

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Bc. Magda Juráňová
magda.juranova@centrum.cz

**EVROPEIZACE ČESKÉHO POLITICKÉHO
PROSTŘEDÍ V KONTEXTU REGIONÁLNÍ POLITIKY
EVROPSKÉ UNIE**

Magisterská diplomová práce

Vedoucí práce: Doc. Daniel Marek, Ph.D., M.A.

Olomouc 2012

Prohlášení

Místopřísežně prohlašuji, že jsem magisterskou diplomovou práci na téma: „Evropeizace českého politického prostředí v kontextu regionální politiky Evropské unie“ vypracovala samostatně pod odborným dohledem vedoucího diplomové práce a uvedla jsem všechny použité podklady a literaturu.

V Olomouci dne 7. prosince 2012

Podpis

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala Doc. Danu Markovi, Ph.D., M.A. za odborné vedení, cenné rady, doporučení a připomínky, které pro mě byly velmi nápomocné při psaní této diplomové práce.

Dále bych ráda poděkovala své rodině za projevenou podporu během celého období studia.

OBSAH

ÚVOD.....	5
TEORETICKÁ ČÁST PRÁCE	17
1. KONCEPT EVROPEIZACE.....	17
1.1 <i>Koncept a výzkum evropeizace</i>	17
1.2 <i>Definice a typologie evropeizace</i>	21
1.3 <i>Evropeizace a regionální politika EU</i>	25
1.3.1 <i>Evropeizace střední a jihovýchodní Evropy dle Schimmelfenniga a Sedelmeiera</i>	26
2. KONCEPT MULTI-LEVEL GOVERNANCE.....	29
2.1 <i>Koncept a výzkum multi-level governance</i>	29
2.1.1 <i>Multi-level governance – Typ I</i>	32
2.1.2 <i>Multi-level governance – Typ II</i>	32
2.2 <i>Multi-level governance a evropeizace</i>	34
PRAKTICKÁ ČÁST PRÁCE	35
3. ČESKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA PŘED VSTUPEM DO EVROPSKÉ UNIE – ADMINISTRATIVNÍ ROVINA.....	35
3.1 <i>Počátky české regionální politiky</i>	35
3.2 <i>Regionální politika a základní rámec zákonodárství – legislativní připravenost?</i> 37	
3.3 <i>Regionální politika a její aktéři – institucionální připravenost?</i>	43
3.4 <i>Regionální politika Evropské unie v České republice a její finanční nástroje</i>	51
4. ČESKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA A NAPLŇOVÁNÍ PRINCIPU PARTNETSTVÍ.....	53
4.1 <i>Programové období 2004-06</i>	53
4.2 <i>Programové období 2007-13</i>	60
ZÁVĚR	64
LITERATURA A PRAMENY	70
<i>Literatura</i>	70
<i>Prameny</i>	74

ABSTRAKT

ABSTRACT

ANOTACE

ÚVOD

Regionální politika Evropské unie je po společné zemědělské politice druhou nejnákladnější položkou evropského rozpočtu a lze předpokládat, že v blízké budoucnosti bude její význam nadále narůstat. Cíl evropské regionální politiky spočívá ve snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony a zabezpečení jejich harmonického rozvoje, a to pomocí Strukturálních fondů EU. Regiony by měly mít stejné možnosti, aby jejich hospodářský, přírodní a demografický potenciál byl plnohodnotně využit, neboť jen samotné tržní prostředí není schopno zaručit vyvážený ekonomický rozvoj celého státu.

Stěžejním předmětem akademické debaty o vlivu regionální politiky Evropské unie je argument, že Strukturální fondy zvyšují vliv regionálních a lokálních aktérů na ekonomickém rozvoji země. Především od významné reformy Strukturálních fondů z roku 1988¹, se stala regionální politika EU ohniskem výzkumů, aplikující koncept multi-level governance na politické struktury jednotlivých členských zemí (např. Tanja Börzel, Liesbet Hooghe, Gary Marks). V průběhu přístupových jednání musela Česká republika vytvořit potřebná regionální partnerství, nutná pro implementaci evropské regionální politiky, a politickou moc lze tedy nyní vykonávat i ze sub-národní úrovně. Do jaké míry a jakým způsobem dochází k přesunu pravomocí z centrální roviny na rovinu sub-národní, je předmětem zájmů mnoha sociálních vědců. Zatím co většina akademiků souhlasí s tezí, že vliv EU na členské státy je vzájemně odlišný, již menší konsensus panuje v otázce, jak vysvětlit variace změn na národní úrovni.

Předkládaná diplomová práce představuje případovou studii, jež se soustředí primárně na sub-národní složky politického systému České republiky v podobě krajských samospráv, které jsou z regionálních aktérů² nejvíce kompetentní v oblasti regionální politiky. Především je zkoumán proces přenosu pravomocí z centrální, tedy národní úrovně, na její podřízené územní složky, respektive na nově vytvořené „zdola“ legitimizované sub-národní politické instituce. Cíl práce představuje *analýza*

¹ Reforma se týkala systematického využívání a fungování Strukturálních fondů. Byly stanoveny nové principy fungování: koncentrace fondů dle jejich cíle a regionu; partnerství mezi Komisí, členskou zemí a regionálními aktéry; plánování zásahů; adicionalita příspěvků na úrovni Společenství i na úrovni národní. Nové úpravy byly také doprovázeny navýšením finančních prostředků, a to téměř zdvojnásobením financí určených pro Strukturální fondy.

² Další regionální aktéři: Regionální rada, Výbor regionálního rozvoje, Regionální rozvojové agentury.

procesu decentralizace českého politického systému, a to v oblasti regionální politiky Evropské unie. Základní hypotéza této práce zní: I přes nejednoznačný dopad vstupu České republiky do Evropské unie na vytváření nových regionálních struktur, dochází v současnosti, především přijímáním administrativních a institucionálních požadavků EU, k posilování regionální dimenze České republiky, a to prostřednictvím zvyšování vlivů regionálních institucí nejen po stránce formální, ale především po stránce praktické.

Analýzu autorka provádí v časovém horizontu 1991 – 2003, 2004 – 2006, 2007 – 2012³. Jelikož si Česká republika v poměrně nedávné době prošla stádiem kandidátské země a má za sebou téměř ucelené sedmileté období v rámci finanční perspektivy 2007-2013, lze takto zaměřenou práci provést. Uvedené období představuje poměrně dlouhý časový úsek, ve kterém by měly být pozorovatelné faktické výsledky vnitro-státních změn v souvislosti s procesem evropeizace. Časové rozmezí práce tedy zachycuje vývoj regionalizace ČR v období před vstupem do EU a v období plnoprávného členství v EU, s čímž souvisí využívání Strukturálních fondů EU.

Přístupů ke zkoumání Evropské unie je nesčetně, a problematické se mimo jiné jeví také uchopení teoreticko-metodologických východisek pro uskutečňování regionální politiky. Pro verifikaci uvedené hypotézy se autorka práce rozhodla využít koncepty evropeizace⁴ a multi-level governance⁵, a to z níže uvedených důvodů. V praktické části práce autorka rozděluje decentralizaci na decentralizaci politickou a decentralizaci administrativní, neboli dekoncentraci. Obdobně autorka pracuje s pojmy multi-level government a multi-level governance. Pojem multi-level government představuje situaci, kdy instituce (polity) jsou decentralizovány „pouze“ administrativně (tedy jedná se o dekoncentraci správních obvodů). Naopak, pro multi-level governance je charakteristické přijímání politických rozhodnutí (politics) na nižších územně správních úrovních, které k tomu byly oprávněny decentralizací politickou. Aby byl tedy důsledně naplněn princip partnerství, zaveden reformou

³ Současné rozpočtové období končí rokem 2013 včetně.

⁴ V českém prostředí není prozatím etablovaná jednotná terminologie, neboť se lze setkat s pojmy „evropeizace“, „evropeanizace“, „europeizace“ i „europeanizace“. Vzhledem ke skutečnosti, že Mezinárodní politologický ústav v Brně se přiklání k verzi „evropeizace“, rozhodla se autorka jeho příkladu následovat.

⁵ Lze se také setkat s českým ekvivalentem „víceúrovňové vládnutí“. Autorka dále v textu ovšem pracuje s anglickým termínem.

Strukturálních fondů v roce 1988, měl by být v členském státě uplatňován koncept multi-level governance.

Cíli práce odpovídá samotná struktura textu, která je členěna na teoretickou a praktickou část, přičemž každá část obsahuje dvě kapitoly. Nejprve se autorka v teoretické části práce (v první a druhé kapitole) zaměří na charakteristiku konceptů evropeizace a multi-level governance, na jejichž základě budou následně v praktické části analyzovány jednotlivé složky regionální politiky České republiky. V první kapitole je představen teoretický rámec evropeizace, který je přejímán ze zahraničí, byť od stěžejních autorů, mezi něž patří Tanja Börzel, Claudio Radaelli, Gerda Falkner či Robert Ladrech. Vhodnost konceptu evropeizace pro verifikování výše uvedené hypotézy dokládá především skutečnost, že evropeizace se nezabývá důvody integračního procesu (jako např. „velké teorie“ neofunkcionalismus či intergovernmentalismus), ale vysvětluje jeho vliv v národních politických společenstvích. Závislou proměnnou není samotný integrační proces, ale především jím způsobné změny v politické struktuře členských států EU. Jak lze vidět také u ostatních poměrně nově zaváděných pojmů v politologii, podléhá i tento koncept teprve postupnému formování a upřesňování svého obsahu. Autorka nabízí definice evropeizace významných akademiků – Claudio Radaelli, Paolo Graziano a Marteen Vink, Robert Ladrech a Tanja Börzel.

Dále v textu je představena typologie změn vyvolaných evropeizačními procesy, kdy odborná literatura hovoří o pěti variacích. Existence nesouladu (misfit) mezi národní a evropskou politikou je obecně považována za nutnou podmínkou evropeizace. Hodnotami a následnou kategorizací nesouladu se zabývá Gerda Falkner, která rozlišuje tři stupně nesouladu – vysoký, střední a nízký. Následně je v textu nastíněn vzájemný vztah evropeizace a regionální politiky EU, který je dále rozvíjen prostřednictvím mechanismu evropeizace střední a jihovýchodní Evropy, představený Frankem Schimmelfennigem a Ulrichem Sedelmeierem. Tento mechanismus bude následně v praktické části práce využit pro zodpovězení jednoho z dílčích cílů této diplomové práce, a to *jakou logiku použila Česká republika při vstupu do EU a následně určit, jaký model evropeizace zde proběhl.*

Druhá kapitola je věnována multi-level governance. Tento koncept nahlíží na pojetí Evropské unie jako na mnohvrstevnatý politický systém, a proto se jeví pro tuto diplomovou práci jako nejvhodnější. Koncept tímto teoreticky umožňuje zabývat se i jinými politickými participacemi, nežli pouze národními. Multi-level governance

není hlavním předmětem výzkumu této práce, slouží především jako doplnění výzkumu evropeizace českého politického prostředí v kontextu regionální politiky EU. Vzhledem k této skutečnosti autorka nevěnuje konceptu multi-level governance tak rozsáhlou část práce jako konceptu evropeizace, pouze nastiňuje základní rámec výzkumu. Vliv evropeizace a multi-level governance autorka sleduje v implementaci regionální politiky v oblasti řízení Strukturálních fondů EU. Obecně lze říci, že Strukturální fondy představují potenciál pro zavádění regionálních struktur a kompetencí a směřují k budování „silnějších regionů“. Ovšem na druhou stranu nelze s jistotou předpokládat, že Strukturální fondy povedou k regionalizaci jednoznačně, a to při nejmenším v krátkodobém časovém horizontu.

