchylek od tohoto postupu pro některé vybrané režimy podpor pod IACS.
- Stanovení specifických pravidel kontrol na místě pro opatření podpor pro osivo, kontrol schválených meziodvětvových organizací, kontrol výrobců cukru, kontrol konopí, kontrol uznaných seskupení producentů o platby na chmel, podpor pro tabák, podpor na zvířata, kontrol na jatkách, kontrol prémie poskytovaných po vývozu a kontrol prémie pro mléčné výrobky a dodatečných plateb.

Kontroly kritérií podmíněnosti (cross-compliance):

- Stanovení možnosti využít stávajících administrativních procedur pro realizaci správních kontrol, jež musí být aplikovány v rámci režimů použitelných na příslušný požadavek, normu nebo akt oblasti cross-compliance.

- Stanovení detailních pravidel pro požadovanou velikost minimální míry kontrol na místě pro oblast cross-compliance a pravidel pro navýšení tohoto minimálního kontrolního vzorku.
- Stanovení detailních postupů výběru kontrolního vzorku pro kontrolu na místě pro oblast cross-compliance. Kontrolní vzorek musí být vybrán na základě kombinace analýzy rizik a náhodného výběru. Provedení výčtu úrovní, na kterých může být riziková analýza založena a stanovení pravidla, že analýza rizik může zohlednit faktor účasti zemědělce v zemědělském poradenském systému nebo jiném certifikačním systému relevantním pro dotyčné požadavky a normy.
- Ustanovení možnosti realizovat částečný výběr kontrolního vzorku před koncem příslušného období pro podávání žádostí o dotace na základě dostupných informací, přičemž tento výběrový soubor bude doplněn, jakmile budou k dispozici všechny příslušné žádosti.
- Stanovení pravidla, že výběr vzorku žadatelů ke kontrole na místě pro oblast podmíněnosti bude vybírán ze souboru žadatelů již vybraných ke kontrole způsobilosti, na které se současně vztahují příslušné požadavky a normy cross-compliance. Provedení výčtu výjimek, kdy toto pravidlo nemusí být členskými státy dodrženo.
- Stanovení pravidla o možnosti využití kontroly prostřednictvím dálkového průzkumu Země pro vhodné případy v oblasti cross-compliance.
- Stanovení zásad týkajících se předmětu kontrol na místě pro oblast cross-compliance a obecných ustanovení vhodných termínů realizace těchto kontrol.
- Ustanovení pravidla, aby se co nejvíce to bude možné, prováděly kontroly integrovaně v rámci jedné kontrolní návštěvy, při níž se ověří dodržování všech požadavků a norem, které lze v té době ověřit.
- Stanovení pravidel pro ojedinělé specifické případy, ve kterých lze kontrolu na místě nahradit administrativní kontrolou.
- Stanovení pravidel týkajících se zprávy o kontrole za oblast cross-compliance a provedení výčtu povinných údajů, které kontrolní zpráva musí nezbytně obsahovat. Součástí kontrolní zprávy musí být i její hodnotící část, do které se zaznamenává porušení každého požadavku a

normy na základě kritérií závažnosti, rozsahu, opakování a trvalosti charakteru zjištěné nesrovnalosti.

f) Systém identifikace a evidence platebních nároků

- Stanovení podrobných pravidel pro systém identifikace a evidence platebních nároků, zejména provedení výčtu povinných položek, které musí tvořit nezbytnou součást tohoto systému k zajištění efektivních křížových kontrol a účinného sledování platebních nároků.

g) Cross-compliance (C-C) a zemědělský poradenský systém (FAS)

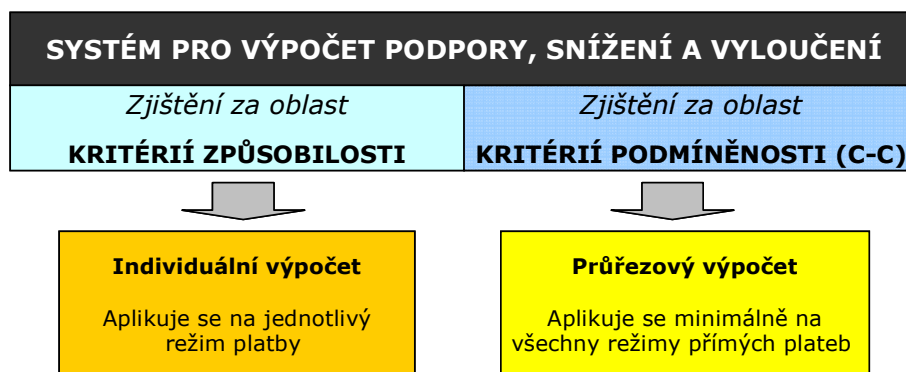
Oblast agendy cross-compliance a zemědělského poradenského systému stipulovaná Nařízením Rady č. 1782/2003 není definována jako samostatný prvek systému IACS. Ani Nařízení Komise č. 796/2004 tuto oblast necharakterizuje jako samostatný element systému IACS, přesto mu ale věnuje velkou pozornost a stanovuje jeho detailní prováděcí pravidla. S ohledem na komplexnost problematiky cross-compliance a v kontextu věcně logického hlediska a aspektu požadovaných funkcionalit této problematiky, pracuje tato disertační práce s oblastí cross-compliance a zemědělským poradenským systémem jako s individuálním prvkem, respektive subsystémem Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

- Stanovení pravidel pro zachování stálých pastvin, přičemž tuto povinnost je nutno dodržovat buď na celostátní nebo regionální úrovni s možností odlišné implementace pro případy aplikace režimu SFPS a režimu SAPS. Stanovení pravidla pro výpočet poměru stálých pastvin a stanovení postupů, které jsou členské státy povinny dodržet v případě poklesu poměru stálých pastvin pod stanovenou mezní hranici.
- Objasnění definice pojmu opakované porušení, rozsah porušení, závažnost porušení a trvalý charakter porušení. Tyto pojmy jsou rozhodující pro řadu procesů v rámci Integrovaného kontrolního systému a stanovení pravidel pro snížení výše dotace.

h) Systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení

Jak je zmíněno v úvodní části této kapitoly, systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení není Nařízením Komise č. 796/2004 de jure ustanoven jako samostatný prvek systému IACS. V návaznosti na Nařízení Komise č. 2419/2001 a Nařízení Rady č. 1782/2003 je ovšem této problematice věnována významná pozornost a je samostatně charakterizována v Hlavě č. IV. Nařízení Komise č. 796/2004. Vzhledem ke komplexnosti systému pro výpočet podpory, snížení a vyloučení a jeho požadovaným funkcionalitám a s ohledem na systémové hledisko pracuje tedy disertační práce s tímto systémem jako s individuálním elementem, respektive subsystémem Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Základní schéma rozdělení systému výpočtu podpory, snížení a vyloučení do jeho fundamentálních oblastí je zachyceno na Obr. č. 34.

Obr. č. 34: Schéma fundamentálního členění systému pro výpočet podpory, snížení a vyloučení

Výpočet podpory, snížení a vyloučení týkající se kritérií způsobilosti:

- Stanovení přesných pravidel pro základ výpočtu vykázaných ploch pro jednotlivé režimy podpor zavedené Nařízením Rady č. 1782/2003.
- Ustanovení detailních postupů pro snížení a vyloučení platby v případě vykázání větší rozlohy v rámci definovaných plodinových nebo platebních skupin. Zavedení graduálního stupňování míry snížení a vyloučení platby podle rozsahu zjištěného problému, respektive rozdílu v deklarované a zjištěné ploše.

- Stanovení přesných postupů pro snížení a vyloučení platby v případě úmyslného vykázání větší rozlohy žadatelem.
- Zakotvení specifických pravidel pro snížení a vyloučení platby v případech nesrovnalostí týkajících se podpory pro brambory určené k výrobě škrobu, podpory pro osivo, podpory pro tabák, platby na bavlnu, platby v rámci režimů podpory skotu, podpor pro ovce a kozy a prémie pro mléčné výrobky a dodatečné platby. Součástí výčtu specifických pravidel je i ustavení zásad pro postup nahrazení hospodářských zvířat, na která byla podána žádost o dotaci a zásad pro postup při identifikaci nepravdivého osvědčení a prohlášení vydaného jatkami.

Výpočet podpory, snížení a vyloučení týkající se kritérií podmíněnosti:

- Zavedení povinnosti uplatňovat při porušení podmínek cross-compliance jednotnou míru snížení na všechny přímé platby, o které zemědělec žádá, a stanovení dalších detailních pravidel pro souběh a akumulaci snížení plateb v případě zjištěných nesrovnalostí.
- Stanovení přesných pravidel pro výpočet snížení dotace, jsou-li porušeny podmínky cross-compliance nedbalostí ze strany žadatele. Stanovení graduálního nastavení míry snížení podle počtu zjištěných případů porušujících různé akty a normy jednotlivých oblastí podmíněnosti na základě míry rozsahu, závažnosti, trvalosti a opakovaného porušení dané normy.
- Zavedení možnosti ve specifických případech neuplatňovat snížení nebo vyloučení z platby, za předpokladu, že ve stanovených lhůtách bude učiněno nápravné opatření a že jeho realizace bude ověřena kontrolou. Stanovení výčtu dalších specifických situací pro uplatnění výjimky ze snížení a vyloučení platby.
- Ustanovení jasných pravidel pro postup při uplatňování snížení a vyloučení platby, jsou-li úmyslně porušeny podmínky cross-compliance, včetně nastavení graduální aplikace míry snížení podle míry rozsahu, závažnosti, trvalosti a opakování daného porušení normy.
- Upřesnění pravidel pro vracení neoprávněně vyplacených plateb.

i) Ostatní

- Provedení definice pojmů, z nichž podstatné jsou zejména pojmy orná půda, zemědělský pozemek, pozemek k pěstování oliv, stálá pastvina, trávy a jiné zelené pícniny, ušní značka, využití plochy, zjištěná plocha, zjištěné zvíře a referenční pozemek.
- Stanovení pravidla společného užívání plochy a jejího poměrného rozdělení mezi právoplatné uživatele pro účely plateb v režimu systému IACS.
- Zavedení zásady, že výplata podpory se provede až po dokončení kontrol způsobilosti, které je členský stát povinen realizovat v souladu s Nařízením Komise č. 796/2004.
- Stanovení dalších požadavků a provedení nového výčtu údajů statistických výkazů, které jsou členské státy povinny každoročně reportovat Komisi. Tyto údaje se týkají zejména podávání zpráv o souhrnném stavu Integrovaného administrativního a kontrolního systému, možností zvolených pro kontrolu dodržování požadavků cross-compliance, počtu žadatelů, vykázané celkové ploše, celkovém počtu vykázaných hospodářských zvířat, počtu žadatelů vybraných ke kontrole způsobilosti a kontrole podmíněnosti, počtu realizovaných kontrol, výsledků provedených kontrol vedoucích ke snížení nebo vyloučení platby, výše poměru stálých pastvin aj.

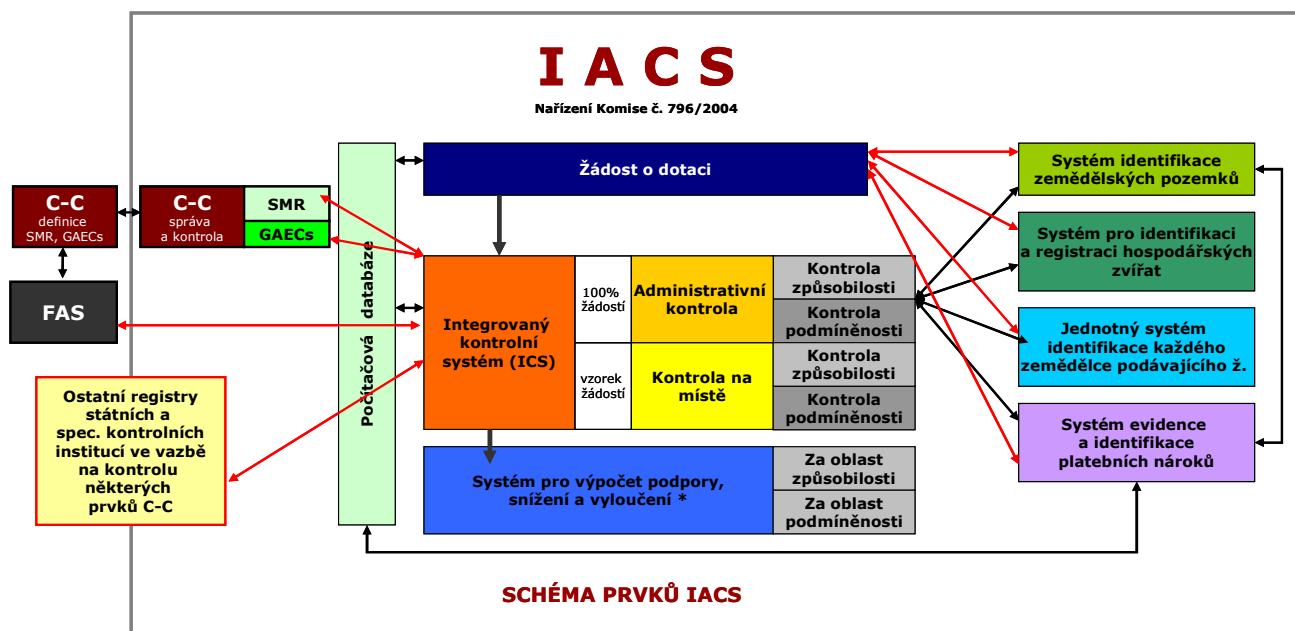
Vstup v platnost:

- Nařízení Komise č. 796/2004 vstoupilo v platnost v roce 2004 bezodkladně sedmým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie a aplikovalo se na žádosti o podporu, které se týkají hospodářských roků nebo premiových období od 1. ledna 2005.

4.5.3. Shrnutí systému IACS upraveného v důsledku stanovení prováděcích pravidel revize reformy SZP z roku 2003

Na základě provedené analýzy relevantní dokumentace je možno základní soubor prvků systému IACS upraveného na základě revize reformy Společné zemědělské politiky z roku 2003 vyjádřit prostřednictvím Obr. č. 35 a diagram základních procesů Integrovaného administrativního a kontrolního systému shrnout schématem zachyceném na Obr. č. 36.

Obr. č. 35: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Komise č. 796/2004



Pozn._1: Nově definované prvky nebo vazby oproti původní verzi systému IACS jsou znázorněny **červeně**.

Pozn._2: Prvky obsahující **označení *** nejsou de jure NK č. 796/2004 ustaveny jako samostatné prvky systému IACS. Z věcně logického a systémového hlediska lze ovšem tyto oblasti jako samostatné prvky systému IACS vnímat.

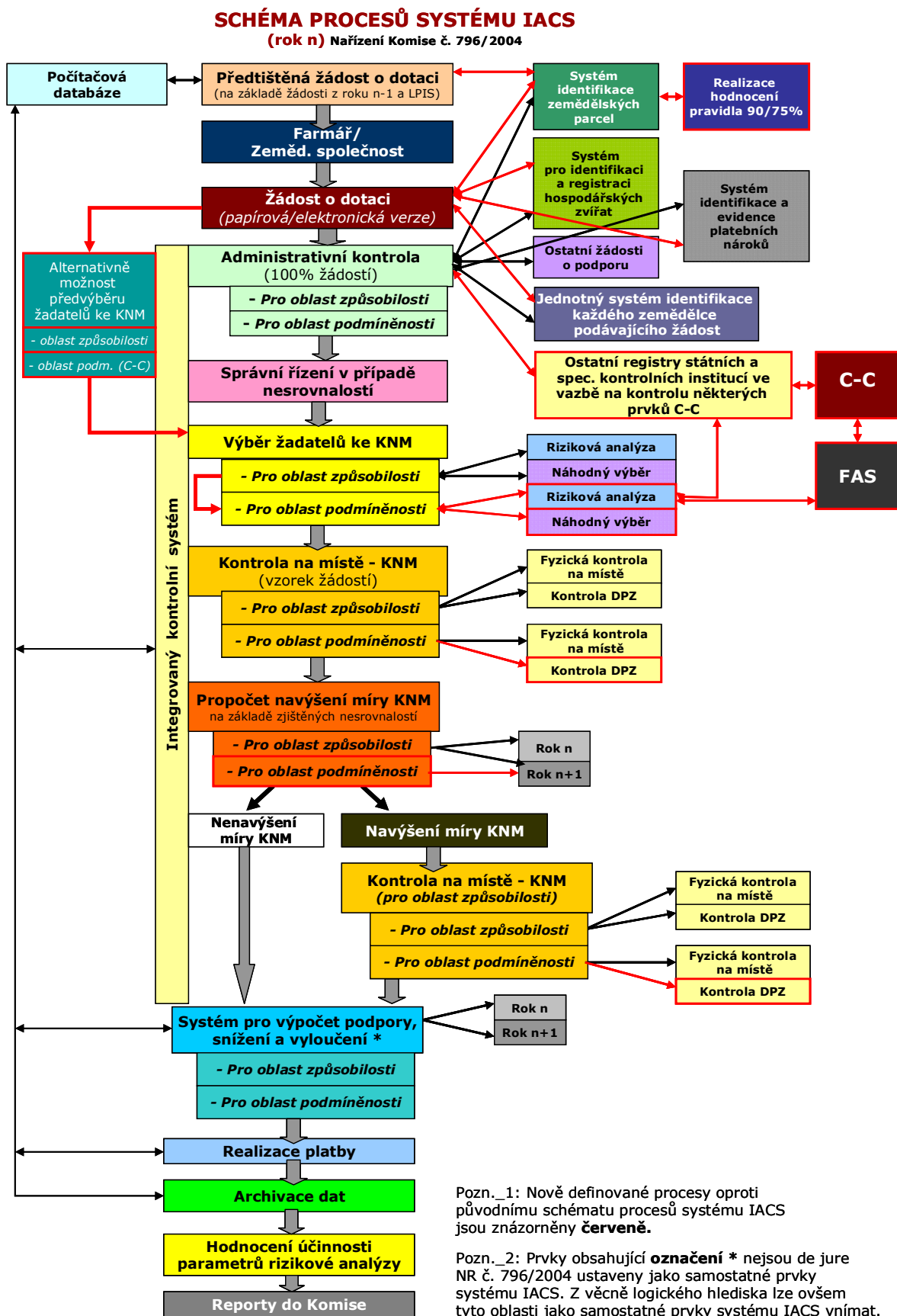
V kontextu stanovení prováděcích pravidel systému IACS definovaných Nařízením Komise č. 796/2004 v návaznosti na potřebu upřesnit řadu nových pravidel stipulovaných Nařízením Rady č. 1782/2003, je v systému IACS zakotvena řada dalších specifických funkcionalit a pravidel. Lze konstatovat, že *snaha o harmonizaci zásad pro administraci a kontrolu dotačních titulů zařazených pod režimem IACS* napříč jednotlivými členskými státy Unie

(determinovaná výše citovaným nařízením) vede někdy k ustavení až příliš rigidních pravidel a neumožňuje tak dostatečně reflektovat specifické agrární zázemí jednotlivých členských zemí. V důsledku této skutečnosti došlo v průběhu let 2005 až 2008 ke zrušení některých ustanovených pravidel a konsolidovaná verze Nařízení Komise č. 796/2004 již tak některá, původně zavedená a následně zrušená pravidla neobsahuje.

Významným aspektem celé struktury *je legislativní zakotvení správy a kontroly prvků cross-compliance pod systém IACS*. Přesná definice prvků cross-compliance, tedy Statutory Management Requirements a GAECs, zůstává ovšem mimo systém IACS a je ponechána na relativně volné interpretaci individuálního členského státu, samozřejmě za podmínky, že výše uvedené je definováno v souladu s Přílohou č. III. a Přílohou č. IV. Nařízení Rady č. 1782/2003. S ohledem na tento fakt se Integrovaný kontrolní systém v oblasti podmíněnosti stává velice rozsáhlým a zároveň dosti heterogenním napříč jednotlivými členskými státy Unie, neboť některé z nich přistoupily k definici podmínek cross-compliance velice detailně, zatímco jiné ponechávají interpretaci podmínek v benevolentní rovině, což ve svém důsledku vede k rozdílným, ale obecně velkým nárokům na datové zdroje a dílčí prvky kontrolního systému. *Náročně realizovatelnou* jak z pohledu systémového, tak praktického se stává *snaha skloubit některé zásady způsobilosti s podmínkami podmíněnosti*, často ovlivněnou přehnaným úsilím o harmonizaci činností bez evaluace jejich počátečních podmínek a hodnocení vlivu jejich dopadu na ostatní elementy systému.

Současně lze konstatovat, že Nařízení Komise č. 796/2004 nevedlo ke specifikaci koncepčního pojetí Integrovaného administrativního a kontrolního systému, ale zejména blíže stipulovalo a rozšířilo funkcionality již existujících komponentů, stanovilo nové prvky tohoto systému a upřesnilo výčet požadovaných datových toků mezi jednotlivými elementy. V kontextu datových toků je ovšem nezbytně nutné vyzdvihnout *zavedení potřeby sdílet data* nejen mezi samotnými *elementy systému IACS, ale též mezi externími systémy*, které představují zejména registry státní správy a registry specializovaných kontrolních institucí.

Obr. č. 36: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Komise č. 796/2004



Jako protipól se ovšem v důsledku těchto datových přenosů **nabaluje na systém IACS celá škála datových zdrojů a procesů**, které pro fungování systému nejsou nezbytně nutné a **vytrácí se tak představa o tom, co je fundamentálním principem** Integrovaného administrativního a kontrolního systému a co tvoří jeho nadstavbovou část. Podstatným důvodem tohoto faktu je bezesporu značný rozvoj informačních technologií, které umožňují správu rozsáhlého komplexu dat a které představují významný faktor řádného fungování systému IACS.

Přes veškeré snahy nastavit přesná pravidla pro fungování systému IACS vykazuje systém i nadále slabé interní kontrolní mechanismy, které by mohly fundamentální cíl systému, tj. zefektivnění kontrolních procesů přerozdělování finančních prostředků Společné zemědělské politiky, významně podpořit (např. využití zjištěných nesrovnalostí z kontrol na místě pro aktualizaci systému identifikace zemědělských parcel a systému pro identifikaci a registraci hospodářských zvířat). V komplexním pohledu zůstává pro systém platné též tvrzení o **rozporuplnosti jeho cílů**, které vychází z reformy Společné zemědělské politiky implementované prostřednictvím Nařízení Rady č. 1782/2003. V souhrnu lze ovšem konstatovat, že i přes výše uvedené nedostatky koncepčního pojetí zůstává Integrovaný administrativní a kontrolní systém **funkčním elementem** Společné zemědělské politiky Evropské unie. Shrnutí funkčních nedostatků systému a jejich vymezení je podrobněji analyzováno v kapitole 5 a kapitole 6 této disertační práce.

Závěrem je vhodné znovu zopakovat, že popis vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému od jeho založení až po současnost uvedený v předchozích kapitolách vychází z podrobného rozboru relevantní podkladové dokumentace a v kontextu evropských předpisů z jejich konsolidovaných znění. Neboť konsolidovaná znění nařízení Rady a nařízení Komise obsahují již zahrnuté pozměňovací návrhy, je zřejmé, že **v systému IACS docházelo k řadě změn v průběhu časového vývoje**, a to mnohdy i protichůdným, které jsou sumárně shrnuty právě v konsolidovaných verzích předmětných nařízeních Rady a nařízeních Komise.

5. Systémové charakteristiky Integrovaného administrativního a kontrolního systému

5.1. Popis fundamentálních systémových charakteristik systému IACS

Systém reprezentuje uspořádání předmětů nebo prvků, jež jsou ve vzájemných interakcích a které utvářejí určitý celek nebo jednotu. Nejdůležitější obecné členění systémů je dělení systémů na materiální a abstraktní. Integrovaný administrativní a kontrolní systém reprezentuje *abstraktní formalizovanou formu systému*, neboť se nejedná ani o systém neorganické přírody, ani o živý materiální systém.