Na základě teoretické části práce autorka vychází z předpokladu, že evropeizace a multi-level governance se vhodně doplňují v uplatňování svého vlivu na českou regionální politiku, a to prostřednictvím principu partnerství, jenž je jejich společným rysem. Pomocí představeného teoretického rámce autorka zamýšlí v praktické části práce reagovat mimo jiné na rostoucí mobilizaci tzv. sub-národních aktérů, k čemuž se váže následující výzkumná otázka, *zda v České republice lze sledovat víceúrovňové vládnutí, tj. zda mobilizace sub-národních aktérů vede k faktickému posunu rozhodování z centrální úrovně na regionální, či došlo pouze k posunu formálnímu.*

Ambicí této práce je zkoumání procesů a institucionálních, případně funkčních, změn, které v České republice nastaly po vstupu do EU, a to v oblasti realizace regionální politiky. Praktickou část práce tvoří rovněž dvě kapitoly (třetí a čtvrtá kapitola), z nichž první probíhá v časovém horizontu 1991-2003 a zaměřuje se na rozvoj regionální politiky a příslušných institucí v České republice před vstupem do EU. Výše uvedené časové období je ohraničeno podpisem asociační dohody v roce 1991, které formalizovaly vztah mezi EU a Českou republikou (tehdy Československou federativní republikou) a pokračuje předvstupním obdobím, kdy se Česká republika stala již příjemcem strukturální pomoci EU. Již v tomto časovém horizontu je příjem finančních prostředků svázán s postupným přejímáním pravidel a standardů EU. Autorka se prostřednictvím této kapitoly snaží zodpovědět výzkumnou otázku: *Jak podpořilo přijetí předvstupních administrativních a institucionálních požadavků EU vývoj decentralizace a regionalizace v České republice?* Jejím prostřednictvím chce autorka ověřit první část hlavní hypotézy diplomové práce, tj. *zda vstup České republiky do Evropské unie měl nejednoznačný dopad na vytváření*

nových regionálních struktur. Analýza národní regionální politiky, kterou Česká republika začala rozvíjet na počátku 90. let minulého století, umožní ověření evropeizace českého prostředí v administrativní rovině.

V druhé kapitole praktické části autorka rozebírá regionální politiku EU a příslušné změny v ČR, a to v časovém horizontu 2004-2006 a 2007-2013. Jelikož Česká republika vstoupila do Evropské unie téměř v polovině unijního rozpočtového období, časové rozmezí 2004-2006 je vnímáno jako „přechodné“. Na následujících stránkách se do hlavní výzkumné optiky práce dostává první rozpočtové období (2007-2013), jehož se Česká republika účastní jako plnoprávný člen EU. V této části práce bude využíván především koncept multi-level governance, kdy český případ bude nejprve umístěn dle organizace a fungování na škálu, představenou Liesbetem Hooghem a Gary Marksem, tedy mezi Typ I a Typ II. Následně se autorka zabývá vlivem konceptu multi-level governance v oblasti *polity*, tj. vývoj vztahu centra a periferie v České republice, a taktéž na způsob, jakým český stát spravuje své regionální složky. Z dalšího rozboru nastavení a fungování české regionální politiky (*policy*) vyplyne, jak je v České republice uplatňována multi-level governance v politické praxi (*politics*), zdali je naplňován princip partnerství, jeden z hlavních složek regionální politiky EU.

Následně bude druhá část hlavní hypotézy práce, tedy *zdali přijímáním administrativních a institucionálních požadavků EU, dochází k zvyšování vlivu regionálních institucí, a to nejen po stránce formální, ale také praktické*, ověřována prostřednictvím níže uvedených dimenzí:

- Proces decentralizace české *polity* – Je dekoncentrace doplněna o prvek decentralizace, tj. získávají krajské samosprávné instituce v průběhu své existence silnější postavení vůči centrální vládě? Lze považovat reformy regionální politiky za decentralizační, či pouze dekoncentrační?
- Česká regionální politika a její aktéři (*policy*) – Zasahují krajské samosprávy do politického procesu i v politické praxi, či se jedná „pouze“ o participaci formální, tzv. multi-level participation?
- Multi-level governance a česká regionální *politics* – implementace Strukturálních fondů; vztah mezi centrální vládou a samosprávnými kraji v politické praxi; Odpovídá politická praxe české regionální politiky skutečnému významu multi-level governance?

Využitá metodologie vyplývá ze samotného charakteru textu. Diplomová práce je případovou studií, zaměřující se na evropeizaci českého systému v oblasti regionální politiky EU, tudíž autorka využívá deskriptivní a analytické metody a syntézy. Za účelem srovnání zvolených period vývoje regionální politiky v ČR je v praktické části práce využita také komparativní metoda, přičemž rozsah komparace je převážně vnitrostátní. V rámci vyšetřovacích technik musí být zdůrazněno využívání obsahové analýzy dat, která poskytuje primární informace pro analýzu jednotlivých zkoumaných období ve vývoji regionální politiky. Za cílem verifikování hypotézy práce autorka využívá empiricko-analytický přístup, protože nejprve proběhl sběr dat a informací, které jsou vyhodnocené v teoretické části, a následně aplikovány na Českou republiku v praktické části této práce.

V současné době badatelé privilegovaně aplikují evropeizaci ve výzkumu problematiky proměny národních politických institucí, procesů a konkrétních politik evropských zemí, a to v souvislosti s procesem evropské integrace. Uvedený výzkum probíhá již dvě desítky let a je z významné části zaměřen především na oblast případových studií. Empirický výzkum potvrzuje, že vliv EU na domácí politický systém je nesystematický a proměnlivý, a to nejen napříč státy, ale také jednotlivými politickými sektory. Tatáž politika EU může zapříčinit fundamentální reformy v jedné zemi, ale současně nemusí mít v druhém státě výraznější vliv. Především z výše uvedeného důvodu by mělo vedení případových studií zůstat nepostradatelnou součástí výzkumu evropeizace.

Jako žádoucí se jeví sledovat evropeizační procesy a jejich dynamiku v dlouhodobějším časovém úseku a komparovat je. Právě středo a východoevropské státy⁶, které do Evropské unie vstoupily v roce 2004 a 2007, představují v tomto ohledu zajímavý předmět výzkumu, neboť mají dobře zdokumentovaná předvstupní jednání. Primárně jsou obdobné analýzy zaměřeny na státy, které vstoupily do Evropské unie před rokem 2004, příkladem Vivien Schmidt⁷ zkoumala evropeizaci ve Velké Británii, Francii, Německu a Itálii, obdobně se Tanja Börzel⁸ zaměřila na institucionální adaptaci v Německu a Španělsku. V současné době se ovšem v publikačních výstupech začínají objevovat také vědecké články, týkající se

⁶ Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko, poté Bulharsko a Rumunsko.

⁷ SCHMIDT, Vivien: *Procedural democracy in the EU: the Europeanization of national and sectoral policy-making processes*. *Journal of European Public Policy*, 13, 2006, č. 5, s. 670-691.

⁸ BÖRZEL, Tanja A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*. *Journal of Common Market Studies*, č. 4, 1999, s. 573-596.

výzkumu středo a východoevropských zemí, příkladem John Bachtler a Irene McMaster⁹. Evropeizaci regionální politiky Slovinska se věnoval ve své stati Damjan Lajh¹⁰, koncept evropeizace aplikoval na polskou regionální a lokální úroveň Marcin Dabrowski¹¹. Problematika české regionální politiky je reflektována také v publikacích Víta Dočkala¹² či Dana Marka¹³, kteří se úspěšně zabývají aplikací konceptu evropeizace na domácí prostředí.

Vliv evropské regionální politiky na multi-level governance v jednotlivých členských zemích začíná být reflektován především od poloviny 90. let. Mezi průkopníky lze jistě zařadit Liesbeta Hooghe¹⁴, který se zaměřil na výzkum implementace regionální politiky napříč zeměmi EU. Následně představil závěr, že stupeň dosažené multi-level governance variuje nejen mezi členskými zeměmi, ale také mezi jednotlivými regiony v rámci jednoho státu. Proto lze očekávat, že teritoriální uspořádání země může mít podstatný vliv na následnou aplikaci multi-level governance. V centralizovaném státě se vláda často odmítá vzdát kontroly nad směřováním evropských finančních zdrojů a aplikování multi-level governance pojímá především z formálního hlediska. Se vstupem zemí střední a východní Evropy do EU se dále rozšířil okruh vědeckých studií, zaměřujících se na zavádění multi-level governance v průběhu přístupových jednání.¹⁵

Literaturu, o kterou se opírá tato diplomová práce, lze rozdělit na dvě kategorie. První skupinu tvoří díla, zabývající se konceptem evropeizace a multi-level

⁹ BACHTLER, John – McMASTER, Irene: *EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*. Environment and Planning C: Government and Policy, 26, 2007, č. 2, s. 398-427.

¹⁰ LAJH, Damjan: *Evropeizace a regionalizace: vnitrostátní změny a vládní struktury ve Slovinsku*. Mezinárodní vztahy, 2005, č. 2, s. 57-75.

¹¹ DABROWSKI, Marcin: *Shallow or deep Europeanisation? The uneven impact of EU cohesion policy on the regional and local authorities in Poland*. Environment and Planning A: Government and Policy, 30, 2012, s. 730-745.

¹² DOČKAL, Vít (ed.): *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, 115 s.; DOČKAL, Vít (ed.): *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství. Případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, 153 s.

¹³ BAUN, Michael J. – MAREK, Dan: *Směrem ke snižování regionálního deficitu? Regionalizace v České republice v souvislosti se vstupem do Evropské unie*. Mezinárodní vztahy, 2006, č. 1, s. 44-57; MAREK, Dan – BAUN, Michael J.: *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic*. Journal of Common Market Studies, 40, 2002, č. 5; LaPLANT, James – BAUN, Michael – LACH, Jiří – MAREK, Dan: *Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies*. The Journal of Federalism, 34, 2004, č. 1, s. 35-51.

¹⁴ HOOGHE, Liesbet (ed.): *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford University Press, Oxford 1996, 484 s.

¹⁵ LEONARDI, Robert: *Cohesion policy in the European Union: The building of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, New York 2005; BAILEY, David – DE PROPRIS, Lisa: *EU structural funds, regional capabilities and enlargement: Towards multi-level governance?* Journal of European Integration, 24, 2002, s. 303-324.

governance, a podkládá tak teoretickou část díla. Druhá, tedy praktická část práce, stojí na především na vědeckých člancích; jedná se převážně o případové studie v oblasti implementace evropské regionální politiky. Významná část veškeré použité literatury byla napsána anglickým jazykem.

Evropská studia se po dlouhou dobu zabývala především přístupem „bottom-up“, zaměřující se na roli členských států na vytváření struktur EU. V současnosti narůstá počet textů, zabývajících se naopak přístupem „top-down“, analyzující vliv EU na členské státy. Jádrem literatury, vztahující se k evropeizaci, tvoří především vědecké časopisecké stati a dílčí příspěvky v knižních publikacích. Evropeizace se od konce 90. let minulého století stala vyhledávaným tématem, o čemž svědčí stále narůstající počet vědeckých článků, věnující se této problematice. V oblasti politologie a mezinárodních vztahů je tento pojem vztažen do souvislosti s Evropskou unií, resp. jaké změny jsou vyvolány na domácí scéně vlivem působení jednotlivých politik EU. Publikace se navzájem odlišují v použitých definicích evropeizace, v nabízených mechanismech evropeizace, v typologiích změn v souvislosti s vlivem evropeizace na národní politické prostředí a samozřejmě v empirických výzkumech. Jednou z prvních knih, věnující se výhradně dané problematice, je sborník editorů Paola Graziana a Marteena Vinka: *Europeanization, New Research Agendas*. Tato kniha z roku 2007 je zdařilým zdrojem teoretických prvků v dané problematice, nevěnuje se však empirickému výzkumu, což ovšem není ani ambicí knihy.

Vymezení evropeizace existují desítky, přesto citovaná je především definice politologa Claudia Radaelliho, která patří zároveň mezi nejobsáhlejší. Tuto definici C. Radaelli detailně rozbírá ve vědeckém článku z roku 2000: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. Autor zde varuje před „rozpínavostí“ konceptu, ke kterému, dle jeho názoru, výzkum evropeizace spěje; prostřednictvím chybných závěrů, ke kterým lze na základě mnoha vědeckých článků dospět, by bylo možné nalézt jistý stupeň evropeizace kdekoli. Radaelli zdůrazňuje potřebu definovat zmiňovaný pojem detailněji. K podobnému názoru přichází i politolog Markus Haverland, který ve svém příspěvku *Methodology*, z již zmiňovaného sborníku P. Graziana a M. Vinka: *Europeanization, New Research Agendas*, upozorňuje na skutečnost, že vědci, zabývajících se výzkumem evropeizace, si vybírají jako předmět svého výzkumu pouze takové případy, kde působení EU na členskou zemi je více než zjevné. Naopak, vyhýbají se případům, kde působení EU není až tak výrazné. Proto se výzkum evropeizace v dnešní době potýká s problémem

rozlišit, které změny v domácím politickém prostředí jsou výsledkem působení EU či například globalizace.

Zatímco se akademická půda shodne na odlišných vlivech EU na jednotlivé členské státy, poměrně již malý konsensus panuje v oblasti, jak zohlednit možné variace v jednotlivých procesech, stupních a výsledcích národních změn. Literatura obecně nevěnuje příliš pozornosti otázce, jak členské státy odpovídají na vzrůstající vliv EU na domácí instituce, politiku a politické procesy. Profesorka politologie Tanja Börzel ve svém vědeckém článku *How the European Union Interacts with its Member States* shrnuje pět možných reakcí národních států na změny spjaté s působením EU. S představenou typologií kromě T. Börzel pracuje také již zmíněný Claudio Radaelli či James Caporaso. Protože je tato typologie používaná výše zmíněnými autory, které lze bez pochyby zařadit mezi významné akademiky, zaměřující se na oblast fenoménu evropeizace, také tato diplomová práce s ní pracuje a využívá poznatků autorů. Ve vědeckém článku *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation* přispívá profesorka politologie Gerda Falkner kategorizací tzv. nesouladů (misfit). Rozlišuje mezi třemi stupni nesouladu – vysokým, středním a nízkým. Přestože G. Falkner zde nemá ambice o kvantifikaci jednotlivých typů nesouladů, musí být oceněna snaha o podrobnější označení jednotlivých hodnot.

Česká odborná literatura se problematice evropeizace věnuje téměř s desetiletým zpožděním. I přesto, že je tento fenomén reflektován všemi významnými politologickými centry, výstupy se prozatím zaměřují především na dílčí studie v odborných periodických (např. Mezinárodní vztahy, Politologický časopis, Středoevropská politická studia) či sbornících. Čeští autoři zcela přejímají teoretické rámce od stěžejních zahraničních autorů, k nimž patří již zmiňovaná Tanja Börzel, Claudio Radaelli, James Caporaso, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl či Gerda Falkner. Výtkou jim proto může být nekritický přístup k těmto teoretickým aspektům, ale také samotné nepřispění k teoretickým prvkům v této oblasti výzkumu. Lze říci, že v české politologické sekci chybí díla, bádající v oblasti procesu adaptace národních politických struktur, měnící se vlivem rozvoje oblastí regulovaných EU, a to v kontextu střední a jihovýchodní Evropy.

Česká politologie věnuje pozornost především aplikaci fenoménu evropeizace na domácí prostředí. Oblasti evropeizace politických stran se věnuje především politolog Vít Hloušek. Sborník editovaný Břetislavem Dančákem, Petrem Fialou a

Vítem Hlouškem: *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu* představuje první rozsáhlejší pokus o konceptualizování evropeizace v českém kontextu. O zdařilosti této publikace svědčí také jména jednotlivých přispěvovatelů sborníku (např. Petr Kaniok, Petr Drulák, Běla Plechanovová, Michael Romancov, Dan Marek), kteří patří mezi významné české politology. V jednotlivých příspěvcích se autoři snaží poukázat na působení evropeizace v mnoha oblastech, ať už na poli bezpečnostní a obranné politiky, práva, politických stran či regionální politiky.

Ovšem chybí díla, vztahující se k aplikaci evropeizace na oblast střední a jihovýchodní Evropy jako celku, (neboť tyto země vstupovaly do EU společně, a to v roce 2004 a 2007) a následně usilující o nalezení možného společného teoretického rámce. Jeví se žádoucí sledování evropeizačních procesů, respektive jejich dynamiky v delším časovém období; dále také komparace průběhu evropeizace v různých časových úsecích či komparace mezi jednotlivými zeměmi. Především u zemí střední a jihovýchodní Evropy lze velmi dobře sledovat průběh evropeizace, a to prostřednictvím dobře zdokumentovaným předvstupním jednáním. O doplnění takto zaměřeného výzkumu se pokouší i tato diplomová práce.

Realokace autority centrální vlády, a to horizontálním či vertikálním způsobem, přivedla pozornost mnoha politologů. Američtí politologové Liesbet Hooghe a Gary Marks jsou autory dvou vědeckých textů, které tvoří základ literatury, vztahující se ke konceptu multi-level governance, a to: *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance* a *Types of Multi-level Governance*. Autoři přichází se základním rozdělením konceptu na dvě skupiny, které nazývají jednoduše Typ I a Typ II. Každý typ charakterizuje protilehlé hraniční body stejné škály, na kterou se mohou následně aplikovat jednotlivé případové studie. Typ I a Typ II představují formy vlády, které jsou navzájem velmi odlišné ve způsobu organizování politického života, a přesto spolu koexistují, neboť jsou si zároveň komplementy.

Z českých akademiků, věnujících se problematice regionální politiky, autorka práce zmiňuje především Dana Marka, Víta Dočkala či Jiřího Blažka, který například na problematiku regionální politiky nahlíží optikou sociální geografie a regionálního rozvoje. Vzhledem ke skutečnosti, že se Česká republika účastní jako plnoprávný člen EU teprve prvního uceleného rozpočtového období (2007-13), v současnosti stále nemá dostatek zkušeností s uplatňováním evropské regionální politiky a využíváním Strukturální fondů EU. Na české akademické půdě nyní neexistuje rozsáhlá studie, která by komplexně shrnovala novodobou českou regionální politiku. Jedná se

především o vědecké články, které stojí buď samostatně v periodikách, či jsou součástí sborníků, například *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství. Případová studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*, editovaný Vitem Dočkalem, či *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*, taktéž editovaný V. Dočkalem. První ze zmíněných sborníků nepředstavuje komparativní studii regionální politiky, ale jedná se o samostatné příspěvky českých autorů k vybraným zemím EU. Pro tuto práci byl nejdůležitější první příspěvek, zaměřující se na Českou republiku. Tato případová studie se snažila poukázat na četné formalizované kanály mezi jednotlivými aktéry regionální politiky, které by se měly teoreticky odvíjet v souladu s cíli EU, a to dle principu partnerství. Sborník *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity* představoval pro tuto práci úvod do problematiky fungování regionální politiky v ČR. Publikace poskytla pohled právní, ekonomický, ale především také politologický. Jednotliví autoři, mimo jiné Jiří Blažek či soudce Petr Průcha, se postupně věnovali vybraným úsekům této politiky, například pozici a významu VÚSC.

Významný zdroj informací poskytly také vědecké články autorů Dana Marka a Michaela J. Bauna, kteří se intenzivně zabývají mimo jiné decentralizací a regionalizací České republiky v souvislosti se vstupem do EU. Jejich vědecká činnost, především díla: *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic; Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralizace; EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*, poskytla cenné informace především v oblasti řízení předvstupních programů, a také v prvním zkráceném období 2004-06.

Ze zahraničních autorů se decentralizaci a regionalizaci věnovala ve svém článku - *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*- Jennifer A. Yoder. Autorka se zaměřila na administrativní a teritoriální reformy v České republice a v Polsku, které probíhaly na konci 90. let minulého století. Na těchto státech J. Yoder poukazuje na variace regionálních reforem, které autorka vztahuje do souvislosti s historickým dědictvím země, s panujícím politickým prostředím, stupněm naklonění společnosti k regionalizaci země, a naposledy v souvislosti s přípravou na vstup do EU. Inspirujícím textem byla dále studie autorů Johna Bachtlera a Irene McMaster: *EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*. Akademici představují kritický pohled na vliv evropské regionální politiky na regionalizaci a roli regionálních institucí ve státech

střední a východní Evropy. Jedná se o komparativní analýzu s cílem verifikovat tezi, zda Strukturální fondy EU nutně vedou k zavádění silných regionů (v rámci jejich postavení v systému státu a jejich pravomocí).

K tématice této diplomové práce existuje poměrně značné množství zajímavé literatury, především od autorů zahraničních. Cílem výše uvedeného textu bylo poskytnout alespoň základní přehled relevantní literatury, zabývající se koncepty evropeizace, multi-level governance a problematikou evropské regionální politiky a jejího vlivu na domácí reformy v zemích EU.

TEORETICKÁ ČÁST PRÁCE

1. KONCEPT EVROPEIZACE

Evropská unie v současnosti představuje politické těleso se svými vlastními pravidly fungování. Zpočátku akademická půda věnovala převážnou pozornost konstitutivním mezníkům v průběhu integračního procesu, kdy se tradiční teorie evropské integrace zaměřovaly především na identifikaci povahy procesu politické integrace mezi jednotlivými zeměmi EU. Intergovernmentalismus nahlížel na problematiku spjatou s EU jako na mezivládní záležitost, neofunkcionalismus upřednostňoval její možné supra-nacionální elementy. Výsledkem bylo nedostatečné vysvětlení působení evropské integrace na národní úroveň. V průběhu 90. let se výzkum evropské integrace přenesl od tzv. „velkých“ teorií k teoriím „středního dosahu“, které obohacují výše zmíněné tradiční teoretické rámce zkoumáním fungování procesů vytváření jednotlivých politik EU. Dva z těchto teoretických rámců představují *evropeizace* a koncept multi-level governance. Politoložka Tanja Börzel poukazuje na vztah mezi evropeizací a teoriemi integrace. Teorie integrace se obecně zaměřují na zkoumání, zda evropská integrace posiluje státy (intergovernmentalismus), oslabují je či vedou k upřednostňování tzv. víceúrovňové vlády. Naopak evropeizace se zaměřuje na specifitější otázky, jako je role národních institucí v průběhu adaptace směrem k EU.¹⁶

1.1 Koncept a výzkum evropeizace

Akademická půda není jednotná v otázce, zdali evropeizace představuje teoretický koncept, teorii, rámec či dokonce „pouze“ proces, který se objevil spolu s evropskou regionální integrací. Kevin Featherstone spolu s Claudiem Radaellim zastávají názor, že evropeizace je teprve ve stavu „budování teorie“.¹⁷ Podobně James Caporaso tvrdí, že evropeizace je spíše fenoménem, který se snaží uchopit již

¹⁶ BÖRZEL, Tanja A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*. Journal of Common Market Studies, č. 4, 1999, s. 576-577.