Integrovaný administrativní a kontrolní systém lze v obecné rovině definovat jako skupinu vzájemně působících provázaných nebo samostatných komponentů, které společně utvářejí komplexní a jednotný celek, *příčemž systémové komponenty reprezentují především dílčí prvky systému IACS, dále procesy, vazby a informační toky.*

Systémy bývají vystaveny na konkrétní struktuře, která má pevně definované vazby a která splňuje stanovený cíl. Právě porozumění *struktuře systému* je nezbytné proto, aby bylo možno chování systému pochopit a předpovídat jeho další vývoj. Toto tvrzení je platné i pro systém IACS, jehož struktura a vazby jsou determinovány legislativními předpisy Evropské unie. Hranici systému pak vymezuje systém samostatný a nebo odděluje více systémů. Logická hranice systému je de facto pomyslnou hranicí a vymezuje podsystémy v rámci systému samotného, zatímco okolí systému představuje již „viditelnou“ hranici systému. Na základě provedených analýz lze prohlásit, že *okolí Integrovaného administrativního a kontrolního systému je jasně definováno* a je charakterizováno vnější linií systému IACS zachyceném na Obr. č. 35. *Stejně tvrzení již ovšem není plně aplikovatelné na hranice systému IACS*, neboť tento systém pokrývá stále větší oblast Společné zemědělské politiky a zejména v důsledku integrace problematiky cross-compliance do systému IACS bývá náročné přesně vymezit, kde se hranice tohoto systému jednoznačně nacházejí.

Fundamentální hranice systému IACS je možno samozřejmě určit výčtem jeho komponent a dílčích subsystémů a z pohledu jeho účinnosti souhrnem dotačních podpor, které pod režim Integrovaného administrativního a kontrolního systému spadají. ***Zároveň však některé již existující komponenty systému IACS mohou najít uplatnění i daleko za hranicemi tohoto systému.*** Dokladem výše uvedeného názoru je například využití systému identifikace zemědělských pozemků, zejména jeho grafických datových zdrojů pro monitoring dopadů klimatických změn, využití potenciálu tohoto systému při řešení agendy potravinové pomoci, alokace osídlování, mapování vodních zdrojů atd. ***V současné době je ovšem charakteristická spíše situace nejasného vymezení hranic systému IACS v důsledku integrace problematiky životního prostředí jako nedílné součásti principů dotační politiky SZP.***

Dalším příznačným rysem systému může být tzv. enkapse nebo prolínání systémů, které definují, zda různé systémy vystupují vůči sobě jako prvky nebo jako subsystémy hierarchicky nadřazeného metasystému, nebo zda je jeden obsažen v druhém (enkapse) či zda se systémy prolínají, tzn. jsou definovány v různých rovinách metasystému. ***Pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém lze upozorovat oba typy výše uvedených charakteristik, tj. jak enkapsi, tak prolínání.*** Příkladem enkapsy je systém pro výpočet podpory, snížení a vyloučení, jež vystupuje jako subsystém hierarchicky nadřazeného Integrovaného kontrolního systému. Příkladem prolínání je naopak vztah systému cross-compliance, FAS a systému IACS. V komplexním pohledu představují ovšem všechny výše zmiňované systémy, tj. systém IACS a systém C-C i systém FAS, enkapsi vůči systému Společné zemědělské politiky a otázkou zůstává, zda vlivem dalších etap reforem SZP nepojme plně systém IACS systém C-C a systém FAS nebo naopak.

Ze systémového pohledu a aspektu sdílení datových zdrojů by byla enkapse vhodným řešením, a to formou úplného začlenění systému C-C a systému FAS pod systém IACS, neboť v takovém případě by se výrazně zefektivnilo vzájemné využití datových zdrojů v rámci komplexního metasystému IACS. V aktuálním případě prolínání systémů mohou být totiž zdrojová data odlišná a za účelem jejich sdílení je zapotřebí data filtrovat, upravovat a sladit proto, aby hodnota informace ze získaných dat byla relevantní i pro druhý systém.

Podrobíme-li systém IACS rozboru z pohledu základních obecných charakteristik systému, dojdeme k závěru, že ***Integrovaný administrativní a kontrolní systém splňuje veškerá fundamentální kritéria systému***, tj.:

- *Komponenty systému musí být v systému přítomny tak, aby systém mohl plnit svoji funkci.* Toto tvrzení je platné, neboť vyčleněním jednotlivých částí ze systému IACS by systém nadále obtížně plnil svoji funkci.
- *Komponenty systému musí být uskupeny v konkrétním řazení tak, aby systém mohl plnit svoji funkci.* Toto paradigma je též platné, neboť pokud by elementy Integrovaného administrativního a kontrolního systému byly řazeny v nahodilém pořadí, systém by nemohl plnit svoji funkci.
- *Všechny systémy mají specifický význam ve vztahu k ostatním větším systémům, ve kterých jsou zabudovány.* Toto konstatování je též relevantní, neboť systém IACS má svůj specifický význam ve vztahu k větším systémům, které reprezentuje systém Společné zemědělské politiky a ostatní politiky Evropské unie.
- *Systémy uchovávají svou stabilitu prostřednictvím flexibility a případných úprav.* Toto tvrzení je platné, neboť systém IACS má snahu uchovávat svou stabilitu a přizpůsobovat se změnám prostředí, ve kterém je umístěn, tj. především reformám Společné zemědělské politiky.
- *Systémy mají a jsou schopny přijímat zpětnou vazbu.* Toto konstatování je též platné, neboť systém IACS je schopen zpětné vazby přijímat, ať již formou interních nebo externích toků. Detailněji je o principech zpětné vazby v kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému pojednáváno v kapitole č. 6.

Na základě výroku, že systém IACS splňuje všechna základní kritéria systému je možno konstatovat, že ***změna v jednom prvku tohoto systému může vyvolat změnu*** ve všech ostatních elementech Integrovaného administrativního a kontrolního systému, neboť právě proto, že se systém chová jako celek, změny jednoho elementu bývají často relevantní pro změnu jiného prvku systému v závislosti na jejich vzájemných vazbách. Zároveň je na základě výše uvedeného možno nahlížet na některé elementy systému jako na tzv. řídicí elementy nebo konstatovat, že systém je okolo těchto prvků centralizován, a proto i malá změna v těchto řídicích elementech může způsobit významné změny v celém systému.

*V kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze mezi nejvýznamnější řídicí elementy celého systému zařadit prvek Systém identifikace zemědělských pozemků, prvek žádost o dotaci, prvek Integrovaný kontrolní systém a v neposlední řadě prvek cross-compliance, neboť i drobná změna v těchto elementech může mít za následek významnou změnu celého systému. Systémy jsou zároveň běžně strukturovány tak, že jejich individuální části bývají formovány též jako systémy, ovšem nižšího řádu a takovému uspořádání systému se nazývá hierarchickým řádem. Neboť **hierarchický řád** má úzkou vazbu na kontrolní funkce Integrovaného administrativního a kontrolního systému, je o něm detailněji pojednáváno v následující kapitole zabývající se problematikou hierarchie kontrolních obvodů systému IACS.*

Systémovou strukturu je možno v obecné rovině vyjádřit matematickou formou nebo prostřednictvím grafického znázornění. V kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému **zůstává paradoxem**, že ačkoliv je tento systém pevně zakotven legislativními předpisy a jeho existence je datována již od roku 1992, **nebyla dodnes jeho systémová struktura vyjádřena, a to ani formou matematického vyjádření, ani formou grafického znázornění**. Matematické vyjádření systému IACS by bylo značně náročné, neboť s ohledem na množství jeho prvků a vazeb by bylo obtížné realizovat definici a kvantifikaci jednotlivých veličin systému a provést identifikaci jeho rovnic. Na druhé straně **jako vhodné a realizovatelné se jeví vyjádření struktury systému IACS pomocí grafického znázornění**, a to prostřednictvím diagramů, neboť grafické funkce a jejich znázornění jsou vhodné zejména pro objasnění nelineárního průběhu vazeb mezi veličinami systému a bývají hodnotné pro kvantifikaci efektů veličin, které jsou náročně měřitelné. Právě tato metoda je využita v předkládané disertační práci jako forma syntézy provedeného rozboru relevantních podkladových materiálů.

Závěrem je vhodné konstatovat, že při úpravách Integrovaného administrativního a kontrolního systému, představujícího formu komplexního systému, v důsledku reformy Společné zemědělské politiky je vhodné brát v úvahu **kompoziční pravidlo**, které říká, že celek je více než suma jeho jednotlivých částí a vytváří tak **synergický efekt**. Ovšem souběžně je vhodné aplikovat i **dekompoziční pravidlo**, které tvrdí, že část celku představuje více než

pouhou frakci celku. Právě proto, že systém IACS je komplexním systémem, může znalost výše uvedených pravidel vést k vyvarování se omylů při implementaci modifikací systému IACS nebo pro prognózování jeho vývoje. Současně je vhodné zvážit skutečnost, že pro správné fungování Integrovaného administrativního a kontrolního systému je nezbytné, aby nové prvky systému zapadaly do již fungujících vztahů nebo vytvářely nové fungující relace a současně, aby zohledňovaly dynamiku celého systému, včetně dynamik systému nižších hierarchických úrovní. Obdobně je důležité brát v úvahu fakt, že prostředí systému se mění a tento aspekt by měl být reflektován i prostřednictvím **kontrolních procesů a činností**, neboť objekt či subjekt, který kontrolu systému realizuje, by měl být schopen flexibilně reagovat na změnu prostředí a dle potřeby operativně měnit prvky či metody kontrolního systému.

Výše uvedené předpoklady nejsou platné výhradně pro modifikaci systému IACS, ale též pro jeho **inovace**, neboť vývoj techniky používané a aplikované na jedné hierarchické úrovni nemusí vždy odpovídat potřebám a možnostem jiné hierarchické úrovně. Této skutečnosti si jsou v kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému zástupci evropských orgánů zjevně vědomi, neboť zejména v poslední době je viditelná snaha evropských institucí pevně zakotvit pravidla pro využití technických prostředků v rámci systému IACS, jejich **harmonizaci a certifikaci**.

Z výše provedeného rozboru tedy jednoznačně vyplývá, že **systémové myšlení by mělo hrát významnou roli při modifikaci Integrovaného administrativního a kontrolního systému** s cílem uvědomit si vazby mezi jednotlivými prvky systému jako celku a vazeb mezi systémem a jeho vnějším okolím, podpořit myšlenku, že oba typy dat, tedy jak data kvantitativní, tak kvalitativní, mají svou neopominutelnou hodnotu, to vše za cílem dosažení rovnováhy mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli směřující ke zvolení takového přístupu, který podporuje oba cíle najednou nebo je alespoň jejich kompromisem.

5.2. Kategorizace systému IACS

Systémy lze v primární rovině rozdělit na systémy uzavřené versus otevřené, systémy deterministické versus stochastické, systémy statické versus dynamické, systémy spojité versus diskrétní a systémy tvrdé versus měkké.

Na základě provedené analýzy lze Integrovaný administrativní a kontrolní systém vymezit jako *uzavřený systém*, neboť je relativně izolovaný od svého vnějšího prostředí a je pro něj charakteristický *princip ekvifinality*, který vychází z předpokladu, že v uzavřených systémech je finální stav jasně determinován jeho prvotními nebo vstupními podmínkami. Z této skutečnosti vyplývá, že pokud budou počáteční podmínky nebo procesy změněny, finální stav systému bude pozměněn a toto tvrzení je beze sporu pro systém IACS platné. Vezmeme-li současně v úvahu fakt, že *entropie v systému* vzrůstá v souladu s tzv. *Clausius rovnicí* a že tento uzavřený systém v rovnovážném stavu nepotřebuje pro své zachování energii a stejně tak z něj nemůže být energie získávána, přičemž poměr mezi komponenty systému v jeho ustáleném stadiu je závislý na reakční konstantě, nikoliv výhradně na množství vstupů, představují tyto jevy *de facto formu samoregulace systému*.

Integrovaný administrativní a kontrolní systém lze dále charakterizovat jako *dynamický systém*, neboť v průběhu času se elementy systému a systém jako celek nachází v různých stavech a jako *systém deterministický*, neboť jeho chování je jednoznačné. V rámci kategorizace systému IACS je možno zároveň na základě provedené analýzy prohlásit, že systém představuje *formu spojitého a měkkého systému*. V prvopočátcích byl systém IACS spíše systémem diskrétním, neboť se vztahoval výhradně k určitému omezenému časovému údobí, ovšem vlivem integrace dalších agend pod režim tohoto systému se stává Integrovaný administrativní a kontrolní systém spojitým, se spojitě se měnícími hodnotami atributů, neboť do systému vstoupila řada dlouhodobých a víceletých závazků propojujících žádosti z jednoho roku do let následujících. Měkká forma systému IACS je charakteristická především existencí celé řady faktorů nacházejících se v systému a lidským faktorem jako aktivním prvkem systému, ať je již tento faktor reprezentován zemědělcem nebo například pracovníkem národní administrativy realizujícího kontrolu na místě.

Z provedeného rozboru systému IACS zároveň vyplývá, že reprezentuje **formu komplexního systému**, neboť splňuje soulad vůči výčtu všech základních vlastností komplexních systémů, mezi které se řadí:

- *Komplexní systém má tendenci se sám stabilizovat.*
- *Komplexní systém je nebo se jeví jako účelný a smysluplný.*
- *Komplexní systém je schopen využívat zpětnou vazbu za účelem modifikace svého chování.*
- *Komplexní systém může ovlivňovat svoje okolní prostředí.*
- *Komplexní systém je schopen replikace, údržby, opravy a reorganizace sama sebe.*

Pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém jsou **charakteristická i základní dilemata a problémy spojené s komplexními systémy**, a to je především *konfliktnost jednotlivých cílů systému*, dilematem *centralizace versus decentralizace* systému, problémem *potenciálně zkreslené zpětné vazby* a v neposlední řadě problémem *potenciální ztráty předvídatelnosti*. V souvislosti s výše uvedeným je proto při vývoji a úpravách Integrovaného administrativního a kontrolního systému v souladu s reformami Společné zemědělské politiky vhodné brát v úvahu skutečnost, že čas, který je potřebný k jeho vývoji a rozvoji je mnohem kratší, pokud je samotný komplexní systém složen z jednoho nebo více stabilních subsystémů. Na základě provedené analýzy je **v kontextu konstrukce systému IACS** možno zároveň vyvodit, že tento systém byl a je sestavován zejména s **využitím deduktivního systémového přístupu**, který vychází z paradigmatu, že směr, kterým se objekt bude vyvíjet, je determinován interním stavem systémů a statusem jeho okolí. Na vývoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze zároveň **aplikovat tzv. pravidlo změny ze špatné organizace k dobré**, neboť v případě, že je systém špatně organizován, má tendenci se samovolně reorganizovat na základě obdržené zpětné vazby. V koncepčním pohledu na systém IACS nicméně není tato změna přisuzována příčině v souboru, ale vstupuje do systému prostřednictvím vnějšího objektu nebo subjektu, který pro systém představuje impuls podnětu ke změně.

Na základě výše uvedených skutečností je tedy ***možno Integrovaný administrativní a kontrolní systém definovat jako abstraktní, komplexní, uzavřený, deterministický, dynamický, spojitý, měkký systém.***

Provedená kategorizace Integrovaného administrativního a kontrolního systému ***vytváří též platformu pro konstrukci standardizovaného koncepčního datového modelu systému IACS***, který nebyl bohužel dosud orgány Evropské unie zpracován a předložen a který by zároveň posloužil jako vhodný prostředek simulace systému při zásadních rozhodovacích procesech reforem Společné zemědělské politiky mající dopad na principy a fungování Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Vývojový diagram procesu simulace systému IACS v kontextu zvažování implementace reforem Společné zemědělské politiky je znázorněn na Obr. č. 37.

Na základě provedené analýzy a kategorizace Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze dospět k závěru, že ***tento systém by bylo vhodné dále optimalizovat***, a to především za účelem zvýšení efektivity jeho procesů a snížení administrativní zátěže spojené s implementací principů Společné zemědělské politiky Evropské unie. Disertační práce proto předkládá návrhy, které by bylo vhodné realizovat s cílem optimalizace činností Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

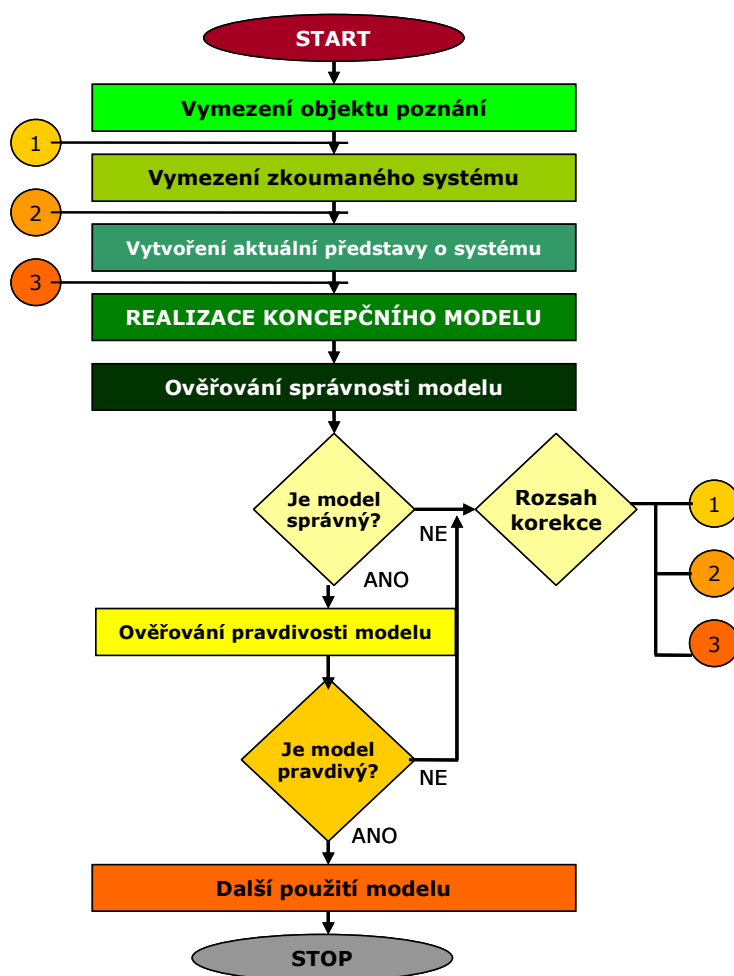
Výčet doporučení pro optimalizaci systému IACS lze sumarizovat do následujících bodů:

- *Jednoznačně vymezit vnitřní i vnější hranice systému IACS.*
- *Realizovat enkapsi systému cross-compliance do systému IACS.*
- *Ustanovit tzv. řídicí elementy systému IACS a na ně napojit dílčí subsystémy tohoto systému, a to při uplatnění kompozičního tak dekompozičního pravidla.*
- *Vymezit podřízenost dílčích elementů a subsystémů systému IACS a jednoznačně zakotvit hierarchický řád tohoto systému/metasytému.*
- *Zformalizovat systémovou strukturu systému IACS vhodným grafickým modelem.*

- Vymezit regulační schopnosti individuálních kontrolních obvodů jednotlivých elementů a subsystémů systému IACS a na ustanovený hierarchický řád navázat optimalizací kontrolních obvodů s využitím tzv. zákona požadované hierarchie.
- Vytvořit standardizovaný koncepční model systému IACS za účelem simulace chování tohoto systému a jako podklad pro modelování potenciálních dopadů významných reforem SZP na Integrovaný administrativní a kontrolní systém.

Obr. č. 37: Vývojový diagram procesu simulace systému IACS

VÝVOJOVÝ DIAGRAM PROCESU SIMULACE SYSTÉMU IACS



Je vhodné zmínit, že výše uvedená doporučení pro optimalizaci systému IACS je možno implementovat samostatně, ovšem souhrnná implementace doporučení jako celku, představuje významný potenciál pro zefektivnění komplexního Integrovaného administrativního a kontrolního systému, a to v důsledku působení synergického efektu.

6. Kontrolní funkce systému IACS

Zástupci Evropské unie charakterizují Integrovaný administrativní a kontrolní systém jako komplexní systém, jehož úkolem je administrovat a kontrolovat oblast vybraných agrárních dotací a předcházet tak podvodům a nesprávným finančním machinacím s prostředky Společné zemědělské politiky. Z tohoto tvrzení jednoznačně vyplývá, že kontrolní *funkce tvoří fundamentální část* Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Následující podkapitoly proto podrobně definují kontrolní funkce a jejich charakteristiky implementované a aplikované v rámci systému IACS.

6.1. Stanovené měřitelné standardy systému IACS

V obecném kontextu kontrolních činností je vhodné opřít se o základní paradigma tvrdící, že kontrola může být efektivní, je-li možné *stanovit měřitelné standardy*, přičemž tyto standardy by měly odrážet stanovené cíle, měly by být logické, jasné a jednoznačné. Z výše citovaného vyplývá, že standardy představují de facto kritéria, respektive hodnoty kritérií, s nimiž je možné srovnávat výsledky minulých, současných i budoucích aktivit.

V komplexním pohledu na systém IACS nejsou měřitelné standardy ovšem jasně vymezeny a zveřejněny, přestože je známo, že na hierarchické úrovni orgánů Evropské unie existují. Podkladem pro porovnání aktuálního stavu se standardy slouží především závazné statistické výstupy, které jsou v souladu s Nařízením Rady č. 1782/2003 a Nařízením Komise č. 796/2004 členské státy povinny každoročně reportovat do Komise. Jedná se zejména o údaje týkající se počtu přijatých žádostí, deklarované výměře, počtu nálezů z administrativních

kontrol, počtu kontrol na místě, množství zjištěných porušení podmínek při kontrolách na místě, výše udělených sankcí aj. Požadované statistické reporty jsou předem definované a je možno je vnímat též jako logické, jasné, jednoznačné a odrážející stanovené cíle. Prostřednictvím těchto získaných údajů mohou zástupci Komise zároveň srovnávat výsledky současných, minulých i budoucích aktivit.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že na úrovni orgánů Evropské unie existují určité definované měřitelné standardy pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém jako celek, *ovšem tyto standardy nejsou veřejně přístupné* a slouží zástupcům orgánů Evropské unie zejména jako podklad k identifikaci problematických oblastí systému IACS v jednotlivých členských státech Unie a jako zdroj pro rozhodnutí o realizaci auditních misí.

Ve snaze o posílení a zefektivnění kontrolních procesů ustanovila Evropská komise v souvislosti s revizí reformy Společné zemědělské politiky z roku 2003 *i dílčí měřitelné standardy pro některé oblasti činností a elementů Integrovaného administrativního a kontrolního systému*. Tyto standardy nejsou ovšem pevně legislativně zakotveny nařízením Rady, ani nařízením Komise, ale jsou zveřejňovány zejména prostřednictvím tzv. pracovních dokumentů a doporučení Evropské Komise. Mezi tyto standardy lze například zařadit standardy pro určení situace, kdy množství nalezených nesrovnalostí v rámci kontrol na místě překročilo přípustný limit a v důsledku toho je nutné provést navýšení kontrolního vzorku¹⁷. Tyto standardy beze sporu jednoznačně reflektují snahu Komise zefektivnit a harmonizovat kontrolní procesy napříč jednotlivými členskými státy Unie. Na druhé straně je ovšem možno konstatovat, že s ohledem na komplexnost Integrovaného administrativního a kontrolního systému, závazného ustavení řady povinných pravidel a procesů souvisejících s administrací a kontrolou dotačních titulů Společné zemědělské politiky je množství nastavených standardů pro oblast IACS malé. Na jednu stranu lze tedy jasně *vnímat snahu Komise harmonizovat a standardizovat řadu prvků a procesů systému IACS*, přičemž jako protipól k této snaze vystupuje jakási *liknavost orgánů Evropské Unie jasně a jednoznačně ustanovit a proklamovat*

¹⁷ Pracovní dokument AGRI/60363/2005 z roku 2005 [86], Pracovní dokument DG AGRI č. DS/2006/24 z roku 2006 [87] a Pracovní dokument DG AGRI č. DS/2006/25 z roku 2006 [88].

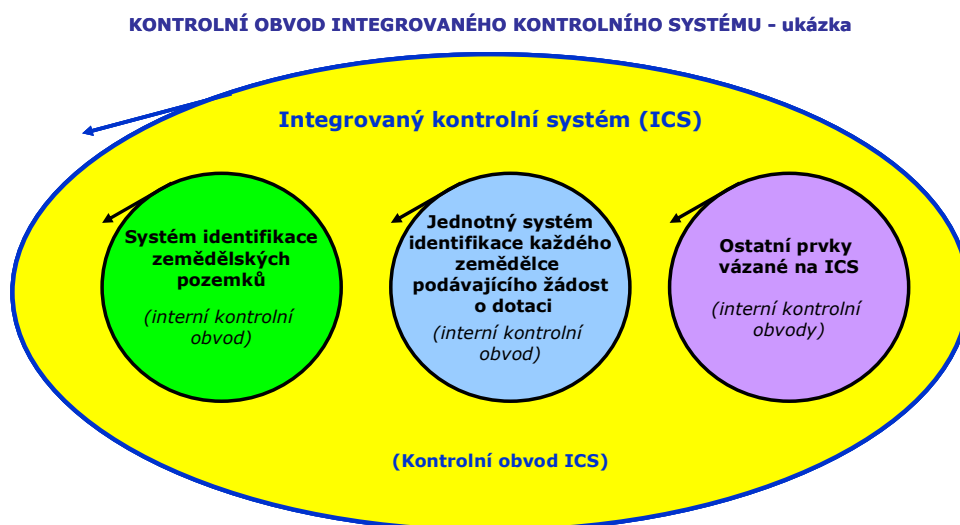
konkrétní měřitelné standardy. V kontextu hodnocení aktuální situace, volby potřebných kroků, výběru alternativ řešení a porovnání současných výsledků s výsledky minulými se v důsledku tohoto stavu dostává řada národních administrativ do nejednoznačných a rozporuplných situací. Lze konstatovat, že tento stav reflektuje skutečnost, že doposud nebyl pro systém IACS vytvořen a popsán základní koncepční model a tento aspekt odráží ve svém důsledku i náročnost realizace nastavení měřitelných standardů pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém.

6.2. Hierarchie kontrolních obvodů systému IACS

Pojem kontrola nebo regulace bývá často spojován též s redukcí rozmanitosti, neboť odchylky s vysokou různorodostí působí na interní statusy systému a mohou tak ovlivnit dosažení požadovaného cílového stadia systému. V případě **komplexních kontrolních systémů**, mezi které lze Integrovaný administrativní a kontrolní systém zařadit, bývají jejich cíle standardně nastaveny na jednotlivých hierarchických úrovních, přičemž cíl na vyšší hierarchické úrovni determinuje nastavení cílů na níže položených hierarchických úrovních. V takovém případě kontrolní okruh redukuje rozmanitost odchylek obdobně jako v případě nekomplexních kontrolních systémů, ovšem není zároveň schopen eliminovat všechny alternativy. Přidáním dalšího kontrolního obvodu jako nadstavby nad současný kontrolní okruh může dojít k eliminaci zbylé variety. V kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze shledat, že v obecné rovině je toto pravidlo platné i pro tento systém. Například prvek Integrovaný kontrolní systém jistě determinuje nastavení cílů elementu počítačové databáze. Na druhé straně **problémem zůstává, že hierarchické úrovně systému IACS nejsou pevně nastaveny a kontrolní obvody mohou proto vystupovat v rozporu s logikou hierarchické úrovně systému a vyústit tak v růst rozmanitosti odchylek systému.** Kontrolní okruh individuálního prvku systému IACS v jeho izolované podobě může například fungovat naprosto bezproblémově, ovšem v případě zapojení tohoto kontrolního obvodu do vyšší hierarchické úrovně kontrolního obvodu, může vzniknout střet kontrolních obvodů a místo redukce rozmanitosti dojde naopak k jejímu nárůstu. Příkladem může být situace, kdy

system identifikace zemědělských pozemků je jako individuální prvek systému IACS správně nastaven, tatáž situace platí i pro jednotný systém identifikace každého zemědělce podávajícího žádost o dotaci, přičemž interní kontrolní obvody těchto systémů jsou řádně funkční. Ovšem v případě začlenění dílčích kontrolních obvodů dvou výše uvedených prvků do vyšší hierarchické úrovně systému, kterou reprezentuje Integrovaný kontrolní systém, může dojít ke střetu kontrolních obvodů zjištěním, že zemědělský subjekt je v subsystému identifikace zemědělských pozemků a subsystému jednotného systému identifikace každého zemědělce podávajícího žádost o dotaci evidován pod odlišným identifikačním číslem, neboť nebyla jasně definována hierarchická úroveň a **vymezena podřízenost dílčích elementů a subsystémů** Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Schéma výše popsané situace je znázorněno na Obr. č. 38.

Obr. č. 38: Ukázka kontrolního obvodu ICS



Potřebné množství stupňů hierarchického kontrolního procesu proto úzce souvisí s **regulační schopností individuálního kontrolního okruhu**. Čím slabší je jeho kontrolní schopnost, o to více hierarchických úrovní je zapotřebí do systému implementovat. Ve vazbě na systém IACS lze konstatovat, že každý z dílčích prvků systému IACS má nastavenou určitou formu interního kontrolního obvodu, ale definice pravidel pro tyto interní kontrolní procesy jsou ponechány vesměs na

interpretaci a implementaci jednotlivých národních administrativ s výjimkou některých specifických zásad, jako je například *Pravidlo 90/75 % pro systém LPIS* [89]. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že množství stupňů hierarchického kontrolního procesu se může v Integrovaném administrativním a kontrolním systému napříč jednotlivými členskými státy výrazně lišit. Přesto by měl být při konstrukci systému IACS a implementaci jeho změn brán v úvahu tzv. ***zákon požadované hierarchie***. Nárůst počtu hierarchických úrovní v systému totiž přináší negativní efekt na celkovou schopnost komplexního kontrolního systému, neboť čím více úrovní existuje, tím více signálů a reakcí musí systém vstřebat a zpracovat, což může vést k neadekvátní časové prodlevě potřebné pro flexibilní reakci systému. Právě proto by mělo pro systém IACS platit, že v rámci jeho interní kontrolní činnosti by měla být maximalizována regulační schopnost jednotlivého kontrolního stupně s cílem minimalizovat potřebu zavádět další hierarchické úrovně. Toto stanovisko je s ohledem na reformu Společné zemědělské politiky a ustanovením agendy cross-compliance pro systém IACS beze sporu relevantní, ***neboť právě ustavením systému cross-compliance došlo k výraznému nárůstu dílčích prvků systému a s tím spojené kontrolní činnosti, spravované pod režimem Integrovaného administrativního a kontrolního systému.***

6.3. Typy kontroly aplikované v rámci systému IACS

Z hlediska působnosti na kontrolní objekt nebo subjekt lze kontroly rozdělit do tří základních kategorií, a to na kontroly preventivní, kontroly průběžné a kontroly zpětnou vazbou. V rámci Společné zemědělské politiky jsou vůči Integrovanému administrativnímu a kontrolnímu systému uplatňovány všechny tři výše citované kontrolní kategorie.

V preventivní kontrole hrají významnou roli zásady a pravidla představující směrnice pro provádění budoucích činností. Z provedené analýzy systému IACS vyplývá, že ***preventivní kontrola*** je aplikována právě ***prostřednictvím nastavení pravidel a zásad činností vymezených systémem IACS***, které jsou determinovány nařízeními Rady, nařízeními Komise a jinými legislativními akty tak, aby preventivně bránily možným finančním

nesrovnalostem a machinacím s prostředky distribuovanými prostřednictvím Společné zemědělské politiky.

Určitým prvkem preventivní kontroly a zároveň určitou obdobou kontroly typu feedforward, která vychází ze snahy potlačit a zastavit vlivy rušení systému ještě před tím, než tento ruch zásadně ovlivní chování významných veličin systému, lze v kontextu elementů systému IACS zařadit například **předtištěnou žádost o dotaci**, která preventivně eliminuje potenciální chyby zemědělských subjektů žádajících o dotaci.

Průběžná kontrola bývá naopak zaměřena na již probíhající operace a jejím úkolem je ověřit, zda operace probíhají v souladu se stanovenými cíli. Při pohledu na systém IACS lze k formě průběžné kontroly řadit **kontrolu realizovanou především pracovníky národních administrativ**, kteří jsou za chod Integrovaného administrativního a kontrolního systému zodpovědní. Nejčastěji se tento typ kontroly praktikuje pomocí pozorování a zjišťování, zda jsou práce a procesy prováděny stanoveným způsobem a zda přinášejí požadované výsledky.

S rozvojem informačních technologií došlo v poslední době též k nastavení řady automatizovaných procesů, které při monitorování probíhajících operací nahrazují lidský faktor a jsou schopny detekovat odchylky probíhajících operací od požadovaného stavu procesu. V kontextu interní průběžné kontroly aplikované v systému IACS lze za nejvýznamnější element označit **Integrovaný kontrolní systém**, kdy se prostřednictvím administrativní kontroly a kontrol na místě na základě namátkové nebo výběrové kontroly ověřuje, zda žadatel o dotaci skutečně plní předepsané závazky spojené s pravidly dotační politiky předmětné podpory, na kterou podal žádost o dotaci. Přičemž tato kontrola může být jak **úplná, tak dílčí nebo částečná**.

Další kategorií kontroly, která je v rámci systému IACS uplatňována, je **kontrola zpětnou vazbou**. Tato kontrola je zaměřena na konečné výsledky, které jsou v kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému **reprezentovány především formou rozpočtů, nastavených prahových hodnot, kontrolou kvality a hodnocením efektivnosti**. Zároveň je vhodné upozornit na skutečnost, že v případě kontroly zpětnou vazbou nejsou korekční opatření zaměřena na výstupy, ale na vstupy a prováděné operace. **Právě oblast kontroly zpětnou vazbou by bylo vhodné pro systém IACS racionalizovat a zefektivnit.**

Toto tvrzení je platné jak pro kontroly zpětnou vazbou interních procesů systému IACS, tak pro formu kontroly zpětnou vazbou prostřednictvím externího pohledu na systém IACS. V případě interního pohledu na systém IACS je právě kontrola zpětnou vazbou vhodným prostředkem, který je schopen zamezit vzniku kumulací rušení systému, a proto se též někdy nazývá kontrolovanou regulací odchylek, neboť identifikovaná chyba či odchylka slouží pro stanovení konkrétní kontrolní akce. Samozřejmě že mezi nevýhody této metody se řadí právě skutečnost, že stanovení kontrolní a opravné akce následuje až po zjištění odchylky od požadovaného stavu, neboť v opačném případě nelze určit, kterou konkrétní kontrolní a opravnou funkci a postup zvolit. Na druhé straně se ovšem obvykle odchylky od cílového stavu neobjevují náraz, ale spíše pozvolna gradují, a tak umožňují subjektu nebo objektu, který kontrolu realizuje zasáhnout v situaci, dokud je vliv odchylek na požadovaný stav systému ještě relativně nevýznamný.

Mezi formy zpětné kontroly dílčích subsystémů a procesů systému IACS lze například zařadit kontrolu hodnocení účinnosti parametrů rizikové analýzy nebo kontrolu kvality kontrol na místě. *Integrovaný administrativní a kontrolní systém má ovšem velký potenciál pro zavedení velké škály dalších kontrol zpětnou vazbou, které by ve svém důsledku vedly k výraznému zefektivnění komplexní kontrolní činnosti.* Současně nastavený sled procesů systému IACS vede sice ve většině případů k detekci chybného údaje v deklaraci a opravě této chyby, ať již vyústí v sankci, či nikoliv. Ovšem jen výjimečně vede toto zjištění k nápravě stavu elementu systému jako takového či k revizi vstupního datového zdroje. Klasickým příkladem tohoto stavu je zjištění chybně deklarovaného údaje o pozemku při realizaci administrativní kontroly nebo kontroly na místě. Tento chybný údaj je systémem eliminován a neprojde skrze něj bez následku a tudíž lze konstatovat, že systém splnil svůj cíl, neboť zajistil detekci chyby a předešel nesprávnému vyplacení finančních prostředků Společenství. V systému IACS ale již není nastavena zpětná vazba, která by zajistila předání této informace do prvku systému identifikace zemědělských parcel a která by garantovala opravu chybného údaje ve zdrojové databázi, jež v kontextu zemědělských parcel systém LPIS představuje. V návaznosti na tuto činnost by byl opravený a správný údaj ze systému LPIS použit pro předtištěnou žádost na následující období a eliminoval by výskyt stejné de facto opakované chyby. Zpětná vazba by totiž měla

představovat katalyzátor pro změnu chování systému nebo jeho dílčích částí. Zejména v komplexních kontrolních systémech představují jednotlivé systémy subsystémy větších systémů a měly by mít proto zpětnou vazbu vůči svému vnějšímu okolí. *V Integrovaném administrativním a kontrolním systému bohužel právě řada těchto logických systémových zpětných vazeb chybí*, a proto se systém často potýká s opakujícími se chybami a na *místo kontroly zpětných vazeb zavádí další hierarchické kontrolní obvody* pro detekci případných nesrovnalostí. Současně lze konstatovat, že *ustavením prvku cross-compliance a začleněním jeho správy a kontroly pod režim Integrovaného administrativního a kontrolního systému potřeba kontrolních procesů výrazně vzrostla. Systém IACS se datově významně zahustil a právě proto by nastavení vhodných interních kontrolních vazeb bylo více než přínosné.*

Kontrola systému IACS zpětnou vazbou je uplatňována též prostřednictvím zástupců státních orgánů členských států a pracovníků institucí Evropské unie, a to *zejména prostřednictvím auditních misí a revize statistických výkazů. Bohužel časová odezva této formy kontroly bývá značně zpožděna*, neboť subjekty vykonávající auditní činnost musí nejprve fungování kontrolovaného elementu a systému IACS jako celku ověřit, poté porovnat s předepsanými pravidly, zkonstruovat závěry, ty dále předložit k odsouhlasení předmětnému orgánu EU a až poté jsou závěry projednány s členským státem. Realizují-li kontroly zpětnou vazbou zástupci národních kontrolních orgánů příslušného státu, bývá situace ještě komplikovanější, neboť tito pracovníci kontrolu systému IACS zpravidla běžně neprovádějí, a proto si při realizaci auditních misí musí ještě navíc pravidla fungování systému IACS řádně nastudovat. V důsledku toho je možnost flexibilní reakce systému a jeho následné úpravy z časového hlediska mnohdy neefektivní.

Vedle této činnosti, tj. kontroly zpětnou vazbou, paralelně probíhá úprava samotné legislativy stipulující pravidla systému IACS ať již v důsledku té, či oné zpětné vazby, aby byly blíže specifikovány zásady a pravidla systému nebo v důsledku pokračujících reforem Společné zemědělské politiky. *Ve výsledku bývá tedy často těžké určit, zda změna provedená v systému je realizována výhradně na základě určité konkrétní individuální kontroly zpětnou vazbou či na základě globální kontroly nebo i na základě jiných faktorů.*

Příklady kontrolních činností reprezentující jednotlivé typy kontroly pro rozdílné úrovně dozoru Integrovaného administrativního a kontrolního systému jsou zachyceny na Obr. č. 39.

Obr. č. 39: Příklady kontrolních činností pro jednotlivé typy kontroly systému IACS

PŘÍKLADY KONTROLNÍCH ČINNOSTÍ PRO JEDNOTLIVÉ TYPY KONTROLY:

TYPY KONTROLNÍCH ČINNOSTÍ PRO JEDNOTLIVÉ ÚROVNĚ:	PREVENTIVNÍ KONTROLA	PRŮBĚŽNÁ KONTROLA	KONTROLA ZPĚTNOU VAZBOU
INTERNÍ ÚROVEŇ	Předtištěná žádost o dotaci (100% žádostí)	Administrativní kontrola (100% žádostí) Kontrola na místě pro oblast způsobilosti (min. 5% žádostí)	Kontrola kvality kontrol na místě (obvykle 2% žádostí) Hodnocení efektivity parametrů analýzy rizik
EXTERNÍ ÚROVEŇ - členský stát	Nastavení pravidel a zásad systému IACS na národní úrovni (100 % žádostí)	Monitorování prací a procesů (obecně, na vzorku žádostí)	Revize statistik Auditní mise (vzorek žádostí)
EXTERNÍ ÚROVEŇ - Evropská unie	Nastavení pravidel a zásad systému IACS na EU úrovni (100% žádostí)	V obecné rovině monitoring fungování systému IACS v členských státech Unie	Revize statistik Auditní mise (vzorek žádostí) Souhrnná revize systému IACS jako elementu SZP

Integrovaný administrativní a kontrolní systém tedy odráží snahu evropských orgánů na posílení a zefektivnění kontrolních procesů. Tento trend je ovšem charakteristický spíše formou zavádění nových kontrolních pravidel a podmínek jak pro jednotlivé elementy systému, tak pro systém jako celek. Lze rovněž konstatovat, že *bez využití výkonných počítačových aplikací by systém IACS nebylo možno řádně spravovat*. Této skutečnosti jsou si zástupci evropských orgánů vědomi, a proto s rozvojem Integrovaného administrativního a kontrolního systému šla ruku v ruce i potřeba využít nové informačních technologie, které by byly schopny obsáhlé datové zdroje a procesy pojmout a zpracovat. *Rozvoj informačních technologií a jejich aplikací pro účely Integrovaného administrativního a kontrolního systému tak paradoxně částečně vyústil v odklon od systémového myšlení, systémového konceptu a využití administrativních a technických zkušeností, jež by bylo vhodné aplikovat ke zefektivnění a zjednodušení systému IACS*, neboť nově využívané technologie

jsou schopny pojmout a zpracovat rozsáhlé datové zdroje. Přičemž úvaha o tom, zda jsou v kontextu systému tyto zdroje relevantní, nebo ne, ustoupila do pozadí.

Na základě provedené analýzy kontrolních funkcí a kontrolních procesů systému IACS je možno konstatovat, že tuto *agendu by bylo přínosné dále optimalizovat*, a to zejména s ohledem na potenciál redukovat nesrovnalosti spojené s dotačními programy v režimu IACS, s cílem zvýšit efektivitu systému IACS jako celku a snížit administrativní zátěž spojenou s implementací principů Společné zemědělské politiky Evropské unie. Disertační práce proto předkládá návrhy, jež by bylo vhodné uskutečnit za účelem optimalizace kontrolní agendy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Výčet doporučení pro zefektivnění kontrolních procesů systému IACS lze sumarizovat do následujících bodů:

- ✓ *Vymezit regulační schopnosti individuálních kontrolních obvodů dílčích elementů/subsystémů systému IACS.*
- ✓ *Výstupy výše uvedeného bodu a provedenou definici hierarchického řádu systému využít pro nastavení kontrolních obvodů systému IACS. Přičemž na proces tvorby kontrolních obvodů tohoto systému by bylo vhodné aplikovat metodiku tzv. zákona požadované hierarchie.*
- ✓ *Při nastavení kontrolních obvodů dílčích elementů a subsystémů systému IACS zohlednit aspekt potřeby nejen detekce chyby/rozmanitosti, ale též opravy zjištěné nesrovnalosti ve zdrojové databázi jiného elementu systému IACS, a to s cílem eliminace opakujících se chyb/rozmanitostí.*
- ✓ *Jednoznačně ustanovit a proklamovat měřitelné kontrolní standardy systému IACS jako celku a též jeho individuálních řídicích elementů.*
- ✓ *Rychleji a flexibilněji realizovat kontrolu systému IACS zpětnou vazbou, a to jak formou interní, tak externí kontroly systému.*

Současně je vhodné zmínit, že výše navržená doporučení pro zefektivnění kontrolních procesů systému IACS je možno implementovat individuálně. Realizace námětů souhrnně jako komplexu ovšem vytváří značné možnosti pro zefektivnění kontrolních činností Integrovaného administrativního a kontrolního systému, a to v důsledku působení synergického efektu.

7. Scénáře možného vývoje systému IACS

Jedním z dílčích cílů této disertační práce je nastínit scénáře možného vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému, přičemž tvorbu těchto scénářů založila autorka disertační práce na provedené analýze a syntéze studované problematiky, tj. systému IACS, se zaměřením na jeho vnitřní systémové elementy a vazby mezi zahrnutými prvky. Sestavení scénářů budoucího vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému je autorkou disertační práce realizováno formou prognostické metody *střednědobé predikce a výhledu s využitím subjektivních metod*. Detailní informace o konstrukci scénářů možného vývoje systému IACS jsou uvedeny v metodické části této disertační práce.