¹⁷ RADAELLI, Claudio M.: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. European Integration online Papers, č. 4, 2000, s. 2.

stávající teoretické přístupy.¹⁸ Autorka se přiklání k C. Radaellimu, který evropeizaci označuje jako koncept, a to především z důvodu absence jednotné definice užívané širokou akademickou sférou. Pro definování evropeizace Radaelli navrhuje nejprve stanovit přesná vymezení mezi evropeizací a jinými koncepty, konkrétně se jedná o konvergenci, harmonizaci a integraci.¹⁹ Evropeizaci jako koncept vnímají taktéž Robert Ladrech, Paolo Graziano či Marteen Vink.²⁰ Bez ohledu na to, zda je evropeizace vnímána jako teorie či jako koncept, většina výzkumníků považuje evropeizaci za proces přizpůsobování země změnám, které jsou spjaté s evropskou regionální integrací. Přitom regionální integrací je myšleno vytváření bližších ekonomických a politických vazeb mezi státy, které jsou geograficky blízké.²¹

Přes významné rozdíly v oblasti vysvětlení integračního procesu v Evropě²² sdílejí všechny teorie integrace pojetí institucionální struktury EU jako závisle proměnnou, tj. na integraci je nazíráno „zdola“ – v národní rovině se snaží nalézt příčiny budování nadnárodního institutu. Koncept evropeizace tuto kauzalitu obrací prostřednictvím svého zaměření na vysvětlení vlivu integračního procesu v národních politikách, jedná se tedy o pohled „shora“, kdy závisle proměnnou není integrační proces, ale jím způsobené změny v politickém systému jednotlivých členských zemí EU.²³ Ovšem vzhledem k požadavku, aby vývoj v regionech přistupujících států byl srovnatelný s úrovní regionů stávajících členů EU, musí se již kandidátské země vyrovnat s dvěma zásadními problémy, a to: regionální členění země, které by odpovídalo klasifikaci NUTS; a institucionální problematikou spjatou s vybudováním příslušných orgánů, odpovědných za koordinaci a řízení programů v návaznosti na regionální rozvoj, což mimo jiné spočívá v zavádění konkrétního modelu politiky

¹⁸ CAPORASO, James: *The Three Worlds of Regional Integration Theory*. In: GRAZIANO, Paolo - VINK, Maarten P. (eds.): *Europeanization. New Research Agendas*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008, s. 24.

¹⁹ RADAELLI, Claudio M.: *Europeanisation: Solution or Problem?* European Integration online Papers, 8, 2004, č. 16, s. 4-5.

²⁰ LADRECH, Robert: *Europeanization and national politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan 2010, s. 6; GRAZIANO, P. – VINK, M.: c. d., s. 3.

²¹ GRAZIANO, P. – VINK, M.: c. d., s. 4.

²² Intergovernmentalisté zdůrazňují klíčovou roli velkých evropských států, zatímco neofunkcionalisté vyzdvihovali přesun politických kompetencí na nadnárodní úroveň jako základní prvek úspěšné integrace. In: PITROVÁ, Markéta – FIALA, Petr: *Evropská unie*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, s. 15-17.

²³ CÍSAŘ, Ondřej: *Evropeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 55.

decentralizované regionalizace, o něž se opírá systém standardizovaných klasifikačních jednotek NUTS.²⁴

Vzhledem k výše zmíněné poznámce je výchozím prvkem této práce předpoklad, že proces evropeizace neovlivňuje pouze stávající členy EU, ale také kandidátské země, připravující se na přijetí tzv. *acquis communautaire*. Při zavádění evropské regionální politiky představují sub-státní aktéři důležitou roli v rozvoji politik a politického rozhodování, v nichž se významným prvkem stává právě geografický prostor, na němž jsou vykonávány veřejné úkoly. Na základě výše uvedeného autorka práce chápe evropeizaci v přistupujících státech jako „vysvětlující proměnnou“ vnitrostátních institucionálních a politických změn, v souvislosti s řízením a zaváděním Strukturálních fondů EU.

Akademická půda se pokouší aplikovat koncept evropeizace na různé roviny, např. na rovinu historickou, mezinárodní, tranzitologickou, osobní, legislativní, ekonomickou, a mimo jiné také na rovinu členských států. Právě poslední jmenovaná bude pro tuto práci stěžejní. Základní charakteristikou této roviny je přizpůsobování se vnitrostátní *polity*, *politics* a *policy* změnám, vyplývající z EU, a to prostřednictvím implementace evropských politik, změn strategií politických aktérů a mimo jiné pomocí „institucionálního inženýrství“, plynoucího přímo či nepřímo z požadavků EU.²⁵ S tímto zároveň souvisí odlišný vliv evropské integrace na národní uspořádání. Tanja Börzel poukazuje na skutečnost, že především typ konstitučního systému a právních a systémových procedur uvnitř členských států značně ovlivňuje distribuci moci mezi regiony a centrální vládou. Regiony ve federálním či regionalizovaném státě mají značné pravomoci v oblasti rozhodování, do jisté míry mají zajištěnou finanční nezávislost, organizační kapacity a politickou legitimitu. Tento kredit umožní jednotlivým regionům využít nové možnosti EU, zatímco regiony v centralizovaném státě velmi často postrádají kapacity pro naplnění výzev, které jim Evropská unie nabízí. Čím vyšší je tedy výše popsany kredit regionů na národní úrovni, tím pravděpodobněji využijí možnosti nabízené evropeizací.²⁶

Pro výzkum evropeizace jsou stěžejní dopady ve vnitřním prostředí státu, jak již bylo zmíněno výše. S prohlubováním integrace je spojeno převážně rozšiřování

²⁴ LAJH, Damjan: *Evropeizace a regionalizace: vnitrostátní změny a vládní struktury ve Slovinsku*. Mezinárodní vztahy, č. 2, 2005, s. 57.

²⁵ DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. – HLOUŠEK, V. (eds): c.d., s. 11.

²⁶ BÖRZEL, Tanja A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, s. 577.

aktivit a pravomocí komunitárních orgánů, a to nejen do oblasti regionální politiky, ale také do otázek hospodářských, finančních, kulturních apod. S touto problematikou je také spjat tlak EU na vytváření modelů správy a řízení určitých otázek ze strany komunitárních orgánů (tvorba tzv. euromodelů). Podoba těchto modelů se liší v závislosti na charakteru jednotlivých politik, na průběhu rozhodovacího procesu, a mimo jiné také na institucionální stránce. Přijaté euromodely musí být následně přeneseny na národní úroveň státu, s čímž souvisí vytváření tzv. *přímých* (např. příslib využití prostředků ze Strukturálních fondů EU) a *nepřímých* (např. pravidelná hodnocení Evropské komise) *adaptačních tlaků*.²⁷ Změny na národní úrovni jsou zkoumány zpravidla ve třech dimenzích: v politikách, v politickém procesu a v politickém systému.

T. Börzel zdůrazňuje podmínku evropeizace, kterou shledává v nutné existenci tzv. *misfit* (nesoulad; vzájemná neslučitelnost) mezi evropskými a národními politikami, procesy a institucemi. Právě zmíněná míra nesouladu určuje stupeň tlaku na adaptaci směrem k jednotlivým státům a může vyvolat následnou změnu, pokud odpovídající aktéři či instituce na ni reagují. „Čím nižší je míra kompatibility mezi evropskými a národními procesy, politikami a institucemi, tím vyšší je adaptační tlak EU směrem k členským státům.“²⁸ Dle T. Börzel lze sledovat především dva typy nesouladů, a to „policy misfit“ mezi unijními zákony a regulacemi na jedné straně, a domácím systémem na straně druhé (v podobě národních politických cílů, regulačních standardů, instrumentů k dosahování politických cílů apod.). Vliv EU může také způsobit „institutional misfit“, a to tlakem EU na změnu národních zákonů a procedur. V oblasti regionální politiky EU se jedná především o to, že evropské zákony a procedury, které předávají národním vládám moc v rozhodování, a to prostřednictvím národních aktérů, se mohou dostat do konfliktu s regionálními institucemi, pokud se jedná např. o tradičně centralizovaný stát (viz. Česká republika).²⁹

Tanja Börzel a Thomas Risse připomínají další mechanismus pro uchopení změn na úrovni členských států, a to teorii sociologického institucionalismu, podle níž není změna na národní úrovni způsobená pouze instrumentální logikou, ale je

²⁷ ZEMANOVÁ, Štěpánka: *Výzkum evropeizace – aktuální problémy a perspektivy*. Mezinárodní vztahy, č. 4, 2007, s. 34.

²⁸ BÖRZEL, Tanja A.: *How the European Union Interacts with its Member States*. Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series, 2003, s. 5.

²⁹ Tamtéž, s. 6.

taktéž výsledkem procesu tzv. sociálního učení. Sociologický institucionalismus pojímá evropeizaci jako zdroj norem, přesvědčení a sociálního očekávání, do kterých jsou aktéři v členských státech socializováni, a to změnou svých zájmů. Tzv. sociální učení může probíhat na všech úrovních politického prostředí, tj. na úrovni EU, národní, sub-národní, lokální a individuální. Míra sociálního učení závisí především na organizační struktuře národního politického systému.³⁰

1.2 Definice a typologie evropeizace

Samotná definice evropeizace je velmi obtížná, ba dokonce i nemožná, což vyplývá z vnímání volnosti definic, resp. příležitost vymezit si koncept podle vlastních potřeb.³¹ Před touto skutečností varuje Claudio Radaelli, když zdůrazňuje, že široké pojetí konceptu na jednu stranu umožňuje pojmut mnoho jevů, ale v důsledku jejich množství se vytrácí typické, jasně stanové společné rysy, a jejich následná analýza je pouze „povrchová“.³² Obecně lze říci, že rozsah výzkumu je často vykoupěn povrchovým analytickým rámcem, zatímco naopak hloubka analýzy s sebou nese menší počet jevů, které lze tímto analytickým rámcem vysvětlit. Především z výše uvedených důvodů autorka vnímá následující příklady definic „pouze“ jako jedny z mnoha. Autorka vybrala především ty definice, které jsou citovány nejčastěji, ale přitom jsou vzájemně velmi odlišné.

Paolo Graziano a Marteen Vink upřednostňují velmi široké pojetí definice evropeizace. Tento koncept autoři vnímají optikou národní adaptace směrem k evropské regionální integraci, a to ve formě bližší politické a ekonomické kooperace mezi státy, které jsou v těsné blízkosti (nemusí být nutně součástí Evropské unie).³³

Dalším příkladem velmi citované definice je ta, pocházející od T. Börzel, jedné ze stěžejních autorek, která popisuje evropeizaci jako proces (dynamické pojetí), kde národní politika (policy) se stává postupně předmětem politiky (policy) na evropské

³⁰ BÖRZEL, Tanja A. - RISSE, Thomas: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: FEATHERSTONE, Kevin - RADAELLI, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 57.

³¹ Vymezení pojmu evropeizace se jen v oblasti politologie vyskytují stovky.

³² RADAELLI, C.: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, s. 2-3.

³³ GRAZIANO, P. – VINK, M.: c. d., s. 7.