7.1. Vymezení předpokladů pro tvorbu scénářů vývoje systému IACS

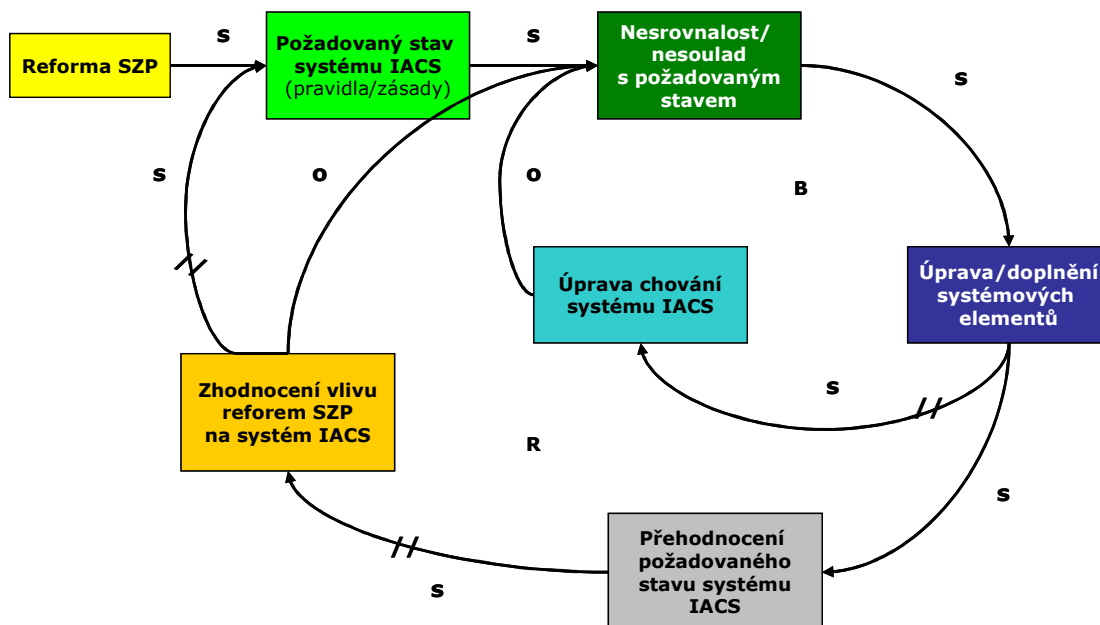
Pro tvorbu scénářů možného vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému si autorka disertační práce vytyčila několik *fundamentálních předpokladů*, které reprezentují základ prognostické činnosti předkládané disertační práce a lze je shrnout do následujících bodů:

- *Scénáře jsou modelovány v kontextu současně funkčního systému IACS determinovaného Nařízením Rady č. 1782/2003 a Nařízením Komise č. 796/2004.*
- *Integrovaný administrativní a kontrolní systém představuje formu abstraktního, komplexního, uzavřeného, deterministického, dynamického, spjitého, měkkého systému.*
- *Scénáře reflektují charakteristiky systému shrnuté v kapitole č. 5 a kapitole č. 6 této disertační práce.*
- *Předmětem prognostické činnosti je výstup formou predikce, nikoliv prognózy, z čehož vyplývá, že detailní studium vazeb systému a jeho vnějšího okolí není předmětem této disertační práce. Prognostická činnost je založena na interní formě popisu systému IACS a bere v potaz zásadní aspekty reformující se Společné zemědělské politiky.*

- *V rámci prognostické činnosti vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému je zvažován především neoinstitucionalistický přístup k integraci, kdy hlavní vliv na vývoj studované problematiky mají instituce Evropské unie.*
- *Významným aspektem současné reformy Společné zemědělské politiky je snaha zahrnout agendu životního prostředí a bezpečnosti potravin mezi zásady determinující agrární dotační politiku a s tím spojenou výši čerpání finančních prostředků z fondů Unie spadajících pod režim systému IACS.*
- *V kontextu vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému je viditelný trend centralizovat, standardizovat a harmonizovat předpisy související s poskytováním, administrací a kontrolou dotačních programů Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova..*
- *Současná snaha Komise implementovat plány pro zjednodušení administrativní zátěže, snížení byrokracie ve farmářském sektoru, zprůhlednění a vyjasnění pravidel dotačních politik, a to jak v rovině politické, tak v rovině technické, ovšem za předpokladu, že se zjednodušení nestane podkladem pro otevření nových politických rozhodnutí.*
- *Významné vylepšení nástrojů informačních technologií a jejich aplikací používaných v rámci agendy Integrovaného administrativního a kontrolního systému.*
- *Předpoklad, že vývoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému v důsledku reformy Společné zemědělské politiky rámcově odpovídá zobrazení vývoje tohoto systému prostřednictvím CLD multiloop diagramu zachyceném na Obr. č. 40.*
- *Existence konfliktnosti cílů současné Společné zemědělské politiky ve vazbě na Integrovaný administrativní a kontrolní systém umožňuje vytvořit různorodé ovšem zároveň věcně logické scénáře jeho možného vývoje.*

Obr. č. 40: Vývoj systému IACS v kontextu reforem SZP – multiloop CLD diagram

**STRUKTURA MULTILOOP CLD DIAGRAMU
VÝVOJ SYSTÉMU IACS V KONTEXTU REFORMEM SZP**

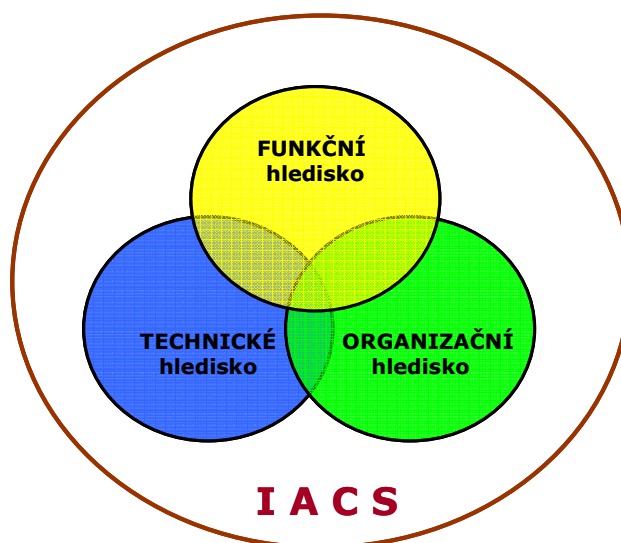


7.2. Alternativní scénáře možného vývoje systému IACS

Jak je deklarováno v předchozí kapitole, níže uvedené scénáře možného vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému vycházejí ze stejných fundamentálních předpokladů. S ohledem na současný stav reformy Společné zemědělské politiky, konfliktnosti jejích cílů lze ovšem pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém stanovit několik alternativních scénářů jeho možného vývoje, a to od optimistické varianty jeho významného rozvoje až po variantu pesimistickou, která znamená rozpad tohoto systému.

Autorkou disertační práce navržené scénáře možného vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému zvažují nejen *aspekt jeho funkční roviny, ale též aspekt organizační a technický*, jak vyplývá ze znázornění na Obr.č. 41.

Obr. č. 41: Hlediska vývoje/rozvoje systému IACS



7.2.1. Scénář A – Simplifikace systému IACS

Modelovaný scénář simplifikace Integrovaného administrativního a kontrolního systému navazuje na stanovené plány Evropské unie zjednodušit administrativní zátěž, snížit byrokracii ve farmářském sektoru a vyjasnit dotační politiky, přičemž samotné zjednodušení by se mělo odehrávat jak v rovině politické, tak v rovině technické. Mezi aspekty *politického zjednodušení* lze zařadit redukci komplexnosti zejména prostřednictvím vylepšení prostředků zemědělských podpor a nástrojů podpor venkova. *Technické zjednodušení* reprezentuje především revize právního rámce, administrativních kroků a mechanismů řízení a dosažení stávajících cílů politiky efektivnějším způsobem. Paradoxně s těmito idejemi zástupci Komise současně konstatují, že zjednodušení se nemá stát podkladem pro otevření nových politických rozhodnutí a zároveň nemá měnit již nastavené základní politiky a přístupy. Komise zároveň proklamuje, že velmi důležitým prvkem nezbytným pro implementaci zjednodušení je stav informačních technologií.

Na základě výše uvedených skutečností lze polemizovat o tom, zda navržená forma zjednodušení Integrovaného administrativního a kontrolního systému stávající reformy Společné zemědělské politiky představuje ve svém důsledku nevýrazné, spíše kosmetické změny tohoto systému, neboť nepředpokládá, že by navržené změny zjednodušení systému měly měnit

nastavené přístupy nebo se stát podkladem pro otevření nových politických rozhodnutí. Otázkou tedy zůstává, do jaké míry lze hovořit o zjednodušení Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho koncepčním systémovém pojetí. **Technické zjednodušení** prostřednictvím revize právního rámce a administrativních kroků je beze sporu realizovatelné a s ohledem na aspekt simplifikace ***lze usuzovat, že bude reprezentováno*** především derogací již nerelevantních legislativních předpisů, redukcí duplicitních pravidel formou tvorby konsolidovaných znění a objasněním sporných administrativních procesů. Nejvýznamnější podobu technické simplifikace lze očekávat ve ***sladění některých zásad mezi dotačními tituly prvního a druhého pilíře*** Společné zemědělské politiky a redukcí specifických pravidel spojených s jejich administrací a kontrolou. Na druhé straně ovšem nelze předpokládat, že by revize právního rámce šla až do takové hloubky, že by zásadně pozměnila nastavené principy a pravidla Integrovaného administrativního a kontrolního systému. S ohledem na současný rozsah agendy systému IACS a režimů podpor, které pod něj spadají, je spíše zřetelné zavádění nových postupů a pravidel tohoto systému se záměrem zachování jeho fundamentálního cíle, tj. zabránění nesprávným finančním machinacím s prostředky Společné zemědělské politiky.

Z pohledu ***politického zjednodušení***, se ***redukce komplexnosti*** zejména prostřednictvím vylepšení nástrojů podpory venkova ***jeví jako nejednoznačná***, neboť podpory venkova by měly odrážet specifická agrární zázemí jednotlivých členských zemí Evropské unie. Vlivem rozšiřování Evropské unie o nové členské státy se rozšiřuje i geografická oblast jejího pole působnosti a s tím spojené odlišnosti venkovského sektoru jednotlivých členských států. S ohledem na tuto skutečnost lze těžko očekávat, že by redukce komplexnosti nástrojů podpory venkova byla realizována v takovém rozsahu, že by představovala zásadní formu politického zjednodušení přinášející významný dopad na principy a funkcionality Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

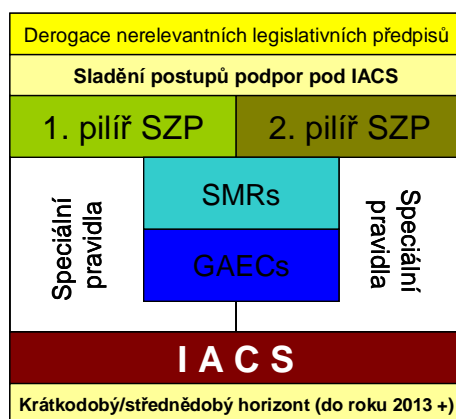
Na základě výše uvedených skutečností lze konstatovat, že předložený scénář včetně uvedených možností zjednodušení systému IACS je reálný a očekávatelný. Zároveň však aktuálně představené formy zjednodušení studovaného systému reprezentují spíše nevýrazné změny a nelze předpokládat, že

by měly fundamentální vliv na změnu systémové struktury Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Jinou platformu zjednodušení systému IACS by představovalo jeho vyjádření ve formě koncepčního systémového modelu spojeného s detekcí elementů, vazeb a kontrolních obvodů, jež mohou být v kontextu komplexního systému zjednodušeny nebo redukovány, aniž by ovšem tyto činnosti negativně ovlivnily funkcionalitu celého Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Teprve v takovém případě by se dalo hovořit o významném zefektivnění celého systému, vedoucího ke snížení byrokracie a administrativní zátěže spojené s agendou vybraných dotačních titulů Společné zemědělské politiky. **Z hlediska dlouhodobého výhledu** na vývoj systému IACS a vzhledem k jeho komplexnosti lze ovšem usuzovat, že realizace těchto činností se stane nezbytně nutnou pro efektivní správu a kontrolu systému IACS v jeho globálním měřítku napříč spektrem členských zemí Evropské unie.

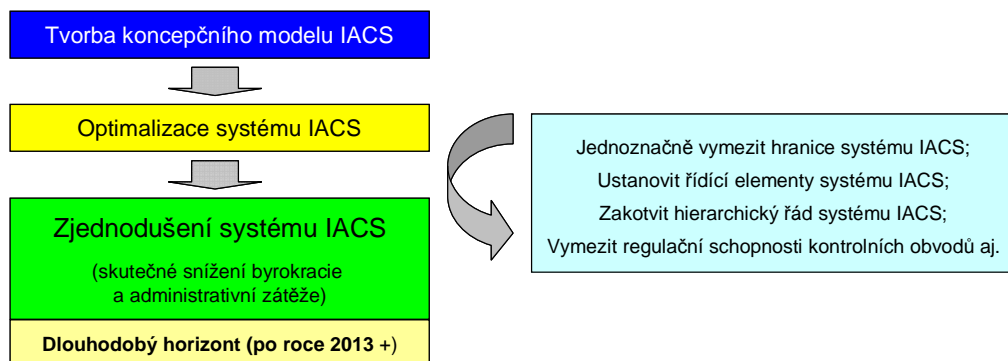
Z výše uvedených závěrů lze dovodit, že scénář prezentující simplifikaci Integrovaného administrativního a kontrolního systému je možno rozdělit do **dvou základních vývojových etap**. Přičemž **etapa číslo jedna** bude charakteristická především derogací nerelevantních legislativních předpisů a sladěním postupů podpor pod IACS zahrnujících jak první, tak druhý pilíř Společné zemědělské politiky. Tuto etapu je možno z časového hlediska vymezit obdobím od roku 2009 do roku 2013 a dále. Schématické shrnutí etapy číslo jedna předloženého scénáře A je zachyceno na Obr. č. 42.

Obr. č. 42: Schéma scénáře A – Etapa číslo jedna



V důsledku prohlubující se integrace prvků a pravidel Společné zemědělské politiky, snahy o harmonizaci a certifikaci řady zásad spojených s čerpáním dotačních prostředků SZP je možno současně očekávat, že na etapu číslo jedna plynule naváže *etapa číslo dva* scénáře A, tj. skutečné zjednodušení Integrovaného administrativního a kontrolního systému v jeho systémové podobě, a to na základě využití poznatků o fungování tohoto systému prostřednictvím existence jeho koncepčního modelu. Právě s ohledem na skutečnost, že podmínkou realizace druhé etapy je vytvoření koncepčního modelu systému IACS, což vyžaduje úzkou spolupráci mezi odborníky se znalostí detailních funkčních hledisek systému IACS a odborníky na oblast informačních technologií, či systémových věd, lze předpokládat, že časový horizont druhé etapy bude spjat s obdobím nové etapy SPZ a tudíž vymezen obdobím od roku 2013 a dále. Schématické zobrazení etapy číslo dva předloženého scénáře A je znázorněno na Obr. č. 43.

Obr. č. 43: Schéma scénáře A – Etapa číslo dva



7.2.2. Scénář B – Rozrůstání systému IACS

Vytvořený scénář rozrůstání Integrovaného administrativního a kontrolního systému navazuje na nesporné rozšiřování oblasti působnosti tohoto systému, a to jak v kontextu zahrnutých poskytovaných dotačních podpor, tak v oblasti *integrace agendy životního prostředí pod principy systému IACS*. Právě problematika integrace správy a kontroly oblasti cross-compliance pod

Integrovaný administrativní a kontrolní systém determinuje významně jeho rozrůstání o další elementy, respektive subsystémy.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze zvažovat do jaké míry je Integrovaný administrativní a kontrolní systém ještě nadále schopen absorbovat do své struktury další nové prvky, aniž by došlo k negativním dopadům na již nastavené fungující elementy a vazby nebo dokonce ke zhroucení systému jako celku. Na základě provedené kategorizace systému IACS, popsané detailně v kapitole č. 5, je možno tento systém vnímat jako uzavřený a komplexní systém, proto lze konstatovat, že při dodržení obecných pravidel modifikace a inovace komplexního systému je rozrůstání Integrovaného administrativního a kontrolního systému o další nové elementy realizovatelné a očekávatelné. Současně je možno předpokládat, že v důsledku prohlubující se reformy Společné zemědělské politiky a důrazu na hledisko životního prostředí, trvale udržitelný rozvoj venkovských oblastí, bezpečnosti potravin a pohody zvířat *se bude výčet prvků systému IACS nadále rozšiřovat.*

Na druhé straně je třeba předpokládat, že k integraci úplně nových elementů nebo subsystémů pod systém IACS v rámci jeho modifikace je nutno přistupovat s rozvahou, neboť systém sice vykazuje snahu se stabilizovat a samoregulovat prostřednictvím obdržených zpětných vazeb, ovšem i přesto změna jednoho prvku může vyvolat změnu v ostatních elementech tohoto systému, zejména pokud se jedná o tzv. řídicí element. Právě s ohledem na skutečnost, že systémová struktura a koncepční model Integrovaného administrativního a kontrolního systému nebyly doposud oficiálně popsány a zakotveny, je *rozzrůstání systému IACS spojeno s rizikem ztráty jeho stability a regulovatelnosti*, neboť hierarchie, struktura a řídicí elementy tohoto systému nejsou jednoznačně specifikovány. V kontextu scénáře rozrůstání systému IACS o další nové elementy a současně zachování jeho požadované funkcionality je proto nezbytné, aby nové prvky zapadaly do již fungujících vztahů a nebo vytvářely nové fungující relace a zároveň zohledňovaly dynamiku celého systému a současně, aby techniky aplikované na jedné hierarchické úrovni odpovídaly potřebám a možnostem jiné hierarchické úrovně tohoto systému.

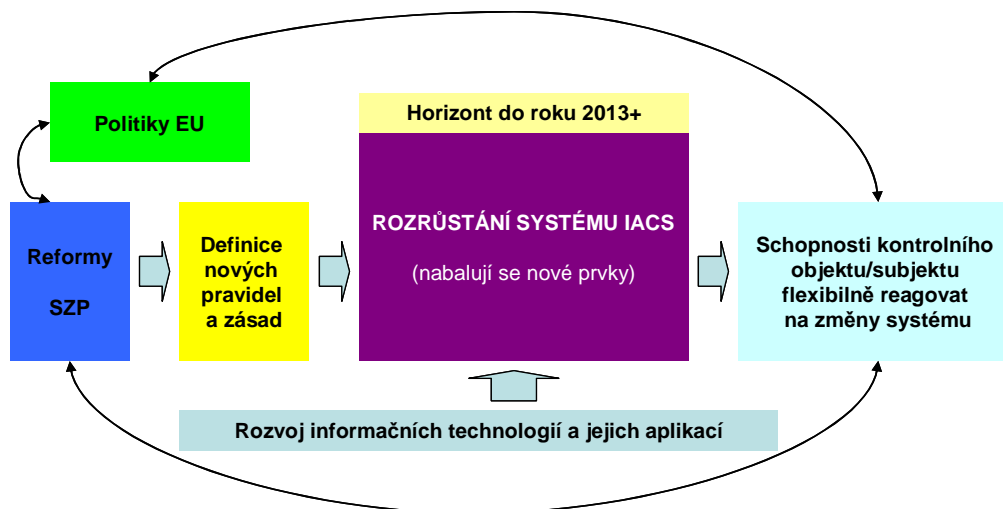
V kontextu navrženého scénáře rozrůstání systému IACS je proto nezbytné zmínit zásadní faktor, který může tento proces zpomalovat, a to je ***schopnost objektu nebo subjektu, který kontrolu systému realizuje***, změnu tohoto systému reflektovat a především na ni flexibilně reagovat. V globálním pojetí systému IACS reprezentují kontrolní objekt orgány Evropské unie, které ovšem zároveň stipulují pravidla tohoto systému a definují výčet jeho povinných prvků. Na základě tohoto tvrzení lze proto usuzovat, že dynamika ***rozzrůstání systému IACS bude držena na pozvolné úrovni***.

Beze sporu dalším významným faktorem ovlivňujícím rychlost rozrůstání Integrovaného administrativního a kontrolního systému je ***rozvoj informačních technologií a jejich aplikací***, bez jejichž existence by nebylo možno systém IACS v jeho komplexní podobě spravovat. Neboť tato oblast se vyvíjí velice dynamicky, představuje rozvoj technologií spíše hnací sílu integrace elementů a datových zdrojů systému IACS.

Závěrem lze vyvodit, že scénář rozrůstání Integrovaného administrativního a kontrolního systému, ať již formou enkapsle existujících prvků a systémů, se kterými se systém IACS zatím prolíná nebo formou integrace nových elementů do tohoto systému je reálný a očekávatelný, avšak toto rozrůstání bude spíše pozvolné a bude reflektovat schopnosti kontrolních orgánů Evropské unie na změny v systému IACS flexibilně reagovat.

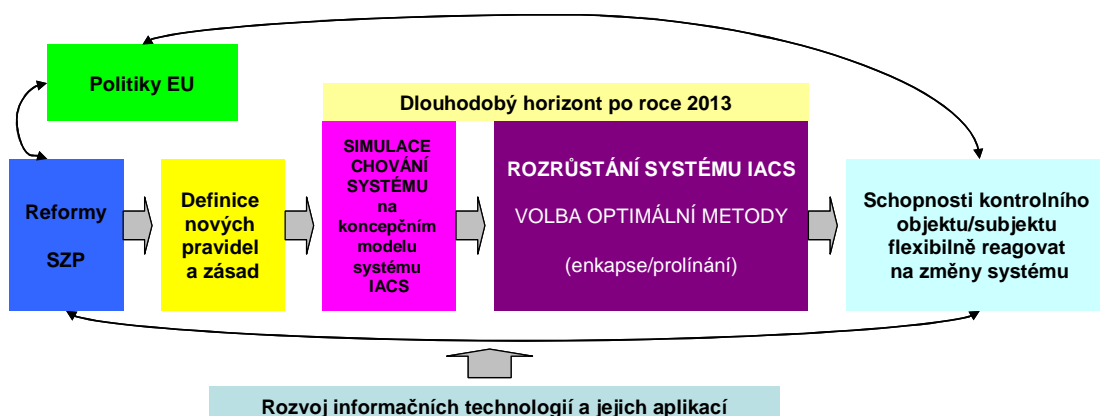
S ohledem na výše uvedené předpoklady je možno konstatovat, že scénář rozrůstání systému IACS bude realizován ve ***dvou navazujících etapách***. Přičemž ***etapa číslo jedna*** se bude vyznačovat významným nabalováním nových elementů do systému IACS. Tento proces může z pohledu systémového myšlení působit dojmem až chaotickým, bez jednoznačného ukotvení nově vzniklých elementů do již existujícího řádu a procesů Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Schématické zobrazení etapy číslo jedna navrženého scénáře B je zachyceno na Obr. č. 44.

Obr. č. 44: Schéma scénáře B – Etapa číslo jedna



Vezmeme-li ovšem v úvahu realizaci předchozího scénáře A, tj. zjednodušení systému IACS, současně doplněnou o potřebu tento systém jako celek kontrolovat, přičemž schopnost kontrolního objektu na změny systému flexibilně reagovat je omezená, neboť tuto kontrolu realizuje lidský faktor, lze dovést, že pro rozrůstání systému IACS bude zapotřebí určitý řád nastavit. S ohledem na provedenou kategorizaci Integrovaného administrativního a kontrolního systému se využití teorií systému a s tím spojené systémové myšlení jeví jako vhodná platforma pro optimalizaci procesů spojených s agendou rozrůstání tohoto systému. Na základě výše uvedených úsudků je tedy možno očekávat, že na etapu číslo jedna scénáře B naváže plynule *etapa číslo dva*, reprezentující nejen samotné rozrůstání systému IACS jako takového, ale též doplnění tohoto procesu o volbu optimální metody rozrůstání, ať již formou enkapse nebo prolínání s využitím simulace chování Integrovaného administrativního a kontrolního systému na jeho koncepčním modelu. Schématické shrnutí etapy číslo dva navrženého scénáře B je zachyceno na Obr. č. 45.

Obr. č. 45: Schéma scénáře B – Etapa číslo dva



7.2.3. Scénář C – Progressivní segregace systému IACS

Scénář progresivní segregace Integrovaného administrativního a kontrolního systému založila autorka disertační práce na ideji prohlubování specializace individuálních elementů a dílčích subsystémů systému IACS. Přestože Integrovaný administrativní a kontrolní systém vykazuje samoregulační tendence, pokud dojde vlivem specializace dílčích elementů k rozdělení tohoto systému na několik na sobě nezávislých prvků, schopnost samoregulace systému následně vymizí a může dojít ke zhroucení Integrovaného administrativního a kontrolního systému jako celku. Za předpokladu, že tyto samostatné elementy vzniklé rozdělením systému budou pokračovat v činnosti nezávisle na sobě, povede tento proces k vzrůstající determinaci elementů fungujících výhradně individuálně a v konečném důsledku povede ke ztrátě regulovatelnosti systému jako celku formou progresivní mechanizace.

Na druhé straně je však možno zvažovat též paradigma tvrdící, že progresivní segregace může naopak vyústit v opačný jev, kterým je rozvoj systému, a to za předpokladu, kdy rozdělení původních nečleněných elementů je doprovázeno vznikem nových specializovaných prvků.

V kontextu Integrovaného administrativního a kontrolního systému je zřejmá prohlubující se specifikace některých jeho elementů a lze očekávat, že tato *specializace bude nadále postupovat*. Mezi nejvýznamnější prvek systému IACS,

dynamicky se rozvíjející a specializující, lze zařadit systém identifikace zemědělských parcel. S ohledem na zavedení závazného principu, že systém LPIS musí být založen na bázi geografického informačního systému, se potenciál jeho aplikace mnohonásobně zvyšuje a začíná přesahovat hranice Integrovaného administrativního a kontrolního systému, a to nejen ve smyslu jeho využití, ale též ve smyslu jeho organizačního řízení. Systém identifikace zemědělských parcel sloužil původně výhradně pro účely administrace kontroly dotačních titulů zařazených pod režim systému IACS a spadal výlučně pod gesci orgánu DG AGRI. Vzhledem k implementaci aspektů životního prostředí do systému IACS se ovšem *působnost systému identifikace zemědělských parcel výrazně rozšířila* a zasahuje již i do agendy jiných institucí Evropské unie, jako je například DG ENVI nebo DG SANCO.