úrovni.³⁴ Podobným způsobem definuje evropeizaci Robert Ladrech, který ji taktéž vnímá „... jako proces reorientace směru a podoby politiky do takového stupně, že politická a ekonomická dynamika Evropského společenství se stává součástí organizační logiky a tvorby národní politiky.“³⁵ Ovšem takto široce pojaté vymezení konceptu evropeizace není dostatečně jednoznačné, a proto z něj nelze vymezovat konkrétní výzkumné cíle. Ladrechovo pojetí lze zařadit do tzv. *první generace výzkumu evropeizace*³⁶, která chápe domácí změny jako vynucenou, nedobrovolnou reakci na adaptační tlaky. První generace předpokládá, že mezi požadavky EU a domácím prostředím existuje vždy určitý nesoulad.³⁷

Naopak, již zmiňovaný C. Radaelli nevnímá evropeizaci „pouze“ jako proces, nýbrž zdůrazňuje důležitost změny v logice politického chování. Úroveň EU ovlivňuje změny národního politického systému (na státní i sub-státní úrovni). Velmi rozšířené je jeho pojetí evropeizace: „Evropeizace je tvořena procesy a) konstrukce, b) rozšiřování a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů a způsobů vykonávání určitých věcí a společných hodnot a norem, které jsou prvně definovány a konsolidovány nejprve na úrovni utváření rozhodnutí EU, a poté jsou inkorporovány do logiky národního diskursu (státního i sub-státního), politických struktur a veřejných politik.“³⁸ Takto institucionálně vymezené pojetí evropeizace je doplněno oblastí politických procesů, které nejsou řízeny pouze formálními pravidly, ale také neformálními zvyklostmi. Na druhou stranu se ani Radaelli nevyvaroval nedokonalostem konceptu, a to předpokladem, že národní politika bude přijímat evropské vzorce zcela oddaně. Lze naprosto oprávněně předpokládat, že některé vzorce budou národním státem odmítnuty, či obcházeny, jak je patrné především u využívání Strukturální fondů EU, kdy získání těchto prostředků ovšem neodpovídá jejich reálnému využití.³⁹ Radaelliho lze zařadit do tzv. *druhé generace výzkumu evropeizace*⁴⁰, neboť odmítá

³⁴ BÖRZEL, T. A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, s. 574.

³⁵ LADRECH, Robert: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *Journal of Common Market Studies*, 32, 1994, č. 1, s. 69.

³⁶ První generaci výzkumu evropeizace lze na časové přímce zařadit mezi 70. – 90 léta 20. století. Evropeizace je vnímána jako tlak vzniklý poté, co byla přenesena určitá záležitost na úroveň EU a zde byl vytvořen tzv. euromodel.

³⁷ ZEMANOVA, Š.: c. d., s. 36-37.

³⁸ RADAELLI, C. M.: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, s. 3.

³⁹ DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. – HLOUŠEK, V. (eds): c. d., s. 20-21.

⁴⁰ Druhá generace výzkumu nastupuje na konci 90. let 20. století.

jednoduchý popis závisle a nezávisle proměnné (jak činí především první generace) a připouští kromě nedobrovolné adaptace, také adaptaci dobrovolnou, a to na základě přesvědčení a sociálního učení.⁴¹

Jestliže T. Börzel hovoří o dynamickém pojetí evropeizace, neznamená to nutně konvergenci členských států či vzájemnou harmonizaci jejich politik a právních ráďů. Naopak, jednotlivé státy se mohou v různých oblastech vzájemně přibližovat, ale i vzdalovat, což dokládá tzv. typologie změn vyvolaných evropeizačními procesy.⁴² Toto členění se nezabývá otázkou „co je evropeizováno“, ale „jak moc, do jaké míry je evropeizováno“. Ke konvergenci samozřejmě může dojít, ale dle T. Börzel je to spíše ojedinělá záležitost, pravděpodobnějši je tzv. konvergence v klastrech, tedy v rámci jednotlivých skupin zemí.⁴³ Obecně, odborná literatura hovoří o pěti odlišných typech změn (viz. Tabulka č. 1).⁴⁴

Tabulka č. 1 Evropeizační tlaky a související typologie změn

Regrese	Přestavuje téměř paradoxní situaci, kdy díky adaptačním tlakům dochází ke změnám, které způsobují spíše vzdálení národní politiky ve vztahu k evropskému modelu.
Inercie	Absence změny, členské země odmítají adaptaci, vyžadující EU. Tato rezistence často vede k nevyhovění evropské legislativě a v tuto chvíli může Evropská komise otevřít nápravné řízení se státem, čímž vzrůstá tlak na adaptaci.
Absorpce	Evropské požadavky se stávají součástí národního prostředí bez podstatných změn již existujících národních struktur. Stupeň změny je v tomto případě nízký až střední.
Akomodace	Členský stát přizpůsobí své národní politické prostředí tlaku EU, a to přidáním požadovaných elementů. Tyto změny se ovšem netýkají samotného jádra fungování národních politik a institucí. Stupeň změny je pouze nepatrný.
Transformace	Členský stát zcela nahradí existující národní politické prostředí novým modelem dle EU. Stupeň změny je vysoký, neboť dochází k fundamentální změně.

Zdroj: autorka

Dle: BÖRZEL, Tanja A.: *How the European Union Interacts with its Member States*. Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series, 2003, s. 15-16.

⁴¹ ZEMANOVÁ, Š.: c. d., s. 38.

⁴² BÖRZEL, T. A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, s. 577.

⁴³ BÖRZEL, T. A.: *How the European Union Interacts with its Member States*, s. 18-19.

⁴⁴ Např. RADAELLI, C.: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*; BÖRZEL, T.: *How the European Union Interacts with its Member States*.

V rámci kategorizace nesouladů lze nejčastěji rozlišovat mezi nesouladem politik a nesouladem institucionálním. *Nesoulad politik* znamená, že domácí politiky nejsou kompatibilní s evropskou úrovní, a to kvůli rozdílům kvantitativním (v rámci již existující politiky, např. odlišná délka lhůt apod.) nebo kvalitativním (vznik nových či nahrazení stávajících národních institucí nebo struktur). V případě, že organizační struktura státních orgánů, domácí procedury či charakter interakcí mezi jednotlivými domácími aktéry více či méně nekorespondují s nastaveným euromodelem, mluvíme o *nesouladu institucionálním*.⁴⁵ Hodnotami a následnou kategorizací nesouladu se dále zabývá Gerda Falkner, která rozlišuje tři stupně nesouladu – vysoký, střední a nízký.

Vysoký nesoulad v oblasti zvolené *politiky* vyžaduje přijetí zcela nových právních úprav či významné úpravy stávající regulace, přičemž všechny typy úprav mají značný praktický význam. Podobnými charakteristikami, ale s pouze omezeným praktickým významem, je hodnocen nesoulad střední. Nízký nesoulad nevyžaduje nové právní úpravy ani zásadní změny úprav stávajících a praktický význam nutných změn je také velmi omezený.⁴⁶

V oblasti *politického procesu a politického systému* míru nesouladu G. Falkner odvíjí od významu institucí a procedur, u nichž je potřeba změna. Vysoký nesoulad nastane v případě, že se jedná o změny klíčových institucí a/nebo procedur; střední nesoulad je přiřazen k situaci, kdy jsou vyžadovány úpravy u významných institucí; v případě, že se jedná o upravení méně významných procedur a institucí, jde o nesoulad nízký.⁴⁷

Celková hodnota nesouladu je složena také z výše nákladů, které byly vynaloženy na přizpůsobení se potřebným normám. Ovšem určit výši těchto nákladů je velmi komplikované, neboť nejsou vynakládány pouze na straně státu, ale i jiných národních subjektů. Výsledná hodnota nesouladu je složena tedy z míry nesouladu jednotlivých proměnných, a to v oblasti politik, v oblasti politického procesu a politického systému a z výše vynaložených nákladů.⁴⁸

⁴⁵ FALKNER, Gerda: *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*. European Integration online Papers, 7, 2003, č. 13, s. 3.

⁴⁶ Tamtéž, s. 4.

⁴⁷ Tamtéž, s. 5.

⁴⁸ Tamtéž, s. 5.

Tabulka č. 2: Kategorizace nesouladu – Gerda Falkner

1	2	3	4	5	6	7
Nesoulad právní úpravy	Význam nesouladu u právní úpravy	Nesoulad politiky (sl. 1 a 2)	Dotčené instituce a procedury	Nesoulad: Veřejná politika a politický systém	Náklady	Celkový nesoulad (nejvyšší hodnota ve sl. 3, 5, 6)
vysoký	značný	vysoký	klíčové	vysoký	vysoké	vysoký
vysoký	omezený	střední	významné, nikoli klíčové	střední	střední	střední
střední	značný	střední	méně významné	nízký	nízké	střední
střední	omezený	nízký	žádné	žádný	žádné	nízký
nízký	značný	nízký	klíčové	vysoký	vysoké	vysoký
nízký	omezený	nízký	významné, nikoli klíčové	střední	střední	střední
žádný (soulad)	----	žádný (soulad)	méně významné	nízký	nízké	nízký

Zdroj: ZEMANOVÁ, Štěpánka: *Výzkum evropeizace – aktuální problémy a perspektivy*. Mezinárodní vztahy, č. 4, 2007, s. 40.

1.3 Evropeizace a regionální politika EU

Konkrétní vliv evropeizace na teritoriální členění a správu zemí EU lze považovat za poměrně kontroverzní téma, neboť se poměrně často odlišují výsledky analýz od svých teoretických očekávání: na jedné straně lze doprovodné procesy vnímat jako součást rozpadu národní autority směrem k „Evropě regionů“, na straně druhé může transfer zdrojů a odpovědnosti na sub-státní úroveň vést k větší závislosti regionů na centrální úrovni; střední proud tvoří názor, že posílení regionů proběhne jen v některých zemích, a to v závislosti na národních rozdílech.⁴⁹

Robert Leonardi nabízí ve svém konceptu evropeizace tři možné reakce domácích národních i sub-národních aktérů v rámci účasti na regionální politice EU. Jedná se o tři možné způsoby změn: negace (negation), adaptace (adaptation) a učení (learning). *Negace* představuje situaci, kdy domácí autority odmítají přijmout pravidla a regulace, které jsou požadovány pro implementaci jednotlivých programů. Nemusí se ovšem jednat o iracionální odpověď státu, jak se může zpočátku jevit. Teoreticky je tato možnost zvolena v případě, že by náklady vynaložené

⁴⁹ LAJH, D.: c. d., s. 60.

na implementaci evropských regulací a norem převýšily očekávané výnosy, plynoucí z přijetí těchto norem. Ovšem lze očekávat, že dopad odmítnutí by vedl k minimálnímu socioekonomickému růstu, který by nastal jako neočekávaný následek. Proces *adaptace* pravidel a regulací představuje pasivní inkorporaci do národního systému, jehož cílem je administrativní inovace pouze do té míry, do které je nutně vyžadována. V praktické rovině dochází k omezenému užívání metod regionálního plánování a managementu, jehož výsledkem je jen částečné čerpání Strukturálních fondů. Socioekonomický dopad je vyšší než v předešlém případě, ale nižší než v případě, kdy stát (resp. jeho národní a regionální autority) plně přijme nová pravidla, normy a regulace a snaží se plně využít výhody, vyplývající ze Strukturálních fondů. Tuto situaci Leonardi nazývá v rámci konceptu jako *učení*. Nové regulace jsou ztotožňovány s národními stávajícími normami a funguje „zdravá“ spolupráce mezi národními a sub-národními politickými aktéry a Komisí, ale také se socioekonomickými aktéry.⁵⁰

1.3.1 Evropeizace střední a jihovýchodní Evropy dle Schimmelfenniga a Sedelmeiera

Státy střední a jihovýchodní Evropy vstoupily do EU k 1. květnu 2004, ale o vstup usilovaly již od pádu komunismu, a mnohem intenzivněji od přechodu do tzv. fáze konsolidace demokracie. Frank Schimmelfennig a Ulrich Sedelmeier v roce 2005 představili mechanismus evropeizace střední a jihovýchodní Evropy, a to vzhledem k nevídanému vlivu EU na restrukturalizaci národních institucí a politik jednotlivých přistupujících zemí.⁵¹ Autoři vnímají evropeizaci jako přijímání „pravidel hry“, které vznikají na unijní úrovni.⁵² Předmět zkoumání autorů leží tedy v *logice* přejímání těchto pravidel. Proces, který je řízen *logikou vhodnosti* či *logikou následků*, může být tedy veden EU nebo domácími aktéry. V případě, že aktéři jsou motivováni internacionalizovanými identitami, hodnotami a normami, jedná se o

⁵⁰ LEONARDI, Robert: *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2005, s. 80-81.