Zároveň je nutné upozornit, že zájem o využití systému identifikace zemědělských parcel jinými institucemi i privátním sektorem nadále roste a lze očekávat, že tento trend bude i nadále pokračovat. V tomto kontextu zůstává otázkou, do jaké míry se podaří systém identifikace zemědělských parcel udržet v působnosti Integrovaného administrativního a kontrolního systému. A nebo zda v důsledku jeho rozšiřujícího se potenciálu a s ohledem na skutečnost, že systém LPIS představuje jeden z řídicích elementů Integrovaného administrativního a kontrolního systému nedojde k progresivní segregaci systému IACS jako celku. Eventuálně zda ve svém konečném důsledku tento proces nepovede ke zhroucení celého systému nebo naopak k jeho dalšímu rozvoji. *Dynamika a rozsah specializace systému identifikace zemědělských parcel a ostatních elementů proto představuje potenciál možné progresivní segregace* Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

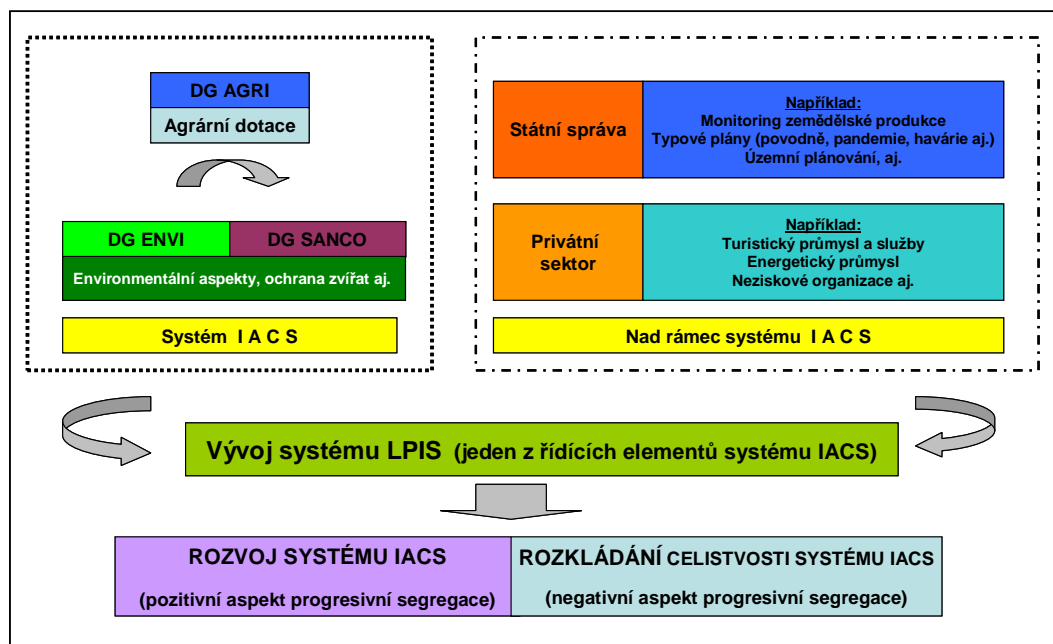
Závěrem lze konstatovat, že *rozvoj specializace jednotlivých prvků současného Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze očekávat*, a to zejména pro element systému identifikace zemědělských parcel, Integrovaného kontrolního systému a prvku cross-compliance. Největší potenciál pro osamostatnění a existenci jako elementu nezávislého na systému IACS představuje systém LPIS, který je paradoxně ovšem též jeho řídicím elementem. Pokud tato skutečnost zůstane reflektována, lze usuzovat, že v dlouhodobém

výhledu specializace systému LPIS přinese spíše pozitivní dopad na rozvoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému, než že by způsobila jeho zhroucení. Pokud by ovšem vlivem jiných faktorů ve střednědobém horizontu došlo k prudkému rozvoji systému identifikace zemědělských parcel mimo rámec principů systému IACS, mohl by takový krok přinést fatální důsledky na fungování Integrovaného administrativního a kontrolního systému jako komplexu.

Současně ovšem zůstává pro tento navržený scénář validním tvrzení, že znalost struktury systému IACS a jeho koncepčního modelu může správu a rozvoj systému IACS jak na jeho individuální, tak globální úrovni výrazně ulehčit.

Pokud vyjdeme z provedené analýzy a kategorizace systému IACS a skutečnosti, že závazná fundamentální pravidla agendy systému IACS i jeho dílčích elementů jsou determinována orgány EU, je možno očekávat, že v rámci prosazování zájmů jednotlivých evropských institucí bude sice specializace některých elementů systému IACS nadále pokračovat, ovšem ***tento proces bude vykazovat prvky kooperace*** a nevyústí v negativní projev progresivní segregace, tj. rozpad Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Zároveň lze dovést, že tlak ostatních orgánů zejména na individuálních národních úrovních na využití některých elementů systému IACS (např. LPIS) i pro účely mimo rámec tohoto systému (např. pro havarijní plánování) bude pokračovat. Ve ***snaze ekonomicky zhodnotit vynaložené investice*** na správu a aktualizaci datových zdrojů systému IACS (např. aktualizace leteckých snímků pro potřebu systému LPIS) a v důsledku hospodářské recese a zesilujícího tlaku lobbyistických skupin i zemědělské veřejnosti na možnost přímého využití některých dílčích elementů systému IACS pro vlastní účely lze předpokládat, že specializace dílčích elementů Integrovaného administrativního a kontrolního systému vyústí v rozvoj systému IACS jako celku. Vzhledem ke skutečnosti, že využití datových zdrojů systému IACS je v současné době legislativně ošetřeno a významně limitováno, lze usuzovat, že předložený scénář progresivní segregace bude spojen s obdobím nové etapy Společné zemědělské politiky a časově tedy vymezen obdobím od roku 2013 a dále. Ukázka rozvoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému v důsledku vývoje systému LPIS jako jednoho z řídicích elementů systému IACS je zachycena schématem na Obr. č. 46.

Obr. č. 46: Schéma scénáře C



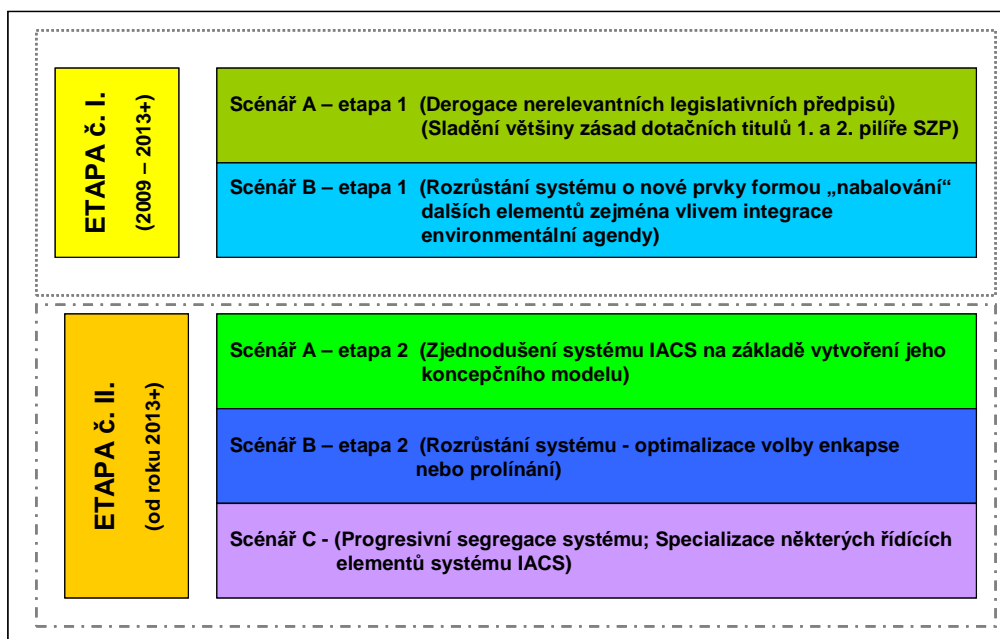
7.2.4. Shrnutí scénářů budoucího vývoje systému IACS

Pro vývoj Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze samozřejmě *modelovat řadu dalších scénářů*, zahrnujících alternativu statusu quo, varianty enkapsace systému IACS do hierarchicky vyššího systému zapadajícího do rámce Společné zemědělské politiky nebo naopak zrušení systému IACS jako takového z důvodu jeho další neupotřebitelnosti v rámci politik Evropské unie, případně scénář kolapsu systému vlivem zhroucení informačních technologií. Tyto scénáře se ovšem na základě výstupů analytické části disertační práce jeví v kontextu střednědobé predikce a souhrnného pohledu na Integrovaný administrativní a kontrolní systém jako nereálné.

S ohledem na provedenou kategorizaci a vytyčené charakteristiky Integrovaného administrativního a kontrolního systému autorka disertační práce předpokládá, že výše modelované scénáře A, B i C se budou vzájemně prolínat a ovlivňovat vývoj systému IACS kumulovaně. Vezmeme-li v úvahu tendence rozšiřování Evropské unie a rozsah činností spojených s každým z navržených

scénářů vývoje systému IACS, jak z hlediska funkčního, technického i organizačního, lze usuzovat, že jejich realizace bude postupná. Na základě této úvahy autorka předkládané disertační práce rozdělila scénáře očekávaného vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému do **dvou fundamentálních etap**, přičemž etapa číslo I. reprezentuje období let 2009 až 2013+ a etapa číslo II. období po roce 2013. Vhodné je též zmínit, že pro etapu číslo II. je příznačné využití znalostí teorií systémů a aplikace systémového myšlení při realizaci činností spojených s agendou správy a rozvoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému. Schématické zobrazení etap číslo I. a II. je znázorněno na Obr. č. 47.

Obr. č. 47: Fundamentální etapy modelovaných scénářů vývoje systému IACS



8. ZÁVĚR

Na základě provedené analýzy studované problematiky lze konstatovat, že Integrovaný administrativní a kontrolní systém tvoří a bude i nadále představovat významný prvek Společné zemědělské politiky, jehož fundamentální cíl je založen na ideji hájit finanční zájmy Evropské unie proti neoprávněnému čerpání dotačních prostředků agrárního sektoru. Vlivem aktuálně probíhajících reforem Společné zemědělské politiky, které jsou spojené s implementací řady environmentálních pravidel, aspektů ochrany krajiny a pohody zvířat, jež se staly ustálenými zásadami vybraných dotačních titulů prvního i druhého pilíře SZP, dochází i k modifikacím Integrovaného administrativního a kontrolního systému, přičemž současná tendence úpravy systému IACS je významně podporována snahou Komise *zjednodušit jeho principy, zajistit větší transparentnost dotačních pravidel, a to vše při respektování ekonomických, environmentálních a politických hledisek* široké zemědělské veřejnosti. Právě proto znalost a porozumění systémové struktuře Integrovaného administrativního a kontrolního systému může správu, kontrolu, rozvoj a především optimalizaci tohoto systému jak na národní, tak na nadnárodní úrovni významně usnadnit.

Současně je vhodné zmínit, že nahlížení na systém IACS nejen z jeho funkčního hlediska, ale též jako na systém vykazující obecné i specifické vlastnosti systému jako takového, umožňuje vnímat problematiku administrace a kontroly většiny dotačních titulů Společné zemědělské politiky konsensuálně a v jejich komplexním pojetí. Na základě provedeného rozboru a kategorizace studovaného objektu lze prohlásit, že Integrovaný administrativní a kontrolní systém reprezentuje *abstraktní, komplexní, uzavřený, deterministický, dynamický, spojitý, měkký systém*. Lze též deklarovat, že provedená kategorizace systému IACS nezahrnuje výhradně vědecký aspekt formou aplikace teorie systémových věd v problematice zemědělského sektoru, ale přihlíží zároveň k hledisku reálnému, neboť v rovině praktického užití formuje výchozí teoretické předpoklady pro optimalizaci procesů směřujících ke zefektivnění systému IACS a vytváří platformu pro prognostické činnosti spojené s anticipací jeho budoucího vývoje.

Právě skutečnost, že v soudobé formě je systém IACS formalizován výhradně slovním výčtem požadovaných funkcionalit, aniž by jeho konstrukce a modifikace vycházela z principů aplikace systémového přístupu, lze vnímat jako **významný nedostatek Společné zemědělské politiky**, respektive administrativních orgánů Unie i jednotlivých národních administrativ. **Zformalizovat systém IACS prostřednictvím systémového modelu** je samozřejmě úkol nelehký, neboť vyžaduje nejen detailní znalost systému jako komplexu, ale též vědomosti o jeho dílčích elementech doplněné o schopnost nadhledu a zobecnění. Vezmeme-li v úvahu neustále se prohlubující specializaci odborníků i administrativních pracovníků, dojdeme ke zjištění, že zejména v poslední dekádě se komplexní pohled na systém IACS vytrácí a je nahrazován podrobnými znalostmi o dílčích úsecích tohoto systému. Na základě uvedeného paradigmatu je možno dovodit, že tato skutečnost formuje bázi pro **nerovnoměrný rozvoj dílčích elementů systému IACS**, což ve svém důsledku, bez znalosti vzájemných vazeb jeho individuálních součástí, degraduje hodnotu a potenciál systému IACS na de facto neucelené a desintegrované úseky administrativně – technických procesů.

V tomto kontextu se proto jeví jako nezbytné prohlásit, že aplikace systémového přístupu a konstrukce systémového modelu Integrovaného administrativního a kontrolního systému **by mohla řadu procesních nedostatků odstranit a přispět ke zefektivnění administrativních i kontrolních procedur Společné zemědělské politiky**. Při realizaci slovního výčtu funkcionalit a popisu tak komplexního systému, jaký systém IACS představuje, lze totiž shledat, že dochází ke kolizi mezi požadovanými funkcionalitami jeho dílčích elementů, případně subsystémů.

Při sestavování koncepčního modelu systému IACS by musela být nepochybně uskutečněna celá řada činností, mezi nimiž lze jmenovat především vymezení řídicích elementů systému, ustavení hierarchického řádu, definice kontrolních obvodů aj. Jedná se o aktivity, kterým bohužel nebyla a stále není při slovní deskripci systému IACS a výčtu jeho funkcionalit věnována dostatečná pozornost, přestože zásadně ovlivňují jeho fundamentální podstatu. Na základě uvedeného tvrzení lze prohlásit, že důsledkem této situace je aktuálně relativně **nepřehledná struktura systému IACS**, paradoxně doprovázená na jedné straně

příliš rigidními zásadami některých dílčích elementů (například Integrovaného kontrolního systému), zatímco na druhé straně vyvstává vágní deskripce jiných prvků a jejich charakteristik bez popisu vazeb na ostatní elementy systému jako komplexu (například registry specializovaných kontrolních institucí využívaných pro kontrolu cross-compliance). Na základě těchto tezí lze dospět k závěru, že ***při tvorbě systémového modelu systému IACS a při uplatnění zákonitostí teorie systémových věd by rozpory mezi funkčními požadavky jednotlivých elementů tohoto systému mohly být včas detekovány.***

Zároveň je možno prohlásit, že existence legislativně stipulovaného koncepčního modelu Integrovaného administrativního a kontrolního systému by významně ***přispěla k redukci heterogenního výkladu právních aktů a s tím související nesourodé implementace*** pravidel fungování tohoto systému napříč Evropskou unií a současně by omezila rozdílný výklad některých jeho principů administrativními orgány Evropské unie. Lze konstatovat, že neexistence systémového modelu systému IACS přispívá k heterogennímu výkladu administrace a kontroly dotačních podpor SZP, přičemž různorodost je v tomto smyslu chápána jako negativní faktor, nikoliv jako forma flexibilního uspořádání. Neboť i přes snahu dodržet při implementaci systému IACS nebo jeho modifikacích dikci legislativních aktů Unie se totiž stává, že nejednoznačným výkladem právní normy dojde k odchýlení od zamýšleného statusu. Tato skutečnost je navíc negativně podporována faktem, že ***pro systém jako komplex i pro jeho individuální elementy je nastaveno příliš málo měřitelných kontrolních standardů.*** Tato situace je přinejmenším zarážející, neboť otevírá prostor k polemikám o tom, zda je, či není implementace systému provedena správně a v souvislosti s hrozícími sankcemi ze strany Evropské unie může vyústit ve fatální důsledky pro jednotlivé národní administrativy členských zemí. Existence zformalizovaného systémového modelu systému IACS, prostřednictvím něhož by byly jednoznačně vyjádřeny jeho dílčí elementy a subsystémy, byla provedena deskripce jejich charakteristik a vzájemných vazeb a byl učiněn výčet měřitelných kontrolních standardů, by přitom možnost nesprávné implementace systému IACS významně zredukovala. Respektive lze prohlásit, že v takovém případě by chybná implementace systému IACS mohla být vnímána jako skutečná odchylka od jeho

fundamentálních hodnot, tj. hájení finančních zájmů Unie, a tudíž by mohla být doprovázena adekvátním finančním postihem.

Jak je uvedeno výše, stávající reforma Společné zemědělské politiky vykazuje konflikt cílů, kdy na jedné straně vystupuje úsilí Komise zjednodušit systém agrárních dotačních podpor, snaha snížit s tím související administrativní zátěž, zatímco na druhé straně graduje tendence zavádět a dodržovat řadu nových pravidel spojených s agendou životního prostředí, zdraví a pohody zvířat. V důsledku tohoto jevu *se hranice systému IACS stávají nejednoznačnými a těžko definovatelnými, stejně tak jako vymezení řídicích elementů systému IACS a ustavení hierarchického řádu* jeho dílčích prvků a subsystémů. V této souvislosti je nezbytné vzít v úvahu fakt, že právě vnější hranice systému chrání jeho integritu a vnitřní hranice rozlišují jeho dílčí subsystémy, a proto by měly být pevné, ovšem současně flexibilní.

S cílem redukovat výše zmiňovaná negativní hlediska a ve snaze anticipovat zásadní vývojové směry Integrovaného administrativního a kontrolního systému, předkládá tato disertační práce tvorbu primárního grafického modelu systému IACS doplněnou o doporučení optimalizace studovaného objektu, včetně scénářů jeho možného budoucího vývoje, přičemž vytvořený grafický model systému je konstruován tak, aby mohl být použit při sestavování formalizovaného koncepčního modelu Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Kromě již zmiňované potřeby jednoznačného vymezení hranic Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze dospět k závěru, že přínosné by bylo *realizovat enkapsi systému cross-compliance do systému IACS*, neboť stávající uskupení, tj. prolínání těchto dvou systémů, není koncepční, neboť v teoretické rovině snižuje hodnotu konotace integrace a v praktickém dosahu značně omezuje sdílení datových zdrojů, redukuje a zpomaluje kontrolní funkce.

Další doporučení optimalizace systému IACS reprezentuje *vymezení standardizovaného hierarchického řádu* tohoto systému, a to při uplatnění jak kompozičního, tak dekompozičního pravidla. Struktura stávajícího systému IACS je rozsáhlá, ovšem nezabývá se dostatečně hierarchickým uspořádáním jeho

individuálních prvků a na ně navazujících věcně-logických vazeb. Přitom znalost a definování struktury systému IACS by přispěla k odbourání hrozeb spojených s úpadkem schopnosti řídit tento systém jako celek, a to především v důsledku principiální změny některého z řídicích elementů systému.

Na konstituci hierarchického řádu by bylo vhodné navázat **vymezením regulačních schopností individuálních kontrolních obvodů** dílčích elementů Integrovaného administrativního a kontrolního systému, a to s využitím zákona požadované hierarchie, neboť soudobá verze systému IACS vykazuje v této oblasti řadu nedostatků. Při definici kontrolních obvodů a jejich charakteristik je proto nezbytné, uvést doporučení, aby byla věnována zvýšená pozornost zohlednění nejen aspektu detekce chyby/rozmanitosti, ale též zajištění opravy zjištěné nesrovnalosti ve zdrojové databázi příslušného elementu systému IACS, a to s cílem eliminace výskytu opakujících se chyb. V součinnosti s touto akcí a v kontextu optimalizace systému IACS by bylo beze sporu **přínosné jednoznačně ustanovit a proklamovat měřitelné kontrolní standardy** systému jako komplexu a též jeho individuálních determinant. Lze tvrdit, že tyto činnosti úzce souvisejí se schopností realizovat kontrolu systému prostřednictvím zpětné vazby, a tudíž formují platformu pro **rychlejší a flexibilnější realizaci kontroly systému IACS**, a to jak formou interní, tak externí kontroly.

Neboť systémový přístup je především myšlenkový nástroj k uchopení skutečnosti, který umožňuje specifický styl získávání a zpracování informací, zřetelný způsob konceptualizace problémů a nalezení účinné formy intervence, **vytvoření formalizovaného standardizovaného koncepčního modelu systému IACS** by zásadně přispělo k účelům simulace chování tohoto systému vlivem různorodých aspektů a taktéž jako báze pro modelování potenciálních dopadů principiálních reforem Společné zemědělské politiky na systém IACS.

V kontextu budoucího vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému lze na základě provedené kategorizace systému a vymezení jeho determinujících charakteristik **modelovat soubor scénářů**. Vezmeme-li v úvahu trend prohlubující se integrace prvků a pravidel Společné zemědělské politiky, snahu o harmonizaci a certifikaci řady zásad spojených s čerpáním dotačních prostředků SZP, **lze očekávat simplifikaci systému IACS**. Přičemž

simplifikace se bude projevovat v první řadě formou technického zjednodušení, prostřednictvím revize právního rámce a administrativních kroků, derogací již nerelevantních legislativních aktů, redukcí duplicitních pravidel formou tvorby konsolidovaných znění a objasněním sporných administrativních procesů. Nejvýznamnější podobu technické simplifikace lze předpokládat ve sladění většiny zásad dotačních titulů prvního a druhého pilíře Společné zemědělské politiky a redukcí specifických pravidel spojených s jejich administrací a kontrolou. V druhém stadiu zjednodušení systému IACS, tj. v období nové etapy SZP od roku 2013, lze v důsledku komplexnosti tohoto systému a naléhavosti na jeho efektivní a homogenní správu a kontrolu očekávat skutečnou simplifikaci systému IACS skrze vyjádření tohoto systému standardizovaným koncepčním modelem, který je spojen s detekcí elementů, vazeb a kontrolních obvodů, jež mohou být v kontextu komplexního systému zjednodušeny nebo redukovány, aniž by ovšem tyto činnosti negativně ovlivnily funkcionalitu celého Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Mezi soubor předpokládaných scénářů budoucího vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému je vhodné zahrnout *scénář rozrůstání tohoto systému*, jež vychází z nesporného paradigmatu rozšiřování oblasti působnosti systému IACS, a to jak v kontextu poskytovaných dotačních podpor, tak v oblasti integrace agendy životního prostředí mezi jeho podstatné teze. S ohledem na provedenou kategorizaci systému IACS lze dovodit, že první etapa rozrůstání tohoto systému bude vykazovat symptomy nabalování řady nových elementů, týkajících se především agendy životního prostředí a ochrany zvířat, přičemž tento proces se může z pohledu systémového myšlení jevit chaotickým, bez jednoznačného ukotvení nových elementů do již stávající struktury. Na základě výše uvedených závěrů a v souladu s potřebou regulovat rozrůstání systému IACS, lze dospět k tvrzení, že na předchozí činnosti se plynule napojí uplatnění systémového přístupu, jež bude reprezentováno procesem volby optimální metody rozvoje systému (např. formou enkapse systému cross-compliance), a to s využitím simulace chování systému IACS na jeho koncepčním modelu.