⁵¹ Např. v roce 1999 Maďarsko přijalo cca 180 zákonů bez debaty, a to jenom proto, že byly součástí tzv. *acquis*. In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich: *Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe*. In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *Europeanization of Central and Eastern Europe*. London: Cornell University Press, 2005, s. 2.

⁵² Tamtéž, s. 5.

logiku vhodnosti. Aktéři, řídicí se touto logikou, vyzdvihují legitimitu pravidel a jejich vhodnost. Jestliže je hlavním motivem maximalizace moci racionálně vedených aktérů, mluvíme o logice následků. Aktéři, spadající pod tuto logiku, obhajují své chování následnými výhodnými vyjednanými podmínkami a prospěchem. Na základě této dvojí logiky autoři vytvořili mechanismy evropeizace střední a jihovýchodní Evropy.⁵³

Tabulka č. 3: Mechanismy evropeizace střední a jihovýchodní Evropy

hlavní aktér v procesu přijímání pravidel	logika přijímání pravidel	
	<i>logika následků</i>	<i>logika vhodnosti</i>
EU	model externích podnětů	model sociálního učení
stát	model braní lekcí	

Zdroj: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich: *Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe*. In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *Europeanization of Central and Eastern Europe*. London: Cornell University Press, 2005, s. 8.

Schimmelfennig a Sedelmeier tedy vytvořili celkem tři modely, z nichž prvním je „model externích podnětů“, který vychází z logiky následků, z kondicionality a z kalkulace odměn, sankcí, nákladů a výnosů, vyplývající z adoptování pravidel jednotlivých evropských politik.⁵⁴ Z tohoto hlediska je na evropeizaci nahlíženo optikou politických příležitostí, které svým tlakem na domácí politickou scénu některé aktéry umocňují a některé naopak oslabují. Výsledkem je tedy změna politik a institucí určitým směrem, a to prostřednictvím redistribuce zdrojů v domácím politickém prostředí.⁵⁵ Druhým modelem je „model sociálního učení“, kdy přistupující země přijímají změny z důvodu přesvědčení o legitimitě pravidel a podmínek EU, místo očekávání materiálních výnosů.⁵⁶ Tento model vychází ze sociologického institucionalismu, který nenahlíží na evropeizaci jako na novou strukturu politických příležitostí, ale právě jako na zdroj norem a očekávání, v rámci

⁵³ SCHIMMELFENNIG, F. – SEDELMEIER, U.: c. d., s. 7.

⁵⁴ Tamtéž, s. 9.

⁵⁵ CÍSAŘ, Ondřej: *Evropeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. – HLOUŠEK, V. (eds.): c. d., s. 57-58.

⁵⁶ SCHIMMELFENNIG, F. – SEDELMEIER, U.: c. d., s. 10.

nichž jsou noví aktéři socializováni, čímž se mění i politiky a instituce.⁵⁷ Třetím modelem je „model braní lekcí“, který se odlišuje od předešlých dvou typů, neboť se zaměřuje především na adaptaci pravidel EU samotnými státy, ale bez vyvíjení aktivit EU. Základním rozdílem mezi „modelem externích podnětů“ a „modelem braní lekcí“ je povinnost, tj. v rámci posledně zmiňovaného modelu státy nepřebírají evropská pravidla proto, že *musí*, ale protože *chtějí* jejich pomocí (vy)řešit domácí problémy.⁵⁸

⁵⁷ CÍSAŘ, O.: c. d., s. 58.

⁵⁸ SCHIMMELFENNIG, F. – SEDELMEIER, U.: c. d., s. 10.

2. KONCEPT MULTI-LEVEL GOVERNANCE

2.1 Koncept a výzkum multi-level governance

Tradičnímu pojetí vládnutí ze strany intergovernmentalismu a supra-nacionalismu se především od konce 80. let 20. století začínala vymykat praxe EU, spočívající v nárůstu zapojení sub-národních aktérů do politického prostředí. Sub-národní mobilizace je spjatá s takovým vnitřním uspořádáním členského státu Unie, jehož formální mechanismy budou zahrnovat sub-národní vlády do vytváření evropských politik a jejich jednotlivých agend. Koncept multi-level governance je od svého počátku spjat především s regionální politikou EU, neboť právě reforma, vytvořená Delorsovou komisí z roku 1988, požadovala větší zapojení sub-národních aktérů v rámci této oblasti. Zejména prostřednictvím zavedení principů partnerství, programování, adicionality a koncentrace⁵⁹ došlo k posílení pozice regionálních vlád, které začaly být vnímány ze strany centrálních vlád jednotlivých států jako výzva. Rostoucí důležitost těchto sub-národních aktérů lze pozorovat také s rozšiřováním meziregionální kooperace v rámci jednotlivých programů evropské regionální politiky, vznikem Výboru regionů, ustanovením principu subsidiarity jako součást sub-národní debaty o Evropě, a také mimo jiné otevřením jednotlivých regionálních kanceláří v Bruselu.⁶⁰

Jakým způsobem měla akademická půda reagovat na vznikající fenomén ohledně „rozpadání“ kontroly ze strany centrální vlády? Jednou z možných odpovědí bylo vytvoření zcela nového konceptu multi-level governance⁶¹. Koncept multi-level governance v rámci EU lze pojímat nejenom v úrovni „nad“, ale také v úrovni „pod“ národním státem. Právě druhá zmíněná úroveň bude pro tuto diplomovou práci

⁵⁹ Princip programování – způsob, jakým jsou finance přerozdělovány, tj. prostřednictvím operačních programů; princip koncentrace – zaměření finančních prostředků na nejzaostalejší území; princip adicionality – tj. cílem není nahradit národní prostředky členských států, nýbrž je „pouze“ doplnit v rámci umožnění náročnějších projektů; princip partnerství – ustanovení regionální či sub-národní složky pro rovnocennou komunikaci s Komisí v rámci všech etap přípravy a realizace jednotlivých programů. Posledně jmenovaný princip je velmi důležitý v rámci této DP, neboť jehož použití vede členský stát ke konceptu multi-level governance.

In: msmt.cz

<http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/strukturalni-fondy-eu>

(25. 9. 2012)

⁶⁰ JEFFERY, Charlie: *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference?* Journal of Common Market Studies, 38, 2000, 1, s. 2.

⁶¹ Lze se taktéž setkat s pojmy: polycentric governance, multi perspectival governance, condominio, fragementation. Označení multi-level governance patří mezi nejrozšířenější.

stěžejní, neboť právě decentralizace českého politického prostředí je jejím tématem. Koncept multi-level governance se na úrovni „pod“ národním státem zaměřuje právě na vztah mezi státem a jeho regiony, resp. sub-národními aktéry. V souvztáznosti k Evropské unii se jedná o situace, kdy centrální instituce státu měly tradičně monopol na záležitosti týkající se EU, který se nyní rozpadá, a sub-národní aktéři získávají autonomní přístup ovlivňování tvorby evropských politik.⁶² Jinými slovy, centrální státní instituce sdílí se sub-státními aktéry určité kompetence, jejichž prostřednictvím reprezentují členský stát při tvorbě politik na úrovni EU.

Výchozím bodem pro koncept multi-level governance je existence vzájemně se překrývajících kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi vlády a interakce politických aktérů napříč jednotlivými úrovněmi. Na počátku 90. let 20. století se Gary Marks zaměřil na empirický výzkum implementace evropských Strukturálních fondů, a poukázal na skutečnost, že státo-centrický model mohl být v této oblasti uplatňován do roku 1988, kdy se mimo jiné zdvojnásobila velikost Strukturálních fondů. Jejich následná implementace postupně unikala přímé vládní kontrole, a to v několika důležitých ohledech, např. sub-národní lokální aktéři se naučili komunikovat přímo se supra-nacionálními aktéry (resp. s jednotlivými příslušnými institucemi EU) mimo formální vládní komunikační kanály, a to např. zřízením regionálních kanceláří v Bruselu či spoluprací v pan-evropských lobbingských skupinách – např. Association des Regions d'Europe. Vyjednávání již neprobíhá pouze mezi dvěma či třemi úrovněmi, ale je víceúrovňové, z nichž mnohé již nejsou pod přímou kontrolou centrální vlády. Liesbet Hooghe či Charlie Jeffery v tomto případě mluví o budování tzv. Evropy regionů.⁶³

Gary Matthews definuje multi-level governance jako „... systém jednání mezi vládami na několika teritoriálních úrovních – supra-nacionální, národní, regionální a lokální vlády jsou vtaženy do politického rozhodování“.⁶⁴ V kontextu diplomové práce tuto definice autorka pojímá ve smyslu odkazování na vzrůstající participaci sub-národních aktérů a na transformaci role státu směrem k novým strategiím

⁶² HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*. American Political Science Review, 97, 2003, 2, s. 234.

⁶³ JEFFERY, Ch.: c. d., s. 2; HOOGHE, L. – MARKS, G.: c. d., s. 234 – 235.

⁶⁴ MATTHEWS, Gary: *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*. In: CAFRUNY, Alan W. – ROSENTHAL, Glenda (eds.): *The State of the European Community vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Reiner, 1993. Citováno dle: STUBBS, Paul: *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Southeast European Politics, 6, 2005, 2, s. 68.

spolupráce, řízení a komunikačním kanálům, které jsou vytvářeny mezi centrální vládou a sub-národními aktéry, resp. jednotlivými krajskými vládami.

Na akademické půdě panuje shoda, že nelze nalézt jediné řešení, resp. upořádání, jak by víceúrovňové vládnutí mělo být v rámci státu organizováno, např. Měla by se jurisdikce rozdělit mezi jednotlivé úrovně vládnutí na základě teritoriálního předpokladu, nebo na základě charakteristiky typu problému?; Mělo by být rozdělení jurisdikce charakteru trvalého či proměnlivého? Z hlediska klasifikace L. Hooghe a G. Marks rozvedli koncept multi-level governance, a to ve studii z roku 2003, kdy multi-level governance rozlišili podle jejich organizace a fungování. Tyto dva typy (autoři je nazývají jednoduše Typ I a Typ II) jsou stanoveny jako dva koncové body jedné škály, na kterou lze vkládat jednotlivé typy vyskytujících se multi-level governance.⁶⁵ Základní charakteristiku jednotlivých Typů shrnuje tabulka č. 4. Z této obecné klasifikace lze rozlišit kritéria, podle kterých autoři postupovali při vymezení jednotlivých typů. Základními kritérii jsou: účel vzniku, charakter členství, počet dotčených úrovní a struktura.

Tabulka č. 4: Typy multi-level governance (Liesbet Hooghe a Gary Marks)

TYPI	TYP II
<i>obecně zaměřená jurisdikce</i>	<i>specificky zaměřená jurisdikce</i>
<i>jurisdikce specificky rozdělená mezi konkrétní úrovně</i>	<i>jurisdikce přecházející mezi jednotlivými úrovněmi</i>
<i>omezený počet jurisdikce</i>	<i>neomezený počet jurisdikce</i>
<i>jurisdikce je organizována do omezeného počtu úrovní</i>	<i>jurisdikce není organizována do konkrétního počtu úrovní</i>
<i>rozdělení jurisdikce je bráno jako permanentní</i>	<i>rozdělení jurisdikce je bráno jako flexibilní</i>

Zdroj: autorka

Dle: HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers, 5, 2001, 11, s. 1.

⁶⁵ HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers, 5, 2001, 11, s. 4.