Předložený scénář rozrůstání Integrovaného administrativního a kontrolního systému vykazuje úzkou souvztažnost s potenciální **progresivní segregací systému IACS**, která reprezentuje samostatný scénář budoucího vývoje studované problematiky, neboť lze očekávat, že působením intenzivní specifikace některých jeho elementů (například Systému identifikace zemědělských parcel nebo Integrovaného kontrolního systému) se bude specializace dílčích prvků či jeho subsystémů dále prohlubovat. Zejména vlivem integrace aspektů životního prostředí do ustálených pravidel poskytování dotačních podpor pod IACS se působnost tohoto systému významně rozšířila a zasahuje již nad rámec ryze zemědělské problematiky do agendy dalších institucí, jak na národním nivó, tak na úrovni institucí Evropské unie. Současně je možno především v poslední dekádě vysledovat sílící trend zájmu o využití individuálních elementů systému IACS (např. Systému identifikace zemědělských parcel) ostatními institucemi státní správy i privátním sektorem a lze očekávat, že tato tendence se bude stupňovat. Dynamika a rozsah specializace individuálních prvků/subsystémů systému IACS, zvláště pak jeho řídicích elementů, proto představuje potenciál pravděpodobné progresivní segregace Integrovaného administrativního a kontrolního systému.

Na základě analýzy studované problematiky a v kontextu vlivů externích faktorů je možno dospět k závěru, že ve snaze ekonomicky zhodnotit vynaložené investice na správu a aktualizaci datových zdrojů systému IACS (např. aktualizace leteckých snímků pro potřebu systému LPIS) a v důsledku současné hospodářské recese a zesilujícího tlaku lobbyistických skupin i zemědělské veřejnosti na možnost přímého využití dílčích elementů systému IACS pro vlastní účely, specializace dílčích elementů systému IACS neustane, ba naopak vyústí v rozvoj systému IACS jako celku.

Současně lze předpokládat, že **výše zmiňované scénáře budoucího vývoje systému IACS nebudou ovlivňovat jeho vývoj izolovaně, nýbrž že budou působit ve vzájemné součinnosti**. Vezmeme-li v úvahu tendenci rozrůstání Evropské unie o nové členy, aspekt finanční náročnosti implementace a správy systému IACS a rozsah činností spojených s předloženými scénáři vývoje systému IACS jak z hlediska funkčního, tak technického i organizačního, lze deklarovat, že jejich

realizace bude postupná. Na základě této úvahy je možno navržené *scénáře budoucího vývoje Integrovaného administrativního a kontrolního systému rozdělit do dvou fundamentálních etap*, přičemž etapa číslo jedna reprezentuje období let 2009 až 2013+, zatímco druhá etapa představuje období po roce 2013, tj. éry spojené s novou fází reformy Společné zemědělské politiky. Zatímco etapa číslo jedna představuje spíše podobu revize dílčích administrativních procesů systému IACS, pro druhou etapu je příznačné využití znalostí teorií systémů a aplikace systémového přístupu pro procesy jeho správy a rozvoje. V tomto kontextu lze deklarovat, že *teprve aplikace systémového přístupu vytváří faktickou platformu významného zefektivnění komplexního systému IACS a směřuje ke snížení administrativní a obzvláště finanční zátěže spojené s agendou dotačních titulů Společné zemědělské politiky Evropské unie.*

Závěrem je možno prohlásit, že využití systémového přístupu v rámci agendy systému IACS fundamentálně determinuje nejen jeho optimalizaci, ale *vytváří dispozice pro nalezení nejvhodnější cesty pro realizaci stanoveného cíle*, zvážení alternativních řešení a výběru takové varianty, která umožňuje optimalizaci efektivity v komplexní síti vzájemných vazeb dílčích faktorů v situaci reformujících se strategií Společné zemědělské politiky. Analýza Integrovaného administrativního a kontrolního systému a jeho následná deskripce z pohledu systémových teorií *vytváří proto vhodnou platformu pro simulace chování studovaného systému*, jež mohou být využity při zásadních rozhodovacích procesech reformující se Společné zemědělské politiky a hodnocení jejich dopadu na nastavená pravidla a zákonitosti Integrovaného administrativního a kontrolního systému jak v rovině funkční, organizační, technické, tak i ekonomické.

Závěrem lze shrnout, že Integrovaný administrativní a kontrolní systém představuje jeden z významných komponentů Společné zemědělské politiky Evropské unie mající mimo jiné i významný vliv na politiky a programy rozvoje venkova a ochrany životního prostředí. S ohledem na tento fakt by proto systémové myšlení mělo hrát významnou roli při modifikacích tohoto systému, uplatňující znalosti jeho interních prvků a vazeb, jeho valence vůči vnějšímu okolí, současně podpořené myšlenkou, že Integrovaný administrativní a kontrolní

system obsahuje jak data kvantitativní, tak data kvalitativní, jež mají svou neopominutelnou hodnotu, to vše *za cílem nalezení rovnováhy mezi krátkodobými a dlouhodobými strategiemi Společné zemědělské politiky* a zvolení takového pojetí, které podporuje oba přístupy najednou, nebo je alespoň jejich kompromisem. V takovém případě lze dospět k politickému konsensu uplatňování pravidel Společné zemědělské politiky, který by vykazoval rovnováhu mezi administrativní jednotností *a flexibilitou respektování nadnárodních a národních zájmů* a současně reflektoval princip subsidiarity a proporcionality včetně odpovědnosti jednotlivých institucí Evropské unie i národních administrativ.

9. Seznam použitých zkratk

BOT	- Behaviour-over time diagram
C-C	- Cross-compliance
CLD	- Casual loop diagram (příčinný smyčkový diagram)
DG AGRI	- Evropská komise, generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova
DG ENVI	- Evropská komise, generální ředitelství pro životní prostředí
DG SANCO	- Evropská komise, generální ředitelství pro zdraví a ochranu spotřebitele
DPZ	- dálkový průzkum Země
EAFRD	- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EAGGF	- Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond
EHS	- Evropské hospodářské společenství
ES	- Evropské společenství
EU	- Evropská unie
FAS	- Farm Advisory System (Zemědělský poradenský systém)
GAEC	- Good Agricultural and Environmental Conditions
IACS	- Integrovaný administrativní a kontrolní systém
ICS	- Integrovaný kontrolní systém
KNM	- Kontrola na místě
LPIS	- Systém identifikace zemědělských parcel
NK	- Nařízení Komise
NR	- Nařízení Rady
SAPS	- Single Area Payment Scheme (Jednotná platba na plochu)
SFPS	- Single Farm Payment Scheme (Jednotná platba na farmu)
SMR	- Statutory Management Requirements
SPS	- Single Payment Scheme (Jednotná platba)
SRN	- Spolková republika Německo
SZP	- Společná zemědělská politika

10. Seznam obrázků

- Obr. č. 1: Obecná hierarchie systému IACS
- Obr. č. 2: Fundamentální aspekty systému IACS
- Obr. č. 3: Schéma základních legislativních předpisů agendy IACS
- Obr. č. 4: Základní komponenty kontrolního systému
- Obr. č. 5: Schéma kontrolního mechanismu buffering
- Obr. č. 6: Schéma kontrolního mechanismu feedforward
- Obr. č. 7: Schéma kontrolního mechanismu zpětné vazby
- Obr. č. 8: Obecná hierarchie událostí, zákonitostí a struktury
- Obr. č. 9: Schéma jednotlivých úrovní porozumění a jim odpovídající charakteristiky
- Obr. č. 10: Ukázka možných typů cyklení systému
- Obr. č. 11: Základní schéma procesu zpětné vazby
- Obr. č. 12: Ukázka struktury CLD diagramu pro kontrolní proces zásob
- Obr. č. 13: Ukázka struktury víceokruhového CLD diagramu – příklad finanční tísně
- Obr. č. 14: Ukázka struktury BOT diagramu
- Obr. č. 15: Aplikace statistického versus analytického přístupu
- Obr. č. 16: Mapa rozdělení členských zemí EU dle typu varianty přímých plateb – 2008
- Obr. č. 17: Schéma vývoje Nařízení Rady č. 3508/1992
- Obr. č. 18: Schéma prvků systému IACS bez uvedení jejich vzájemných vazeb
- Obr. č. 19: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Rady č. 3508/1992
- Obr. č. 20: Schéma základních procesů systému IACS podle Nařízení Rady č. 3508/1992
- Obr. č. 21: Schéma vývoje Nařízení Komise č. 3887/1992
- Obr. č. 22: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Komise č. 3887/1992
- Obr. č. 23: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Komise č. 3887/1992
- Obr. č. 24: Schéma vývoje Nařízení Komise č. 2419/2001
- Obr. č. 25: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Komise č. 2419/2001
- Obr. č. 26: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Komise č. 2419/2001
- Obr. č. 27: Schéma vývoje Nařízení Rady č. 1782/2003
- Obr. č. 28: Oblast působnosti Integrovaného administrativního a kontrolního systému
- Obr. č. 29: Základní členění oblasti cross-compliance

- Obr. č. 30: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Rady č. 1782/2003
- Obr. č. 31: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Rady č. 1782/2003
- Obr. č. 32: Schéma vývoje Nařízení Komise č. 796/2004
- Obr. č. 33: Základní rozdělení oblastí kontrol na místě
- Obr. č. 34: Schéma fundamentálního členění systému pro výpočet podpory, snížení a vyloučení
- Obr. č. 35: Základní schéma prvků systému IACS podle Nařízení Komise č. 796/2004
- Obr. č. 36: Schéma procesů systému IACS podle Nařízení Komise č. 796/2004
- Obr. č. 37: Vývojový diagram procesu simulace systému IACS
- Obr. č. 38: Ukázka kontrolního obvodu ICS
- Obr. č. 39: Příklady kontrolních činností pro jednotlivé typy kontroly systému IACS
- Obr. č. 40: Vývoj systému IACS v kontextu reformy SZP – multiloop CLD diagram
- Obr. č. 41: Hlediska vývoje/rozvoje systému IACS
- Obr. č. 42: Schéma scénáře A – Etapa číslo jedna
- Obr. č. 43: Schéma scénáře A – Etapa číslo dva
- Obr. č. 44: Schéma scénáře B – Etapa číslo jedna
- Obr. č. 45: Schéma scénáře B – Etapa číslo dva
- Obr. č. 46: Schéma scénáře C
- Obr. č. 47: Fundamentální etapy modelovaných scénářů vývoje systému IACS

11. Seznam grafů

- Graf č. 1: Struktura výdajů a rozpočtu EU v letech 2007-2013 dle závazků
- Graf č. 2: Výdaje z rozpočtu EU za období let 1958-2008

12. Seznam tabulek

- Tabulka č. 1: Struktura výdajů a rozpočtu EU pro období let 2007-2013
- Tabulka č. 2: Oblasti působnosti Společné zemědělské politiky EU
- Tabulka č. 3: Seznam dotačních titulů plně nebo částečně řazených pod systém IACS

13. Seznam použité literatury

Řazení chronologické:

- [1] Oznámení Komise, COM(2005) 509 konečná verze, Brusel 19.10.2005, <http://eur-lex.europa.eu>
- [2] Nařízení Komise č. 796/2004, <http://eur-lex.europa.eu>
- [3] *2005 Annual Report*, European Court of Auditors, ECA/06/29, Luxembourg, 24 October 2006.
- [4] *Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství*, 25. březen 1957, Řím, <http://eur-lex.europa.eu>
- [5] Evropská Komise, DG AGRI. *Společná zemědělská politika*, publikace KF-77-07-075-CS-D, Brusel, 2007.
- [6] Dokumenty o přistoupení Dánského království, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska k Evropským společenstvím (1972); Dokumenty o přistoupení Řecké republiky k Evropským společenstvím (1979); Dokumenty o přistoupení Španělského království a Portugalské republiky k Evropským společenstvím (1985), <http://www.europa.eu.int>
- [7] Dokumenty o přistoupení Rakouské republiky, Švédského království a Finské republiky k Evropské unii (1994), <http://www.europa.eu.int>
- [8] *Smlouva o Evropské unii*, 1. listopad 1993, Maastricht, <http://eur-lex.europa.eu>
- [9] Evropská Komise, DG AGRI. *Agenda 2000 – A CAP for the future*, Brussels, 1999.
- [10] Dokumenty o přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska k Evropské unii (2003), <http://www.europa.eu.int>
- [11] *Smlouva o přistoupení Bulharské republiky a Rumunska k Evropské unii* (2005), <http://www.europa.eu.int>
- [12] GIBSON, J. and coll. *Organizations*. USA: McGraw-Hill Companies, Inc., 1997.
- [13] PITROVÁ, M., FIALA, P. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 12-19s. <http://fhs.uhk.cz>
- [14] KÖNIGOVÁ, L. *Teorie a praxe evropské integrace*, <http://www.iips.cz>.
- [15] *Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli*, 18. dubna 1951, Paříž, <http://eur-lex.europa.eu>
- [16] *Amsterodamská smlouva*, 2. října 1997, Amsterdam, <http://eur-lex.europa.eu>
- [17] GEORGIE, S. *Politics and Policy in the Europaia Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

- [18] HIX, S. *Political System of The Europa Union*. New York: Palgrave MacMillan, 2000.
- [19] DRULÁK, P. *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál, 2002. <http://fhs.uhk.cz>
- [20] LECOURS, A. *New institutionalism*. Toronto: University of Toronto Press, 2005.
- [21] *Všeobecná encyklopedie*: 1.vyd. Praha: Diderot, 1999. ISBN 80-902555-4-X
- [22] *Slovník pojmů státní správy*, <http://www.knihovna.prf.cuni.cz>.
- [23] *Oznámení Komise, COM(2005) 509* konečná verze, Brusel 19.10.2005, <http://europa.eu.int>
- [24] EK, DG Agriculture and Rural Development, *Working Paper Simplification of the Common Agricultural Policy – Action Plan*, October 2006, Brussels
- [25] <http://www.europa.eu.int/eur-lex>.
- [26] BOEL, M. F. *Simplification of the CAP: meeting the challenge*, Conference „A Simple CAP for Europe“, Brussels, October 2006.
- [27] Projev pana Vítora Caldeiry, předsedy Evropského účetního dvora k výroční zprávě za rok 2007 na zasedání výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu, ECA/08/21, 10. listopad 2008-11-22
- [28] Press Release ze dne 10.12.2005, <http://www.europa.eu.int>
- [29] Oznámení Komise, COM(2002) 276, SEC(2005) 791, <http://www.europa.eu.int>.
- [30] Oznámení Komise, COM(2002) 704, <http://www.europa.eu.int>.
- [31] DONNELLY, J., GIBSON, L., IVANCEVICH, J. *Management*. Praha: Grada Publishing, 1997. ISBN 80-7169-422-2
- [32] ASHBY, W. R. *Introduction to Cybernetics*. London: Methuen, 1999.
- [33] MEYERS, R. A. *Encyclopedia of Physical Science and Technology* (3rd ed.). New York: Academic Press, 2001.
- [34] Encyklopedie Wikipedia, <http://www.wikipedia.cz>
- [35] ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997. ISBN 1-883823-12-9
- [36] WEINBERG, G. M. *An Introduction to General Systems Thinking*. New York: Dorset House Publishing, co., inc., 2001. ISBN 0-932633-49-8
- [37] BERTALANFFY, L. von. *General System Theory, Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, inc., 2006. ISBN-13: 978-0-8076-0453-3
- [38] CHECKLAND, P. *Soft Systems Methodology*. London: John Wiley and Sons, Ltd., 2004.
- [39] DRIESCH, H. *Science and philosophy of the organism*. London: A. and C. Black, 1908.

- [40] CHECKLAND, P. *Systems Thinking, Systems Practise*. Chichester: John Wiley and Sons, 1981.
- [41] MANNING, H. E. C. *Political Realignment – A Challenge to Thoughtful Canadians*. Toronto: McClelland and Steward, Ltd., 1967.
- [42] KÖHLER, W. *Zum Problem der Regulation*. Roux's Arch, 1927.
- [43] LOTKA, A. J. *Elements of Physical Biology*. New York, Dover Publications, Inc., 1956.
- [44] SHANNON, C., WEAVER, W. *The Mathematical Theory of Communications*. Urbana: University of Illinois Press, 1949.
- [45] NEUMANN, J. von., MORGENSTERN, O. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1947.
- [46] WEAVER, W. *Science and Complexity*. American Scientist, 36, 1948.
- [47] ACKOFF, R. L. *Systems, Organizations, and Interdisciplinary Research*. General Systems, 5, 1960.
- [48] HALL, A.D. *A Methodology for Systems Engineering*. Princeton: Van Nostrand, 1962.
- [49] MESAROVIĆ, M. D. *Foundations for a General System Theory*. Views on General System Theory, New York: John Wiley and Sons, 1964.
- [50] MACCIA, E. Steiner, Maccia, G. S. *Development of Educational Theory Derived from Three Educational Theory Models*. Ohio: The Ohio State Research Foundations, 1966.
- [51] KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- [52] ROSEN, R. *Dynamical Systems Theory in Biology*. New York and London: Academic Press, 1970.
- [53] RESCIGNO, A., SEGRE, G. *Drug and Tracer Kinetics*. Massachusetts: Blaisdell, 1966.
- [54] RASHEVSKY, N. *Mathematical Biophysics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- [55] ROSEN, R. *A Relational Theory of Biological Systems*, General Systems, 5, 1960.
- [56] RAPOPORT, A. *The Promise and Pitfalls of Information Theory*, Behavioral Scientist, I., 1956.
- [57] MINSKY, M. L. *Computation, Finite and Infinite Machines*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, inc., 1967.
- [58] SCOTT, W. G. *Organization Theory: An Overview and an Appraisal*. New York: John Wiley and Sons, 1963.

- [59] RUESCH, J. *Toward a Unified Theory of Human Behavior*, 2nd edition. New York: Basic Books, 1967.
- [60] GERARD, D. *Theory of Value*. New York: John Wiley and Sons, 1959.
- [61] DESCOMBES, V. *The mind's Provisions, A critique of Cognitivity*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- [62] ASHBY, W. R. *Principles of the Self-Organizing System*. Chicago: Aldine, Walter Buckley, Ed., 1968.
- [63] MITTASCH, A. *Von der Chemie zur Philosophie-Ausgewählte Schriften und Vorträge*. Ulm: p. 311-344, 1948.
- [64] HENRY, D. F. *Dynamic Econometrics*. Oxford: Oxford University Press, 1995. ISBN13: 978-0-19-828316-4.
- [65] D'ANCONA, V. *The Struggle for Existence*. Leiden: E. J. Brill, 1954.
- [66] BERTALANFFY, L. von. *On the Definition of the Symbol*. New York: Random House, 1965.
- [67] GRODIN, F. S. *Control Theory and Biological Systems*. New York: Columbia University Press, 1963.
- [68] JONES, R. W., GRAY, J. S. *System Theory and Physiological Processes*, Science, 140, 1963.
- [69] ELSASSER, W. M. *The Physical Foundations of Biology*. New York: Pergamon Press, 1958.
- [70] SKYTTNER, L. *General Systems Theory*. London: World Scientific Publishing Co Ltd., 2001.
- [71] KAC, M. *Some Mathematical Models in Science*, Science, 166, No. 3906695, 1969.
- [72] ASHBY, W. R. *General Systems Theory as a New Discipline*, General Systems, 3, 1958a.
- [73] HAIRE, M. *Biological Models and Empirical Historie of the Growth of Organizations*, New York: John Wiley and Sons, 1959.
- [74] ASHBY, W. R. *An Introduction to Cybernetics*. New York: John Wiley and Sons, 1958b.
- [75] HALAXA, V. *Ekonomické prognózy*, Praha 1970.
- [76] ASHTON, A. H., ASHTON, R. *Aggregating Subjective Forecast: Some Empirical Results*. Management Science, Vol. 31, No. 12 (Dec. 1985) pp. 1499-1508, <http://www.jstor.org/stable/2631790>.
- [77] BUNN, D., WRIGHT, G. *Interactions of Judgmental and Statistical Forecasting Methods: Issues and Analysis*. Management Science, Vol. 37, No. 5 (May 1991) pp. 501-518, <http://www.jstor.org/stable/2632457>.

- [78] MAKRIDAKIS, S.G., WHEELWRIGHT, S. C., HYNDMAN, R. J. *Forecasting: Methods and Applications*. New York: J. Willey & Sons, 1983.
- [79] ARMSTRONG, J. S. *Principles of Forecasting: A Handbook for Researchers and Practitioners*. London: Springer, 2001. ISBN 978-0-7923-7930-0
- [80] DRAPER, N. R., SMITH, H. *Applied Regression Analysis*. New York: J. Willey & Sons, 1996.
- [81] BUNN, D. *Synthesis of Expert Judgment and Statistical Forecasting Models for Decision Support*. London: Springer US, 1992. ISBN 978-0-306-43862-2.
- [82] KÁRPÁTI, B.I. *Issues why the European agricultural subsidies were avoidable in terms of decouplement*. Reading: The University of Reading, 2005.
- [83] BOEL, M. F. *Annual Policy Strategy for Agriculture for 2009*, Speech/08/231, Brussels, European Parliament, May 2008.
- [84] DEDMAN, R., ŠAVELKOVÁ, L. *The Integrated Administration and Control System in various countries within the EU*. Salisbury: Strutt&Parker. 2001. Studie pro Royal Bath & West of England Society.
- [85] ŠAVELKOVÁ, L. *The Integrated Administration and Control System in the United Kingdom and the Republic of Ireland*. Praha: Česká zemědělská univerzita. 2003. Diplomová práce, nepublikováno.
- [86] WORKING DOCUMENT AGRI/60363/2005, *On-the-spot Checks of Area According to Articles 23-32 of Commission Regulation (EC) No 796/2004*. G:\AA\WD\60363. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2005.
- [87] *WORKING DOCUMENT ON INCREASE IN THE PERCENTAGES OF AREA AIDS APPLICATIONS TO BE CHECKED WHERE SIGNIFICANT IRREGULARITIES ARE FOUND*. DS/2006/24 – REV 1. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2006.
- [88] *WORKING DOCUMENT ON INCREASES IN THE PERCENTAGES OF FARMERS TO BE CHECKED IN THE CONTEXT OF CROSS-COMPLIANCE WHEN A SIGNIFICANT DEGREE OF NON-COMPLIANCE IS FOUND*. DS/2006/25 – REV 1. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2006.
- [89] *DISCUSSION DOCUMENT IMPLEMENTATION OF IACS-GIS, REG. 1782/2003 AND 796/2004*. JRC IPSC/G03/P/SKA/skaD(2004)(2575). European Commission. 2004.

Další zdroje:

- AGRAFACTS. AGRA-EUROPE Presse-und Informationsdienst. Publisher by Agra-Europe (AgE) Bonn, in cooperation with Agra Presse Paris.
- *Geographical Information in support of the Common Agricultural Policy, Proceedings of the 12th MARC PAC Annual Conference, 2006*. Edited by: KAY, S., SIMA, A., LOUDJANI, P., EUR 22160 EN – 2007, European Commission, 2007.
- HEYLIGEN, F. JOSLYN C. *Basic Concepts of the System Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LEI NEWFLASH Volume. <http://www.lei.wur.nl/uk>.
- *Proceedings of 10th Annual Conference on Control with Remote Sensing of Area-based Subsidies, 2004*. S.P.I. 66502, Joint Research Centre, European Commission, 2004.
- *Proceedings of 11th Annual Conference on Control with Remote Sensing of Area-based Subsidies, 2005*. EUR 22351 EN, Joint Research Centre, European Commission, 2005.

Internetové zdroje:

- <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu>.
- <http://www.cer.org.uk>.
- <http://www.euobserver.com>.
- <http://www.euractiv.com>.
- <http://www.europa.eu.int>.
- <http://www.euroskop.cz>.
- <http://www.jrc.ec.europa.eu>.
- <http://www.mze.cz>
- <http://www.szif.cz>

Řazení abecední:

- ACKOFF, R. L. *Systems, Organizations, and Interdisciplinary Research*. General Systems, 5, 1960.
- ANDERSON, V., JOHNSON, L. *Systems Thinking Basics, From Concepts to Casual Loops*. Waltham: Pegasus Communications, inc., 1997. ISBN 1-883823-12-9
- ARMSTRONG, J. S. *Principles of Forecasting: A Handbook for Researchers and Practitioners*. London: Springer, 2001. ISBN 978-0-7923-7930-0
- ASHBY, W.R. *General Systems Theory as a New Discipline*, General Systems, 3, 1958a.
- ASHBY, W. R. *An Introduction to Cybernetics*. New York: John Wiley and Sons, 1958b.
- ASHBY, W. R. *Principles of the Self-Organizing System*. Chicago: Aldine, Walter Buckley, Ed., 1968.
- ASHBY, W. R. *Introduction to Cybernetics*. London: Methuen, 1999.
- ASHTON, A. H., ASHTON, R. *Aggregating Subjective Forecast: Some Empirical Results*. Management Science, Vol. 31, No. 12 (Dec. 1985) pp. 1499-1508, <http://www.jstor.org/stable/2631790>
- BERTALANFFY, L. von. *On the Definition of the Symbol*. New York: Random House, 1965.
- BERTALANFFY, L. von. *General System Theory, Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, inc., 2006. ISBN-13: 978-0-8076-0453-3
- BOEL, M. F. *Simplification of the CAP: meeting the challenge*, Conference „A Simple CAP for Europe“, Brussels, October 2006.
- BOEL, M. F. *Annual Policy Strategy for Agriculture for 2009*, Speech/08/231, Brussels, European Parliament, May 2008.
- BUNN, D., WRIGHT, G. *Interactions of Judgmental and Statistical Forecasting Methods: Issues and Analysis*. Management Science, Vol. 37, No. 5 (May 1991) pp. 501-518, <http://www.jstor.org/stable/2632457>.
- BUNN, D. *Synthesis of Expert Judgment and Statistical Forecasting Models for Decision Support*. London: Springer US, 1992. ISBN 978-0-306-43862-2.
- D'ANCONA, V. *The Struggle for Existence*. Leiden: E. J. Brill, 1954.
- DEDMAN, R., ŠAVELKOVÁ, L. *The Integrated Administration and Control System in various countries within the EU*. Salisbury: Strutt&Parker. 2001. Studie pro Royal Bath & West of England Society.

- DESCOMBES, V. *The mind's Provisions, A critique of Cognition*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- DONNELLY, J., GIBSON, L., IVANCEVICH, J. *Management*. Praha: Grada Publishing, 1997. ISBN 80-7169-422-2
- DRAPER, N. R., SMITH, H. *Applied Regression Analysis*. New York: J. Wiley & Sons, 1996.
- DRIESCH, H. *Science and philosophy of the organism*. London: A. and C. Black, 1908.
- DRULÁK, P. *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál, 2002. <http://fhs.uhk.cz>
- ELSASSER, W. M. *The Physical Foundations of Biology*. New York: Pergamon Press, 1958.
- GEORGIE, S. *Politics and Policy in the Europa Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- GERARD, D. *Theory of Value*. New York: John Wiley and Sons, 1959.
- GIBSON, J. and coll. *Organizations*. USA: McGraw-Hill Companies, Inc., 1997.
- GRODIN, F. S. *Control Theory and Biological Systems*. New York: Columbia University Press, 1963.
- HAIRE, M. *Biological Models and Empirical Historie of the Growth of Organizations*, New York: John Wiley and Sons, 1959.
- HALAXA, V. *Ekonomické prognózy*, Praha 1970.
- HALL, A.D. *A Metodology for Systems Engineering*. Princeton: Van Nostrand, 1962.
- HENRY, D. F. *Dynamic Econometrics*. Oxford: Oxford University Press, 1995. ISBN13: 978-0-19-828316-4.
- HIX, S. *Political System of The Europa Union*. New York: Palgrave MacMillan, 2000.
- CHECKLAND, P. *Systems Thinking, Systems Practise*. Chichester: John Wiley and Sons, 1981.
- CHECKLAND, P. *Soft Systems Metodology*. London: John Wiley and Sons, Ltd., 2004.
- JONES, R. W., GRAY, J. S. *System Theory and Physiological Processes*, Science, 140, 1963.
- KAC, M. *Some Mathematical Models in Science*, Science, 166, No. 3906695, 1969.
- KÁRPÁTI, B.I. *Issues why the European agricultural subsidies were avoidable in terms of decouplement*. Reading: The University of Reading, 2005.
- KÖHLER, W. *Zum Problem der Regulation*. Roux's Arch, 1927.

- KÖNIGOVÁ, L. *Teorie a praxe evropské integrace*, <http://www.iips.cz>.
- KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- LECOURS, A. *New institutionalism*. Toronto: University of Toronto Press, 2005.
- LOTKA, A. J. *Elements of Physical Biology*. New York, Dover Publications, Inc., 1956.
- MACCIA, E. Steiner, Maccia, G. S. *Development of Educational Theory Derived from Three Educational Theory Models*. Ohio: The Ohio State Research Foundations, 1966.
- MAKRIDAKIS, S.G., WHEELWRIGHT, S. C., HYNDMAN, R. J. *Forecasting: Methods and Applications*. New York: J. Willey & Sons, 1983.
- MANNING, H. E. C. *Political Realignment – A Challenge to Thoughtful Canadians*. Toronto: McClelland and Steward, Ltd., 1967.
- MESAROVIĆ, M. D. *Foundations for a General System Theory*. Views on General System Theory, New York: John Wiley and Sons, 1964.
- MEYERS, R. A. *Encyclopedia of Physical Science and Technology* (3rd ed.). New York: Academic Press, 2001.
- MINSKY, M. L. *Computation, Finite and Infinite Machines*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, inc., 1967.
- MITTASCH, A. *Von der Chemie zur Philosophie-Ausgewählte Schriften und Vorträge*. Ulm: p. 311-344, 1948.
- NEUMANN, J. von., MORGENSTERN, O. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1947.
- PITROVÁ, M., FIALA, P. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 12-19s. <http://fhs.uhk.cz>
- RAPOPORT, A. *The Promise and Pitfalls of Information Theory*, Behavioral Scientist, I., 1956.
- RASHEVSKY, N. *Mathematical Biophysics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- RESCIGNO, A., SEGRE, G. *Drug and Tracer Kinetics*. Massachusetts: Blaisdell, 1966.
- ROSEN, R. *A Relational Theory of Biological Systems*, General Systems, 5, 1960.
- ROSEN, R. *Dynamical Systems Theory in Biology*. New York and London: Academic Press, 1970.
- RUESCH, J. *Toward a Unified Theory of Human Behavior*, 2nd edition. New York: Basic Books, 1967.

- SCOTT, W. G. *Organization Theory: An Overview and an Appraisal*. New York: John Wiley and Sons, 1963.
 - SHANNON, C., WEAVER, W. *The Mathematical Theory of Communications*. Urbana: University of Illinois Press, 1949.
 - SKYTTNER, L. *General Systems Theory*. London: World Scientific Publishing Co Ltd., 2001.
 - ŠAVELKOVÁ, L. *The Integrated Administration and Control System in the United Kingdom and the Republic of Ireland*. Praha: Česká zemědělská univerzita. 2003. Diplomová práce, nepublikováno.
 - WEAVER, W. *Science and Complexity*. American Scientist, 36, 1948.
 - WEINBERG, G. M. *An Introduction to General Systems Thinking*. New York: Dorset House Publishing, co., inc., 2001. ISBN 0-932633-49-8
-

- *Amsterodamská smlouva*, 2. října 1997, Amsterdam, <http://eur-lex.europa.eu>
- DISCUSSION DOCUMENT IMPLEMENTATION OF IACS-GIS, REG. 1782/2003 AND 796/2004. JRC IPSC/G03/P/SKA/skaD(2004)(2575). European Commission. 2004.
- Dokumenty o přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska k Evropské unii (2003), <http://www.europa.eu.int>
- Dokumenty o přistoupení Dánského království, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska k Evropským společenstvím (1972); Dokumenty o přistoupení Řecké republiky k Evropským společenstvím (1979); Dokumenty o přistoupení Španělského království a Portugalské republiky k Evropským společenstvím (1985), <http://www.europa.eu.int>
- Dokumenty o přistoupení Rakouské republiky, Švédského království a Finské republiky k Evropské unii (1994), <http://www.europa.eu.int>
- Evropská Komise, DG AGRI. *Agenda 2000 – A CAP for the future*, Brussels, 1999.
- Evropská Komise, DG AGRI. *Společná zemědělská politika*, publikace KF-77-07-075-CS-D, Brusel, 2007.
- EK, DG Agriculture and Rural Development, *Working Paper Simplification of the Common Agricultural Policy – Action Plan*, October 2006, Brussels
- Nařízení Komise č. 796/2004, <http://eur-lex.europa.eu>
- *Oznámení Komise, COM(2005) 509* konečná verze, Brusel 19.10.2005, <http://europa.eu.int>
- *Oznámení Komise, COM(2002) 276, SEC(2005) 791*, <http://www.europa.eu.int>
- *Oznámení Komise, COM(2002) 704*, <http://www.europa.eu.int>.

- Press Release ze dne 10.12.2005, <http://www.europa.eu.int>
- Projev pana Vítora Caldeiry, předsedy Evropského účetního dvora k výroční zprávě za rok 2007 na zasedání výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu, ECA/08/21, 10. listopad 2008-11-22
- *Slovník pojmů státní správy*, <http://www.knihovna.prf.cuni.cz>.
- *Smlouva o Evropské unii*, 1. listopad 1993, Maastricht, <http://eur-lex.europa.eu>
- *Smlouva o přistoupení Bulharské republiky a Rumunska k Evropské unii (2005)*, <http://www.europa.eu.int>
- *Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství*, 25. březen 1957, Řím, <http://eur-lex.europa.eu>
- *Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli*, 18. dubna 1951, Paříž, <http://eur-lex.europa.eu>
- *2005 Annual Report*, European Court of Auditors, ECA/06/29, Luxembourg, 24 October 2006.
- *Všeobecná encyklopedie*: 1.vyd. Praha: Diderot, 1999. ISBN 80-902555-4-X
- WORKING DOCUMENT AGRI/60363/2005, *On-the-spot Checks of Area According to Articles 23-32 of Commission Regulation (EC) No 796/2004*. G:\AA\WD\60363. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2005.
- *WORKING DOCUMENT ON INCREASE IN THE PERCENTAGES OF AREA AIDS APPLICATIONS TO BE CHECKED WHERE SIGNIFICANT IRREGULARITIES ARE FOUND*. DS/2006/24 – REV 1. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2006.
- *WORKING DOCUMENT ON INCREASES IN THE PERCENTAGES OF FARMERS TO BE CHECKED IN THE CONTEXT OF CROSS-COMPLIANCE WHEN A SIGNIFICANT DEGREE OF NON-COMPLIANCE IS FOUND*. DS/2006/25 – REV 1. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2006.

14. Seznam příloh

- Příloha č. 1:** Nejvýznamnější předpisy ES/EU ve vazbě na problematiku Integrovaného administrativního a kontrolního systému
- Příloha č. 2:** Analytický versus systematický přístup
- Příloha č. 3:** Rozdělení systémů podle komplexnosti – dle Wrena
- Příloha č. 4:** Výčet NR a NK, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro NR č. 3508/1992
- Příloha č. 5:** Výčet NR a NK, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro NK č. 3887/1992
- Příloha č. 6:** Výčet NR a NK, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro NK č. 2419/2001
- Příloha č. 7:** Výčet NR a NK, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro NR č. 1782/2003 a výčet názvů NR, která jsou naopak pozměněna nebo zrušena tímto nařízením
- Příloha č. 8:** Výčet režimů podpor pod systémem IACS dle NR č. 1782/2003
- Příloha č. 9:** Výčet prvků SMR dle NR č. 1782/2003
- Příloha č. 10:** Výčet prvků GAECs dle NR č. 1782/2003
- Příloha č. 11:** Výčet NR a NK, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro NK č. 796/2004 a výčet názvů NK, která jsou naopak pozměněna nebo zrušena tímto nařízením

PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Nejvýznamnější předpisy ES/EU ve vazbě na problematiku Integrovaného administrativního a kontrolního systému

- Nařízení Rady (ES) č. **3508/1992** ze dne 27. listopadu 1992, kterým se zakládá Integrovaný administrativní a kontrolní systém.
- Nařízení Komise (ES) č. **3887/1992** ze dne 23. prosince 1992, které stanoví podrobná pravidla implementace Integrovaného administrativního a kontrolního systému pro vybrané programy Společenství.
- Nařízení Komise (ES) č. **1157/2001** ze dne 13. června 2001, kterým se mění Nařízení (ES) č. 2316/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1251/1999 o režimu podpor pro producenty některých plodin na orné půdě a stanoví odchylka od Nařízení (EHS) č. 3887/92, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Integrovanému administrativnímu a kontrolnímu systému pro některé režimy podpor Společenství.
- Nařízení Komise (ES) č. **2419/2001** ze dne 11. prosince 2001, které stanoví podrobná pravidla pro provádění Integrovaného administrativního a kontrolního systému pro podpůrné programy Společenství, jenž byl zřízen Nařízením Rady (ES) č. 3508/1992.
- Nařízení Rady (ES) č. **1782/2003** ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **2199/2003** ze dne 16. prosince 2003, kterým se pro rok 2004 stanovují prozatímní prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1259/1999, pokud jde o režim jednotných oblastních plateb pro Českou republiku, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litvu, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovinsko a Slovensko.
- Nařízení Komise (ES) č. **118/2004** ze dne 23. ledna 2004, kterým se mění nařízení Komise (ES) č. 2419/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro Integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený Nařízením Rady (EHS) č. 3508/1992.
- Nařízení Komise (ES) č. **796/2004** ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro křížové dodržování, modulaci a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se stanoví některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **795/2004** ze dne 21. dubna 2004, který se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle Nařízení Rady (ES)

č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a určité režimy podpor pro zemědělce.

- Nařízení Komise (ES) č. **239/2005** ze dne 11. února 2005, kterým se mění a opravuje Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **436/2005** ze dne 17. března 2005, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k podmíněnosti, odlišení a Integrovanému administrativnímu a kontrolnímu systému uvedených v Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **1954/2005** ze dne 29. listopadu 2005, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a kterým se stanoví odchylka od Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 týkající se platby podpory.
- Nařízení Komise (ES) č. **2184/2005** ze dne 23. prosince 2005, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 a Nařízení Komise (ES) č. 1973/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **659/2006** ze dne 27. dubna 2006, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **2025/2006** ze dne 22. prosince 2006, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy

přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

- Nařízení Komise (ES) č. **381/2007** ze dne 4. dubna 2007, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a Nařízení Komise (ES) č. 1973/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ohledně režimů podpor stanovených v hlavě IV a IV(a) tohoto nařízení a ohledně využití půdy vyjmuté z produkce pro pěstování surovin.
- Nařízení Komise (ES) č. **972/2007** ze dne 20. srpna 2007, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **1550/2007** ze dne 20. prosince 2007, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Komise (ES) č. **145/2008** ze dne 19. února 2008, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a Integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.
- Nařízení Rady (ES) č. **146/2008** ze dne 14. února 2008 o změně Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).
- Nařízení Komise (ES) č. **319/2008** ze dne 7. dubna 2008, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 795/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se

stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci Společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003.

Příloha č. 2: Analytický versus systematický přístup

ANALYTICKÝ VERSUS SYSTEMATICKÝ PŘÍSTUP		
	ANALYTICKÝ PŘÍSTUP	SYSTEMATICKÝ PŘÍSTUP
1	Izoluje, poté se soustředí na jednotlivé elementy.	Sjednocuje, soustředí se na vzájemné vazby mezi elementy.
2	Studuje podstatu interakcí.	Studuje účinky interakcí.
3	Zdůrazňuje přesnost detailů.	Zdůrazňuje globální pohled.
4	Modifikuje pouze jednu proměnnou v daném čase.	Modifikuje skupiny proměnných současně.
5	Zůstává nezávislý na vývoji času a zvažuje jevy jako proměnlivé.	Integruje časovou proměnnou a jevy zvažuje jako neměnné.
6	Potvrzuje fakta prostřednictvím experimentálních důkazů v rámci zvolené teorie.	Potvrzuje fakta prostřednictvím srovnání chování modelu s realitou.
7	Využívá precizní a detailní modely, které mohou být méně přínosné pro reálné operace.	Využívá modely které jsou občas nedostatečně rigorózní, ale v praxi bývají často uplatněny pro rozhodovací procesy a volbu akce.
8	Jedná se o efektivní přístup zejména pokud jsou interakce lineární nebo slabé.	Jedná se o efektivní přístup zejména pokud jsou interakce nelineární nebo silné.
9	Je orientován na jednotlivé vědní obory.	Je orientován na multidisciplinární přístup.
10	Vede k akci detailně naprogramované.	Vede k akci skrze stanovené cíle.
11	Vychází z detailních znalostí ovšem volně definovaného cíle.	Vychází ze znalostí přesně definovaného cíle, ale neurčitých detailů.

Zdroj: HEYLIGEN, F. JOSLYN C. *Basic Concepts of the System Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Příloha č. 3: Rozdělení systémů podle komplexnosti – dle Wrena

ROZDĚLENÍ SYSTÉMŮ PODLE KOMPLEXNOSTI - dle Wrena		
Stupeň komplexnosti	Příklad	Charakteristiky
Úroveň _1	Strukturovaná soustava	Organizovaný diagram;
Úroveň _2	Mechanický stroj	Dynamický, pohybující se, předvídatelný, kontrolovaný externě;
Úroveň _3	Kybernetický přístroj (termostat)	Dynamický, předvídatelný, schopnost samoregulace v rámci limitů;
Úroveň _4	Buňka	Otevřený, dynamický, programovaný pro sebezachování v podmínkách měnícího se vnějšího prostředí;
Úroveň _5	Rostlinný systém	Otevřený, dynamický, geneticky determinovaný, schopnost samoregulace při působení měnících se vnějších a vnitřních podmínek;
Úroveň _6	Živočišný systém	Otevřený, dynamický, geneticky determinovaný systém přizpůsobující se vnějšímu prostředí skrze interní regulace, formující jednoduché sociální skupiny;
Úroveň _7	Lidské bytosti	Otevřený, dynamický, samoregulační, adaptabilní, schopnost abstraktního myšlení a komunikace prostřednictvím symbolů;
Úroveň _8	Sociální systém	Více komplexní nadstavba předchozí úrovně, více otevřený vlivu vnějšího prostředí, více adaptabilní okolnostem vzhledem ke kolektivní zkušenosti, větší zásoba zkušeností;
Úroveň _9	Transcendentální systém	Nejvíce adaptabilní okolnostem, rozpínající se nad rámec individuálních i sociálních systémů;

Zdroj: BERTALANFFY, L. von. *General System Theory, Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, inc., 2006.

Příloha č. 4:

Výčet nařízení Rady a nařízení Komise, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Rady č. 3508/1992:

EC R. 165/1994

Council Regulation (EC) No 165/94 of 24 January 1994 concerning the co-financing by the Community of remote sensing checks and amending Regulation (EEC) No 3508/92 establishing an integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 3235/1994

Nařízení Rady (ES) č. 3235/94 ze dne 20. prosince 1994, kterým se v důsledku přistoupení Finska, Rakouska a Švédska mění v oblasti zemědělství některé předpisy stanovící ve prospěch těchto nových členských států spolufinancování určitých opatření.

EC R. 3233/1994

Council Regulation (EC) No 3233/94 of 20 December 1994 amending Regulation (EEC) No 3508/92 establishing an integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 3072/1995

Nařízení Rady (ES) č. 3072/95 ze dne 22. prosince 1995 o společné organizaci trhu s rýží.

EC R. 1577/1996

Nařízení Rady (ES) č. 1577/96 ze dne 30. července 1996, kterým se zavádí zvláštní opatření pro některé luskoviny pěstované na zrna.

EC R. 2466/1996

Nařízení Rady (ES) č. 2466/96 ze dne 17. prosince 1996, kterým se mění Nařízení Rady (EHS) č. 3508/92 o zavedení integrovaného administrativního a kontrolního systému pro některé režimy podpor Společenství.

EC R. 613/1997

Nařízení Komise (ES) č. 613/97 ze dne 8. dubna 1997, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 3072/95, pokud jde o podmínky pro poskytování vyrovnávacích plateb v rámci režimu podpor pro producenty rýže.

EC R. 820/1997

Council Regulation (EC) No 820/97 of 21 April 1997 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products.

EC R. 1036/1999

Council Regulation (EC) No 1036/1999 of 17 May 1999 amending Regulation (EEC) No 3508/92 establishing an integrated administration and control system for certain Community aid schemes as regards the deadlines for lodging applications for compensatory payments under the aid scheme for rice producers.

EC R. 1593/2000

Nařízení Rady (ES) č. 1593/2000 ze dne 17. července 2000, kterým se mění Nařízení (EHS) č. 3508/92 o zavedení integrovaného administrativního a kontrolního systému pro některé režimy podpor Společenství.

EC R. 495/2001

Nařízení Komise (ES) č. 495/2001 ze dne 13. března 2001, kterým se mění příloha Nařízení Rady (EHS) č. 3508/92 o zavedení integrovaného administrativního a kontrolního systému pro některé režimy podpor Společenství.

Pozn.: V případě, že neexistuje oficiální český překlad předmětného nařízení Rady nebo nařízení Komise, je ve výčtu nařízení ponechán jeho originální název v anglickém znění.

Příloha č. 5:

**Výčet nařízení Rady a nařízení Komise, která pozměňují, upravují
nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Komise č. 3887/1992:**

EC R. 229/1995

Commission Regulation (EC) No 229/95 of 3 February 1995 amending Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes and Regulation (EC) No 762/94.

EC R. 1648/1195

Commission Regulation (EC) No 1648/95 of 6 July 1995 amending Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 2015/1995

Commission Regulation (EC) No 2015/95 of 21 August 1995 amending Regulation (EC) No 762/94 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 1765/92 with regard to the set-aside scheme and Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 1678/1998

Commission Regulation (EC) No 1678/98 of 29 July 1998 amending Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 1012/1999

Commission Regulation (EC) No 1012/1999 of 12 May 1999 derogating from Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 1454/1999

Commission Regulation (EC) No 1454/1999 of 1 July 1999 derogating from Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 2801/1999

Commission Regulation (EC) No 2801/1999 of 21 December 1999 amending Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 1312/2000

Commission Regulation (EC) No 1312/2000 of 21 June 2000 derogating from Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 2721/2000

Commission Regulation (EC) No 2721/2000 of 13 December 2000 amending and correcting Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes.

EC R. 882/2001

Commission Regulation (EC) No 882/2001 of 3 May 2001 derogating from certain provisions of Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes, as a consequence of foot-and-mouth disease and of exceptional weather conditions.

EC R. 1157/2001

Nařízení Komise (ES) č. 1157/2001 ze dne 13. června 2001, kterým se mění Nařízení (ES) č. 2316/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1251/1999 o režimu podpor pro producenty některých plodin na orné půdě a stanoví odchylka od Nařízení (EHS) č. 3887/92, kterým se stanoví prováděcí pravidla k integrovanému administrativnímu a kontrolnímu systému pro některé režimy podpor Společenství.

Pozn.: V případě, že neexistuje oficiální český překlad předmětného nařízení Rady nebo nařízení Komise, je ve výčtu nařízení ponechán jeho originální název v anglickém znění.

Příloha č. 6:

**Výčet nařízení Rady a nařízení Komise, která pozměňují, upravují
nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Komise č. 2419/2001:**

EC R. 2550/2001

Nařízení Komise (ES) č. 2550/2001 ze dne 21. prosince 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 2529/2001 o společné organizaci trhu se skopovým a kozím masem, pokud jde o režimy prémie, a kterým se mění Nařízení (ES) č. 2419/2001.