2.1.1 Multi-level governance – Typ I

Typ I je obecně vhodný pro federální uspořádání státu, i když případ Evropské unie ukazuje na skutečnost, že se nejedná o uplatnění výlučné. EU modifikuje přenesení centrální úrovně na nad-státní, ale i sub-státní úroveň jednotlivého členského státu. V případě *struktury*, která je charakteristická pro tento model, se jedná obvykle o přijetí tzv. trojí politické struktury, tedy volená legislativa, exekutiva (s profesionálními správními úředníky) a soudní systém. Rozsah jednotlivých struktur odpovídá úrovni, které je určena, nicméně charakter jednotlivých struktur je stejný. Rozdělení jurisdikce je chápáno jako *permanentní*, tj. instituce jsou vnímány jako trvale existující.⁶⁶

Pro Typ I multi-level governance je dále typická *obecně zaměřená jurisdikce*, která je rozdělená v rámci omezeného počtu sub-národních vlád. Každá správní autorita oplývá určitým „svazkem“ pravomocí, v rámci nichž může rozhodovat o předem vymezených záležitostech. Nejedná se pouze o jednu přesně vymezenou problematiku, ale o skupinu různých záležitostí, které spadají pod institucionálně vymezenou lokální autoritu. Jurisdikce je také *rozdělena do předem vymezeného počtu úrovní*, v případě České republiky se jedná o úroveň evropskou (v souvztažnosti se členstvím v EU), národní, krajskou a obecní. Členství na každé úrovni je dáno obvykle teritoriálně a jedinečně, tj. na úrovni národní, regionální, lokální samosprávy, jejichž hranice, funkce a členství se vzájemně nekříží, nýbrž se na sebe vrství.⁶⁷

2.1.2 Multi-level governance – Typ II

Tento typ multi-level governance je dominantní mezi neoklasickými politickými ekonomy a teoretiky veřejné volby, na rozdíl od Typu I, který je spojován s federalismem. Jedná se o alternativní náhled na tento koncept, pro který je charakteristický spíše rozsáhlý počet jurisdikcí, nežli omezený; ve kterém nejsou jurisdikce spjaté jedinečně s určitou úrovní, ale operují na různých teritoriálních

⁶⁶ HOOGE, L. – MARKS, G.: *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, s. 236-237.

⁶⁷ Tamtéž, s. 239.

rovinách; ve kterém jsou jurisdikce určovány specificky, nežli obecně; a rozdělení jurisdikce je flexibilní, namísto pevně stanovené.⁶⁸

Zde vznikla multi-level governance za přesně stanoveným cílem, kdy veřejný sektor je rozdělen na *specificky zaměřené jednotky* (např. specializované veřejné služby: nemocnice či svoz odpadu). Tyto jednotky plní na sobě nezávislé funkce a mohou se vzájemně překrývat, stejně tak i členství v nich či úrovně působení. Co se týče *členství*, není zde obecně dán důvod, proč by menší jurisdikce nemohly být obsaženy většími. Teritoriální hranice jsou překračovány a jurisdikce se mohou taktéž překrývat. Hierarchická struktura národního státu nemá v tomto případě racionální ekonomické odůvodnění, spíše naopak.⁶⁹

Tento typ multi-level governance je organizován *napříč jednotlivými úrovněmi*, neboť všechny služby a zboží by měly být poskytovány právě tou jurisdikcí, která by získala za co nejnižší náklady co nejvyšší zisky. Jednotky multi-level governance tedy působí na té úrovni, která zajistí jejich nejefektivnější využívání, čímž napodobuje tržní mechanismy. Tento koncept nepracuje s rozdělením aktérů na úrovně „nad, pod, nižší, vyšší“, ale jedná se o širokou škálu veřejných a soukromých aktérů, kteří spolu mohou vzájemně spolupracovat. Teritoriální hranice a podmínky členství se liší v závislosti na jednotlivé jurisdikci. Rozdělení jurisdikce je chápáno jako *flexibilní*, spíše než permanentní, neboť jsou závislé především na změně preferencí občanů a požadavků funkčnosti.⁷⁰

Je vidno, že oba Typy představují absolutní hodnoty škály, na kterou umístíme a porovnááme jednotlivé systémy multi-level governance. Lze předpokládat, že Česká republika se blíží především Typu I, neboť sub-národní úrovně v České republice (kraje a obce) stojí v hierarchicky upořádané struktuře a nejsou si navzájem rovnocenné, neboť každá úroveň je vybavena jiným balíkem pravomocí a oblastí správy, čímž se tyto jednotky neohrožují kompetenčními spory.

⁶⁸ HOOGHE, L. – MARKS, G.: *Types of Multi-Level Governance*, s. 6-7.

⁶⁹ HOOGHE, L. – MARKS, G.: *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, s. 238.

⁷⁰ Tamtéž, s. 239-240.

2.2 Multi-level governance a evropeizace

Ačkoli je koncept multi-level governance často využíván k vysvětlování tvorby evropských politik, představuje stále poměrně kontroverzní téma. Celkově jsou konceptu multi-level governance vytýkány teoretické i praktické prvky. Nelze říci, že by koncept multi-level governance představoval nový teoretický rámec, spíše lze mluvit o určitém „doplnění“ stávajících teorií, nežli vznik nové evropské teorie. S tím souvisí i další možná výhrada, a to, že zmiňovaný koncept podává pouze omezenou deskripci současných změn v evropském politickém prostředí, a na rozdíl od standardních teorií, nepřichází multi-level governance s možnými výzkumnými hypotézami, které by mohly být verifikovány.⁷¹ Koncept multi-level governance je pro tuto práci i přes uvedené výtky užitečný, a to vzhledem ke skutečnosti, že evropeizace regionální politiky EU je spjatá se sub-národní mobilizací, spočívající mimo jiné ve strategiích, jaké sub-národní aktéři využívají při sledování svých zájmů, aby „obešli“ národní úroveň rozhodování. Sub-národní aktéři již nejsou pouze příjemci politiky EU, ale stávají se aktivními partnery Evropské komise při vytváření samotné regionální politiky EU. Evropská integrace je vnímána jako „hra“, která se odehrává na mnoha úrovních, čímž přichází do výzkumu otázky nových aktérů. S tímto je tedy spjat značný vzestup sub-národních aktérů, a jejich postupná integrace do evropského rozhodovacího procesu, a to prostřednictvím zvyšování významu ve vnitrostátních politických procesech – nabývání vyšší autonomie či podíl na decentralizované správě státu.⁷² Lze tedy říci, že evropeizace poskytuje evropskou úroveň výzkumu, který využívá koncept multi-level governance, a multi-level governance umožní výzkum evropeizace na jiných úrovních, nežli je národní.

⁷¹ JORDAN, Andrew: *The European Union: an evolving systém of multi-level governance... or government?* The Policy Press, 29, 2001, 2, s. 201.

⁷² JEFFERY, Ch.: c. d., s. 2-3.

PRAKTICKÁ ČÁST PRÁCE

3. ČESKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA PŘED VSTUPEM DO EVROPSKÉ UNIE - ADMINISTRATIVNÍ ROVINA

Evropská unie vnímá regionální politiku v obecné rovině jako činnost, jejímž úkolem je přispívat ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a zabezpečení jejich harmonického vývoje. Nosnou myšlenkou této politiky je poskytnout jednotlivým regionům vyrovnané šance a možnosti, aby jejich demografický, hospodářský a přírodní potenciál byl využit co nejlépe. Tento přístup vychází z předpokladu, že samotné tržní prostředí často nestačí k zaručení vyváženého ekonomického vývoje na celém území státu.⁷³

Cílů regionální politiky EU, tj. podpora ekonomického růstu, zaměstnanosti a konkurenceschopnosti, bude dle Evropské komise dosaženo pouze za předpokladu, že se na implementaci této politiky budou podílet všechny úrovně politické moci – evropská, státní, regionální a lokální. Reformou regionální politiky z roku 1988 přijala EU model regionálního rozvoje, který je založen na: alokaci finančních prostředků prostřednictvím regionálních, strategických a víceletých programů; aplikování principu subsidiarity, přijímání rozhodování na co nejnižší politické úrovni; principu partnerství vyžadující zahrnování regionálních institucí a aktérů do vytváření a implementace rozvojových programů (principu partnerství se blíže autorka věnuje v následující kapitole).

3.1 Počátky české regionální politiky

Počátky české regionální politiky lze datovat do první poloviny 90. let, ale v tuto dobu byl vliv EU na její podobu pouze minimální. Po roce 1989 se Česká republika (do 1. ledna 1993 Československá federativní republika) musela co nejrychleji vyrovnat s dědictvím komunistického režimu, spočívající především ve velmi omezeném soukromém vlastnictví, velké obchodní zaměřenosti na země bývalého socialistického bloku, a především v diskreditaci územní administrativy,

⁷³ BINEK, Jan – GALVASOVÁ, Iva: *Regionální politika v ČR: Efekty a nové výzvy*. In: SVOBODOVÁ, Hana – GALVASOVÁ, Iva (eds.): *Regionální politika v České republice: Efekty a nové výzvy*. GaREP Publishing, Brno 2009, s. 15.

kteřá byla vnímána jako nástroj kontroly Komunistické strany Československa, a proto jedním z prvních kroků nového režimu bylo zrušení regionálních samospráv.⁷⁴ Transformace země byla nutně prioritizována – obchodní a cenová liberalizace, privatizace, institucionální změny apod., přičemž regionální politika byla pouze součástí ostatních politik, nikoli samostatnou oblastí zájmu. Je nezbytné také podotknout, že zpočátku vyspělost jednotlivých částí země byla v poměrně vyváženém stavu (v poměru k situaci v následujících letech⁷⁵), a proto rozvíjení regionální politiky unikalo pozornosti tehdejších vlád.⁷⁶

Pro regionální politiku byla charakteristická především absence konkrétní koncepce s jasně vymezenými cíli, neboť byla definována v obecných termínech (např. restrukturalizace zaostávajících regionů, nastartování optimálního ekonomického růstu, zajištění odpovídajících životních standardů) a principech (např. podpora regionálních a lokálních iniciativ). Vágnost takto (ne)vymezené politiky vedla k situaci, kdy vláda musela čelit rozvojovým výzvám v každém regionu (např. výstavba infrastruktury, politika zaměstnanosti), místo aby se zaměřila na problémy nejtěžší. Nadto, nelze s určitostí tvrdit, že by se jednalo o tradiční regionální politiku, jelikož se vláda nezaměřovala výhradně na podporu konkrétních regionálních dimenzí, ale především na podporu malých a středních podniků, a to formou přímých podpor.⁷⁷ Jistou výjimkou v legislativní oblasti bylo usnesení vlády č. 759 z 30. 12. 1992 „Zásady regionální politiky vlády ČR“, které mělo přispět k minimalizaci poklesu hospodářsky problémových oblastí ČR v průběhu transformace.⁷⁸

⁷⁴ Před rokem 1989 Komunistická strana Československa „kolonizovala“ veškerou veřejnou autoritu, a to od nejvyšší úrovně až po nejnižší orgány místní administrativy. Formálně tedy decentralizované regionální struktury existovaly, ale byly pod přímou kontrolou Komunistické strany Československa, která byla extrémně centralizovaná. In: O'DWYER, Conor: *Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?* East European Politics & Societies, 2007, s. 224.

⁷⁵ Již v první polovině 90. let se začíná vývoj jednotlivých regionů diferencovat, a to vlivem stagnace či úpadku nekonkurenceschopných odvětví na určitých územích, a naopak rozvojem činností v progresivních oblastech. Tyto disparity se dále prohlubují ve druhé polovině 90. let.

⁷⁶ WOKOUN, René a kol.: *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. VŠE, Praha 2007, s. 14.

⁷⁷ Programy na podporu malých a středních podniků: Start, Rozvoj, Region, Speciál, Záruka. In: BACHTLER, John – DOWNES, Ruth – HELINSKA-HUGHES, Ewa – MACQUARRIE, John: *Regional development and policy in the transition countries*. Regional and Industrial Policy Research Paper, European Policy Research Centre, 1999, 36, s. 39-40.

⁷⁸ *Usnesení vlády České republiky č. 759 ze dne 30. 12. 1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády*.