EC R. 118/2004

Nařízení Komise (ES) č. 118/2004 ze dne 23. ledna 2004, kterým se mění Nařízení (ES) č. 2419/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený Nařízením Rady (EHS) č. 3508/92.

Pozn.: V případě, že neexistuje oficiální český překlad předmětného nařízení Rady nebo nařízení Komise, je ve výčtu nařízení ponechán jeho originální název v anglickém znění.

Příloha č. 7:

Výčet nařízení Rady a nařízení Komise, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Rady č. 1782/2003 a výčet názvů nařízení Rady, která jsou naopak pozměněna nebo zrušena tímto nařízením:

EC R. 21/2004

Nařízení Rady (ES) č. 21/2004 ze dne 17. prosince 2003 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz a o změně Nařízení (ES) č. 1782/2003 a směrnic 92/102/EHS a 64/432/EHS.

EC R. 583/2004

Nařízení Komise (ES) č. 583/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se z důvodu přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska k Evropské unii mění Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, (ES) č. 1786/2003 o společné organizaci trhu se sušenými krmivem a (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOF).

EC R. 864/2004

Nařízení Rady (ES) č. 864/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se mění a z důvodu přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska k Evropské unii upravuje Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 1540/2004

Nařízení Komise (ES) č. 1540/2004 ze dne 27. srpna 2004, kterým se stanoví odchylka od Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, pokud jde o začátek období pro některé platby.

EC R. 2217/2004

Nařízení Rady (ES) č. 2217/2004 ze dne 22. prosince 2004, kterým se mění Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a Nařízení (ES) č. 1788/2003, kterým se stanoví dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků.

EC R. 118/2005

Nařízení Komise (ES) č. 118/2005 ze dne 26. ledna 2005, kterým se mění příloha VIII. Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 a kterým se stanoví rozpočtové stropy pro částečné nebo nepovinné provádění režimu jednotné platby a ročních finančních obálek pro režim jednotných plateb na plochu stanovené v uvedeném nařízení.

EC R. 394/2005

Nařízení Komise (ES) č. 394/2005 ze dne 8. března 2005, kterým se mění Nařízení (ES) č. 795/2004, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění režimu jednotné platby podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné

zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a kterým se stanoví odchylka od Nařízení (ES) č. 1782/2003.

EC R. 1418/2005

Nařízení Komise (ES) č. 1418/2005 ze dne 29. srpna 2005, kterým se stanoví odchylka od Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, pokud jde o začátek období pro některé platby.

EC R. 2183/2005

Nařízení Komise (ES) č. 2183/2005 ze dne 22. prosince 2005, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění Nařízení (ES) č. 795/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003.

EC R. 247/2006

Nařízení Rady (ES) č. 247/2006, ze dne 30. ledna 2006, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie.

EC R. 319/2006

Nařízení Rady (ES) č. 319/2006 ze dne 20. února 2006, kterým se mění Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 953/2006

Nařízení Rady (ES) č. 953/2006 ze dne 19. června 2006, kterým se mění nařízení (ES) č. 1673/2000, pokud jde o podporu pro zpracování lnu a konopí pěstovaných na vlákno, a nařízení (ES) č. 1782/2003, pokud jde o konopí, které může využívat režim jednotné platby.

EC R. 1156/2006

Nařízení Komise (ES) č. 1156/2006 ze dne 28. července 2006, kterým se na rok 2006 stanoví rozpočtové stropy pro částečné nebo nepovinné provádění režimu jednotné platby, roční finanční rámec režimu jednotné platby na plochu a maximální částky na poskytování oddělených plateb za cukr podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 a kterým se mění uvedené nařízení.

EC R. 1405/2006

Nařízení Rady (ES) č. 1405/2006 ze dne 18. září 2006, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch menších ostrovů v Egejském moři a mění Nařízení (ES) č. 1782/2003.

EC R. 2011/2006

Nařízení Rady (ES) č. 2011/2006 ze dne 19. prosince 2006, kterým se z důvodu přistoupení Bulharska a Rumunska k Evropské unii upravuje Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, Nařízení (ES) č. 318/2006 o společné organizaci trhů v odvětví cukru a Nařízení (ES) č. 320/2006, kterým se zavádí dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství.

EC R. 2012/2006

Nařízení Rady (ES) č. 2012/2006, ze dne 19. prosince 2006, kterým se mění a opravuje Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění Nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

EC R. 2013/2006

Nařízení Rady (ES) č. 2013/2006 ze dne 19. prosince 2006, kterým se mění Nařízení (EHS) č. 404/93, (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 247/2006, pokud jde o odvětví banánů.

EC R. 552/2007

Nařízení Komise (ES) č. 552/2007 ze dne 22. května 2007, kterým se stanoví maximální výše příspěvku Společenství na financování pracovních programů v odvětví olivového oleje a kterým se pro rok 2007 stanoví rozpočtové stropy pro částečné nebo nepovinné provádění režimu jednotné platby a ročních finančních rámců pro režim jednotných plateb na plochu stanovené v Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 a kterým se mění uvedené nařízení.

EC R. 1107/2007

Nařízení Rady (ES) č. 1107/2007 ze dne 26. září 2007, kterým se stanoví odchylka od Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, pokud jde o půdu vyňatou z produkce na rok 2008.

EC R. 1182/2007

Nařízení Rady (ES) č. 1182/2007 ze dne 26. září 2007, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro odvětví ovoce a zeleniny a kterým se mění směrnice 2001/112/ES a 2001/113/ES a Nařízení (EHS) č. 827/68, (ES) č. 2200/96, (ES) č. 2201/96, (ES) č. 2826/2000, (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 318/2006 a ruší Nařízení (ES) č. 2202/96.

EC R. 1276/2007

Nařízení Komise (ES) č. 1276/2007 ze dne 29. října 2007, kterým se mění Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, Nařízení Rady (ES) č. 247/2006 a Nařízení Komise (ES) č. 552/2007, pokud jde o stanovení rozpočtových stropů na rok 2007.

EC R. 146/2008

Nařízení Rady (ES) č. 146/2008 ze dne 14. února 2008 o změně Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a Nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

EC R. 293/2008

Nařízení Komise (ES) č. 293/2008 ze dne 1. dubna 2008, kterým se mění příloha II. Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, pokud jde o vnitrostátní stropy stanovené uvedenou přílohou.

EC R. 470/2008

Nařízení Rady (ES) č. 470/2008 ze dne 26. května 2008, kterým se mění Nařízení (ES) č. 1782/2003, pokud jde o převod podpory pro tabák na roky

2008 a 2009 do Tabákového fondu Společenství, a Nařízení (ES) č. 1234/2007, pokud jde o financování Tabákového fondu Společenství.

EC R. 479/2008

Nařízení Rady (ES) č. 479/2008 ze dne 29. dubna 2008 o společné organizaci trhu s vínem, o změně Nařízení (ES) č. 1493/1999, (ES) č. 1782/2003, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 3/2008 a o zrušení Nařízení (EHS) č. 2392/86 a (ES) č. 1493/1999.

EC R. 615/2008

Nařízení Rady (ES) č. 615/2008 ze dne 23. června 2008, kterým se mění Nařízení (ES) č. 1405/2006, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch menších ostrovů v Egejském moři, a Nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 637/2008

Nařízení Rady (ES) č. 637/2008 ze dne 23. června 2008, kterým se mění Nařízení (ES) č. 1782/2003 a zavádí národní programy restrukturalizace odvětví bavlny.

EC R. 674/2008

Nařízení Komise (ES) č. 674/2008 ze dne 16. července 2008, kterým se mění Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, Nařízení Rady (ES) č. 247/2006 a kterým se na rok 2008 stanoví rozpočtové stropy pro částečné nebo nepovinné provádění režimu jednotné platby a roční finanční rámce režimu jednotné platby na plochu stanovené v Nařízení (ES) č. 1782/2003.

Výčet nařízení Rady, která jsou pozměněna nebo zrušena Nařízením Rady č. 1782/2003:

EC R. 1696/1971

Nařízení Rady (EHS) č. 1696/71 ze dne 26. července 1971 o společné organizaci trhu s chmelem.

EC R. 2358/1971

Nařízení Rady (EHS) č. 2358/71 ze dne 26. října 1971 o společné organizaci trhu s osivem.

EC R. 2075/1992

Nařízení Rady (EHS) č. 2075/92 ze dne 30. června 1992 o společné organizaci trhu se surovým tabákem.

EC R. 3508/1992 - zrušeno

Nařízení Rady (EHS) č. 3508/92 ze dne 27. listopadu 1992 o zavedení integrovaného administrativního a kontrolního systému pro některé režimy podpor Společenství.

EC R. 2019/1993

Nařízení Rady (EHS) č. 2019/93 ze dne 19. července 1993, kterým se zavádějí zvláštní opatření pro menší ostrovy v Egejském moři týkající se některých zemědělských produktů.

EC R. 1017/1994 – zrušeno

Nařízení Rady (ES) č. 1017/94 ze dne 26. dubna 1994 o přeměně půdy, na které se v současnosti pěstují plodiny na orné půdě, na půdu pro extenzivní chov hospodářských zvířat v Portugalsku.

EC R. 1868/1994

Nařízení Rady (ES) č. 1868/94 ze dne 27. července 1994, kterým se stanoví režim kvót pro výrobu bramborového škrobu.

EC R. 1577/1996 - zrušeno

Nařízení Rady (ES) č. 1577/96 ze dne 30. července 1996, kterým se zavádí zvláštní opatření pro některé luskoviny pěstované na zrno.

EC R. 1098/1998 - zrušeno

Nařízení Rady (ES) č. 1098/98 ze dne 25. května 1998, kterým se zavádějí dočasná zvláštní opatření v odvětví chmele.

EC R. 1251/1999

Nařízení Rady (ES) č. 1251/1999 ze dne 17. května 1999 o režimu podpor pro producenty některých plodin na orné půdě.

EC R. 1254/1999

Nařízení Rady (ES) č. 1254/1999 ze dne 17. května 1999 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem.

EC R. 1259/1999 - zrušeno

Nařízení Rady (ES) č. 1259/1999 ze dne 17. května 1999, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky.

EC R. 2529/1999 - zrušeno

Commission Regulation (EC) No 2529/1999 of 30 November 1999 suspending the preferential customs duties and re-establishing the Common Customs Tariff duty on imports of multiflorous (spray) carnations originating in Moricci.

EC R. 1673/2000

Nařízení Rady (ES) č. 1673/2000 ze dne 27. července 2000 o společné organizaci trhu se lnem a konopím pěstovanými na vlákno.

EC R. 1051/2001 - zrušeno

Nařízení Rady (ES) č. 1051/2001 ze dne 22. května 2001 o podpoře pro produkci bavlny.

EC R. 1452/2001

Nařízení Rady (ES) č. 1452/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se zavádějí zvláštní opatření pro francouzské zámořské departementy týkající se některých zemědělských produktů, kterým se mění směrnice 72/462/EHS a zrušuje Nařízení (EHS) č. 525/77 a (EHS) č. 3763/91 (Poseidom).

EC R. 1453/2001

Nařízení Rady (ES) č. 1453/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se zavádějí zvláštní opatření pro Azory a Madeiru týkající se některých zemědělských produktů a kterým se zrušuje Nařízení (EHS) č. 1600/92 (Poseima).

EC R. 1454/2001

Nařízení Rady (ES) č. 1454/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se zavádějí zvláštní opatření pro Kanárské ostrovy týkající se některých zemědělských produktů a kterým se zrušuje Nařízení (EHS) č. 1601/92 (Poseican).

EC R. 2529/2001

Nařízení Rady (ES) č. 2529/2001 ze dne 19. prosince 2001 o společné organizaci trhu se skopovým a kozím masem.

EC R. 546/2002

Nařízení Rady (ES) č. 546/2002 ze dne 25. března 2002, kterým se stanoví prémie a zaručená prahová množství pro tabákové listy podle skupiny odrůd a členského státu pro sklizně 2002, 2003 a 2004 a kterým se mění Nařízení (EHS) č. 2075/92.

Pozn.: V případě, že neexistuje oficiální český překlad předmětného nařízení Rady nebo nařízení Komise, je ve výčtu nařízení ponechán jeho originální název v anglickém znění.

Příloha č. 8: Výčet režimů podpor pod systémem IACS dle NR č. 1782/2003

INTEGROVANÝ ADMINISTRATIVNÍ A KONTROLNÍ SYSTÉM	
se v souladu s Nařízením Rady č. 1782/2003 použije pro režimy podpor:	
Jednotná platba na farmu/zemědělský podnik (SFPS)	
Jednotná platba na plochu (SAPS)	
Platba na plodiny na orné půdě	
Platba na bramborový škrob	
Platba na luskoviny	
Platba na rýži	
Platba na osiva	
Platba na hovězí a telecí maso	
Platba na mléko a mléčné výrobky	
Platba na skopové a kozí maso	
Platba na sušená krmiva	
Platba na bavlnu	
Platba na olivový olej	
Platba na tabák	
Platba na chmel	
Platba na cukrovou řepu, cukrovou třtinu a čekanku používané k výrobě inulinového sirupu	
Platba na banány	
Zvláštní prémie na jakost pro pšenici tvrdou	
Prémie na bílkovinné plodiny	
Zvláštní podpora pro rýži	
Platba na plochu pro skořápkové ovoce	
Podpora pro energetické plodiny	
Podpora pro brambory určené pro výrobu škrobu	
Prémie pro mléčné výrobky a dodatečné platby	
Zvláštní regionální podpora pro plodiny na orné půdě	
Platba na plochu pro plodiny na orné půdě:	
- Příplatek za pšenici tvrdou	
- Len a konopí	
- Vynětí půdy z produkce	
Zvláštní podpora pro bavlnu	
Podpora pro olivové háje	
Podpora pro tabák	
Podpora na plochu pro chmel	
Platba za cukr	
Podpora Společenství pro pěstitele cukrové řepy a cukrové třtiny	
Přechodné platby za ovoce a zeleninu	
Přechodná platba za bobuloviny	
Prémie na skopové a kozí maso	
Platba pro hovězí a telecí maso:	
- Zvláštní prémie	
- Platba na dojnice a jalovice	
- Prémie na porážky mimo sezónu	
- Prémie na krávy bez tržní produkce mléka	
- Porážková prémie	
- Extenzifikační prémie	
- Dodatečné platby	
- Platby na plochu stálých pastvin	
Podpora pro luskoviny pěstované na zrno	
Oddělená platba za cukr	
Oddělená platba za ovoce a zeleninu	
Přechodná platba za ovoce a zeleninu	
Doplňkové vnitrostátní přímé platby	
Povinně slučitelné režimy podpor se systémem IACS	
Agroenvironmentální platby	
Platby na lesnictví	
Platby na znevýhodněné oblasti a oblasti s ekologickými omezeními	
Platby na sušená krmiva	
Podpora na restrukturalizaci vinic	

Zdroj: Nařízení Rady č. 1782/2003, Úř. Věst. L 270, 21.10.2003, s. 1.

Příloha č. 9: Výčet prvků SMR dle NR č. 1782/2003

STATUTORY MANAGEMENT REQUIREMENTS (Příloha č. III. Nařízení Rady č. 1782/2003)		
A. Požadavky použitelné od 1.1.2005		
ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ		
1.	Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků;	Článek 3, 4 odst. 1, 2 a 4, čl. 5, 7 a 8
2.	Směrnice Rady 80/68/EHS ze dne 17. prosince 1979 o ochraně podzemních vod před znečištěním některými nebezpečnými látkami;	Články 4 a 5
3.	Směrnice 86/278/EHS ze dne 12. června 1986 o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství;	Článek 3
4.	Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů;	Články 4 a 5
5.	Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin;	Články 6, 13, 15 a 22 písm. b)
VEŘEJNÉ ZDRAVÍ A ZDRAVÍ ZVÍŘAT		
IDENTIFIKACE A EVIDENCE ZVÍŘAT		
6.	Směrnice Rady 92/102/EHS ze dne 27. listopadu 1992 o identifikaci a evidování zvířat;	Články 3, 4 a 5
7.	Nařízení Komise č. 2629/1997 ze dne 29. prosince 1997, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady č. 820/1997, pokud jde o ušní značky, evidenci hospodářství a pasy v rámci systému identifikace a evidence skotu;	Články 6 a 8
8.	Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1760/2000 ze dne 17. července 2000 o systému identifikace a registrace skotu, o označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa a o zrušení Nařízení Rady č. 820/1997;	Články 4 a 7
8a.	Nařízení Rady č. 21/2004 ze dne 17. prosince 2003 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz a o změně Nařízení č. 1782/2003 a směrnic 92/102/EHS a 64/432/EHS;	Články 3, 4 a 5
B. Požadavky použitelné od 1.1.2006		
VEŘEJNÉ ZDRAVÍ, ZDRAVÍ ZVÍŘAT A ROSTLIN		
9.	Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh;	Článek 3
10.	Směrnice Rady 96/22/ES ze dne 29. dubna 1996 o zákazu používání některých látek s hormonálním nebo tyreostatickým účinkem a beta-sympatomimetik v chovech zvířat a o zrušení směrnic 81/602/EHS, 88/146/EHS a 88/299/EHS;	Články 3, 4, 5 a 7
11.	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin;	Články 14, 15, 17 odst. 1, čl. 18, 19 a 20
12.	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001 ze dne 22. května 2001 o stanovení pravidel pro prevenci, tlumení a eradikaci některých přenosných spongiformních encefalopatií;	Články 7, 11, 12, 13 a 15
OZNAMOVÁNÍ CHOROB		
13.	Směrnice Rady 85/511/EHS ze dne 18. listopadu 1985, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení slintavky a kulhavky;	Článek 3
14.	Směrnice Rady 92/119/EHS ze dne 17. prosince 1992, kterou se zavádějí obecná opatření Společenství pro tlumení některých chorob zvířat a zvláštní opatření týkající se vezikulární choroby prasat;	Článek 3
15.	Směrnice Rady 2000/75/ES ze dne 20. listopadu 2000, kterou se stanoví zvláštní ustanovení týkající se tlumení a eradikace katarální horečky ovcí;	Článek 3
C. Požadavky použitelné od 1.1.2007		
ZDRAVÍ ZVÍŘAT		
16.	Směrnice Rady 91/629/EHS ze dne 19. listopadu 1991, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu telat;	Články 3 a 4
17.	Směrnice Rady 91/630/EHS ze dne 19. listopadu 1991, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat;	Článek 3 a čl. 4 odst. 1
18.	Směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely;	Článek 4

Zdroj: Nařízení Rady č. 1782/2003, Úř. Věst. L 270, 21.10.2003, s. 1.

Příloha č. 10: Výčet prvků GAECs dle NR č. 1782/2003

DOBŘÍ ZEMĚDĚLSKÝ A EKOLOGICKÝ STAV (GAECs) (Příloha č. IV. Nařízení Rady č. 1782/2003)	
OBLAST	NORMY
EROZE PŮDY:	
Ochránit půdu pomocí vhodných opatření	- Minimální krytí půdy;
	- Minimální správa půdy odrážející specifické místní podmínky;
	- Zadržovací terasy;
ORGANICKÉ SLOŽKY PŮDY:	
Zachovat úroveň organických složek půdy pomocí vhodných praktik	- Případné normy pro střídání plodin;
	- Správa polí se strništěm;
STRUKTURA PŮDY:	
Zachovat strukturu půdy pomocí vhodných opatření	- Používání vhodných strojů;
MINIMÁLNÍ MÍRA ÚDRŽBY:	
Zajistit minimální úroveň údržby a zabránit zhoršení stanovišť	- Minimální míra intenzity chovu a/nebo vhodné režimy;
	- Ochránit stálé pastviny;
	- Zachování krajinných znaků, včetně případného zákazu klučení olivovníků;
	- Zabránění průniku nežádoucí vegetace na zemědělskou půdu;
	- Udržování olivových hájů v dobrém vegetativním stavu;

Zdroj: Nařízení Rady č. 1782/2003, Úř. Věst. L 270, 21.10.2003, s. 1.

Příloha č. 11:

Výčet nařízení Rady a nařízení Komise, která pozměňují, upravují nebo zavádějí odchylku pro Nařízení Komise č. 796/2004 a výčet názvů nařízení Rady, která jsou naopak pozměněna nebo zrušena tímto nařízením:

EC R. 239/2005

Nařízení Komise (ES) č. 239/2005 ze dne 11. února 2005, kterým se mění a opravuje Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 436/2005

Nařízení Komise (ES) č. 436/2005 ze dne 17. března 2005, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k podmíněnosti, odlišení a integrovanému administrativnímu a kontrolnímu systému uvedených v Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 1754/2005

Nařízení Komise (ES) č. 1754/2005 ze dne 26. října 2005, kterým se stanoví odchylka od Nařízení (ES) č. 796/2004, pokud jde o použití článku 21 ve francouzských zámořských departementech v roce 2005.

EC R. 1954/2005

Nařízení Komise (ES) č. 1954/2005 ze dne 29. listopadu 2005, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a kterým se stanoví odchylka od Nařízení (ES) č. 1782/2003 týkající se platby podpory.

EC R. 2184/2005

Nařízení Komise (ES) č. 2184/2005 ze dne 23. prosince 2005, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004 a (ES) č. 1973/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 263/2006

Nařízení Komise (ES) č. 263/2006 ze dne 15. února 2006, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004 a (ES) č. 1973/2004, pokud jde o skořápkové ovoce.

EC R. 489/2006

Nařízení Komise (ES) č. 489/2006 ze dne 24. března 2006 o změně Nařízení (ES) č. 796/2004, pokud jde o odrůdy konopí pěstovaného na vlákno, které jsou způsobilé pro přímé platby.

EC R. 659/2006

Nařízení Komise (ES) č. 659/2006 ze dne 27. dubna 2006, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 1187/2006

Nařízení Komise (ES) č. 1187/2006 ze dne 3. srpna 2006, kterým se stanoví odchylka od Nařízení (ES) č. 796/2004, pokud jde o použití článku 21 uvedeného nařízení v některých členských státech.

EC R. 2025/2006

Nařízení Komise (ES) č. 2025/2006 ze dne 22. prosince 2006, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 381/2007

Nařízení Komise (ES) č. 381/2007 ze dne 4. dubna 2007, kterým se mění Nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a Nařízení (ES) č. 1973/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ohledně režimů podpor stanovených v hlavě IV a IV(a) tohoto nařízení a ohledně využití půdy vyjmuté z produkce pro pěstování surovin.

EC R. 972/2007

Nařízení Komise (ES) č. 972/2007 ze dne 20. srpna 2007, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 1550/2007

Nařízení Komise (ES) č. 1550/2007 ze dne 20. prosince 2007, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 145/2008

Nařízení Komise (ES) č. 145/2008 ze dne 19. února 2008, kterým se mění Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

EC R. 319/2008

Nařízení Komise (ES) č. 319/2008 ze dne 7. dubna 2008, kterým se mění Nařízení (ES) č. 795/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a Nařízení (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003.

EC R. 1124/2008

Nařízení Komise (ES) č. 1124/2008 ze dne 12. listopadu 2008, kterým se mění Nařízení (ES) č. 795/2004, (ES) č. 796/2004 a (ES) č. 1973/2004, pokud jde o odrůdy konopí, které jsou způsobilé k poskytnutí podpory formou přímých plateb podle Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003.

EC R. 1266/2008

Commission Regulation (EC) NO 1266/2008 of 16 December amending Regulation (EC) No 796/2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers.

Výčet nařízeních Rady, která jsou pozměněna nebo zrušena Nařízením Komise č. 796/2004:

EC R. 1182/1971

Nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1182/71 ze dne 3. června 1971, kterým se určují pravidla pro lhůty, data a termíny.

EC R. 2419/2001 - zrušeno

Nařízení Komise (ES) č. 2419/2001 ze dne 11. prosince 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený Nařízením Rady (EHS) č. 3508/92.