In: kormoran.vlada.cz

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/DF0C748EF4C4CF45C12571B6006BBC31
(1. 10. 2012)

Česká regionální politika postrádala integrovaný, více-sektorový přístup, který je naopak typický pro Strukturální fondy EU. Česká republika neměla v období 1992-1997 zpracovaný národní rozvojový plán, regionální či sektorové plány. Regionální politika byla zacílená pouze na strukturálně postižené regiony⁷⁹, naopak zaostávající oblasti, které stojí v čele zájmu strukturální pomoci EU, podporu postrádaly.⁸⁰

Značný obrat lze sledovat od druhé poloviny 90. let, kdy významným impulsem změny byla „Dohoda o přidružení České republiky k Evropské unii“, která vstoupila v platnost v únoru 1995. Důsledkem této Dohody bylo uvědomění si důležitosti regionální politiky, a to především ve vztahu k následné možnosti čerpání finančních prostředků z předvstupních fondů EU.⁸¹ Za potvrzení změny přístupu státu k této politice lze jistě považovat vytvoření samostatného Ministerstva pro místní rozvoj v roce 1996, ačkoli jeho název evokuje spíše lokální, nežli regionální rozvoj. Doprovodným jevem bylo založení Centra pro regionální rozvoj a markantní navýšení regionálních rozvojových agentur a celkově organizací a subjektů, jejichž primárním cílem byla asistence při implementaci předvstupní pomoci.⁸² Je nutné v tuto chvíli upozornit na fakt, že vláda podporovala vznik a rozvoj jednotlivých agentur ještě před samotným vznikem vyšších územněsprávních celků, čímž nepřímou poukázala na důležitost, jakou regionálním rozvojovým agenturám přikládá.

3.2 Regionální politika a základní rámec zákonodárství – legislativní připravenost?

Především od druhé poloviny 90. let začíná také právní řád ČR klást větší důraz na regionální politiku. Nejprve je nutno zmínit Ústavu České republiky, která v článku 99 zmiňuje existenci vyšších územně samosprávných celků⁸³, a následně navazující ústavní zákon č. 347/1997Sb., o vytvoření územně samosprávných celků a o změně

⁷⁹ Podpora se tedy vztahovala přibližně pouze na 18-24 % obyvatel ČR.

⁸⁰ BAUN, Michael – MAREK, Dan: *Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralismus*. Mezinárodní vztahy, 4, 2002, s. 72.

⁸¹ DOČKAL, Vít – KOZLOVÁ, Michaela: *Regionální politika v České republice*. In: DOČKAL, Vít (ed.): *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství. Případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, s. 18.

⁸² Tamtéž, s. 29.

⁸³ *Ústava České republiky*. Hlava VII, čl. 99.

In: sbirkazakonu.info

<http://www.sbirkazakonu.info/ustava-ceske-republiky/ceska-republika-se-cleni-na-obce-ktere-jsou.html>

(1. 10. 2012)

ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., který zakotvil existenci 14 vyšších územně samosprávných celků (dále jen VÚSC či kraj) s účinností od 1. 1. 2000⁸⁴. Tak ČR naplnila doporučení Komise na realizaci správní reformy, a zároveň odložila realizaci této problematiky až na rok 2000. Od roku 2001, kdy krajské samosprávné orgány začaly již plně fungovat, se kraje postupně vyprofilovaly jako významní aktéři regionálního rozvoje.

Evropská unie kladla značný důraz na stabilní právní rámec jednotlivých kandidátských zemí ještě před samotným vstupem do EU. Kvůli evropským požadavkům v souvislosti se zásadními principy regionální politiky, musela ČR ještě před vstupem implementovat zákony a vládní usnesení, které by zajistily bezproblémové zavádění principů a pravidel EU. Mezi tyto normy patří zmíněný zákon o VÚSC, neboť právě správní reforma patřila mezi nejdůležitější požadavky Komise. Vznik krajských samosprávných orgánů však nebyl posledním zásahem do administrativně-územního členění země, neboť pro účely administrace Strukturálních fondů nebyly kraje vhodné. S tímto souvisí také Usnesení vlády České republiky č. 707 z října 1998, které vymezilo územní jednotky NUTS (La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – Klasifikace územních statistických jednotek), neboť tento pěti úrovnový systém je nezbytný pro nastavení a realizaci evropské regionální politiky. Prostředky ze Strukturálních fondů EU jsou směřovány k úrovni NUTS 2, jejichž velikost je oproti 14 českých krajům průměrně větší co do počtu obyvatel 2,5krát a 4krát co do územní velikosti. Aby byla tato úroveň naplněna, musela ČR vytvořit nové územní členění, tj. celkem 8 regionů soudržnosti⁸⁵ – NUTS 2.⁸⁶

⁸⁴ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.

In: concourt.cz

http://www.concourt.cz/clanek/uz_kraje

(5. 10. 2012)

⁸⁵ 8 regionů NUTS 2:

Praha	– určený územím hl. města Prahy;
Střední Čechy	– určený územím Středočeského kraje;
Severovýchod	– určený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje;
Severozápad	– určený územím Karlovarského a Ústeckého kraje;
Jihozápad	– určený územím Jihočeského a Plzeňského kraje;
Jihovýchod	– určený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina;
Střední Morava	– určený územím Olomouckého a Zlínského kraje;
Moravskoslezsko	– určený územím Moravskoslezského kraje.

⁸⁶ Usnesení vlády České republiky č. 707 ze dne 26. října 1998 k vymezení územních jednotek NUTS na území České republiky pro statistické a analytické potřeby a pro potřeby Evropské unie.

In: czso.cz

http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni_uzemnich_jednotek_nuts_v_cr_pro_potreby

(5. 10. 2012)

Výše zmíněnému usnesení ovšem předcházela poměrně velká diskuse, a to především mezi Evropskou komisí a ČR. Vláda upřednostňovala prisouzení úrovně NUTS 2 každému kraji, ovšem Evropská komise doporučila kraje sdružit do větších uskupení, a to kvůli nízkému počtu obyvatel ve většině VÚSC (do 1 milionu obyvatel). Z původního návrhu Komise, tj. ustanovení 3-5 regionů NUTS 2, a původního plánu české strany, tj. 14 regionů NUTS 2, vznikl kompromis, tj. 8 regionů NUTS 2. Lze konstatovat, že tímto bylo ustoupeno především požadavkům Komise, neboť česká strana nedokázala přesvědčit EU o potřebě vyššího počtu regionů NUTS 2.⁸⁷

Ve druhé polovině 90. let lze sledovat značný paradox. Na jednu stranu lze pozorovat snahu české politické scény o co největší přizpůsobení evropské regionální politice, na druhé straně byla opatření, kterými by se harmonizovala česká regionální politika s politikou hospodářské a sociální soudržnosti EU, přijímána jen velmi pozvolně.⁸⁸ Je nutné konstatovat, že právě v této době se začínají rozvíjet hlavní systémové divergence mezi českou regionální politikou a regionální politikou EU v ČR. Vznik VÚSC a NUTS je typickým příkladem této disharmonie, neboť vazba VÚSC na jednotlivé úrovně NUTS se setkává s mnoha problémy, které vyústily až do diskuse o případné revizi regionů NUTS 2⁸⁹. Především se jedná o snahu některých krajů (převážně Jihomoravský kraj a Ústecký kraj) o vytvoření samostatného regionu soudržnosti. Ovšem politická podpora emancipačních snach těchto regionů je velmi nepravděpodobná, neboť by vyvstala otázka, kam přiřadit „zbylý“ kraj, který by nedosáhl nezbytného počtu obyvatel, tj. 800 tis., aby mohl vytvořit vlastní úroveň NUTS 2.⁹⁰

Mezi zásadní právní dokumenty patří zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který legislativně zakotvuje přístup státu k regionální politice a je pravidelně inovován.⁹¹ Zákon vedle zavádění základních principů evropské regionální politiky (tj. koncentrace, programování, partnerství aj.) stanovuje podmínky pro poskytování podpory, realizaci a koordinaci regionální politiky v ČR. Co je velmi

⁸⁷ DOČKAL, V. – KOZLOVÁ, M.: c. d., s. 19.

⁸⁸ Tamtéž, s. 21.

⁸⁹ V roce 2003 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1059/2003, které umožnilo podřadit pod NUTS 2 již regiony od 800 tis. obyvatel.

⁹⁰ DOČKAL, V. – KOZLOVÁ, M.: c. d., s. 20.

⁹¹ *Zákon o podpoře regionálního rozvoje*. Zákon č. 248/2000 Sb.

In: asociacekrajů.cz

http://www.asociacekrajů.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=151025

(10. 10. 2012)

podstatné, zákon sice pamatuje na rozdělení působnosti mezi jednotlivé státní orgány, ale jejich specifikace je velmi vágní.

Úkolem státu je dle zákona zejména:

- vytváření koncepce regionální politiky;
- zabezpečení finančních prostředků státního rozpočtu a zajištění potřebných legislativních opatření;
- analýza a následná identifikace regionálních disparit;
- vytyčení podporovaných regionů;
- stanovení a zaměření podpory státu v rámci státních programů.

Úlohou krajské úrovně je především:

- spolupracovat s ústředními úřady státní správy;
- koordinovat zájmy obcí ve věcech regionálního rozvoje nadobecního významu;
- orgány kraje tvoří základní jednotku v rámci tvorby a realizace regionálního rozvoje;
 - koordinace rozvoje územního obvodu kraje a rozvoj odvětví v jejich samostatné působnosti;
 - zpracování a implementace rozvojových programů;
 - stanovení regionálních rozvojových priorit, ovlivňování vývoje regionálních disparit v rámci kraje.⁹²

Zákon tedy velmi obecně stanovuje kompetence jednotlivých orgánů, velmi často se jedná o ustanovení, která vyplývají přímo z principu existence daného tělesa (např. „Kraj může podporovat rozvoj soukromého podnikání prospěšného pro kraj; odstraňovat závady a nedostatky v oblastech, které spadají pod jeho působnost.“)⁹³.

Dalším zákonem, který potvrzuje úlohu krajů v této politice a představuje důležitý právní nástroj pro regionální rozvoj, je zákon č. 129/2000 Sb.⁹⁴, o krajích. Lze pozorovat, že kraje postupně získávají na významu v rámci regionální politiky státu,

⁹² *Zákon o podpoře regionálního rozvoje*. Zákon č. 248/2000 Sb.

In: asociacekrajů.cz

http://www.asociacekrajů.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=151025

(10. 10. 2012)

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ *Zákon o krajích (krajské zařízení)*. Zákon č. 129/2000 Sb.

In: sbirkazakonu.info

<http://www.sbirkazakonu.info/zakon-o-krajich-krajske-zrizeni/>

(10. 10. 2012)

neboť spolu se státem plní při regionálním rozvoji vzájemně nezastupitelné role, musí spolupracovat, ale zároveň se nemohou suplovat. Kraje nemohou převzít centrální úlohu státu už jen z toho důvodu, že ze své podstaty působí na přesně vymezeném území; na druhou stranu odstraňování regionálních disparit vyžaduje centrální, a tudíž jednotné posuzování problémů na celém území státu dle jednotných kritérií a následné rozhodování, které z nich a jakým způsobem mají být podporovány.

Vládní usnesení představují nejčastěji využívanou právní normu v oblasti fungování regionální politiky, mezi nejdůležitější patří hlavně Zásady regionální politiky ČR a Strategie regionálního rozvoje (SRR). SRR není dokumentem, na jehož základě by měly být rozdělovány finanční prostředky na podporu regionálního rozvoje, ale je především východiskem pro přípravu zaměření jednotlivých regionálních programů, včetně operačních programů Strukturálních fondů, a představuje cíle, kterých by mělo být dosaženo v určitém časovém období (finanční rámec EU).⁹⁵ Regionální politika je mimo jiné upravována zákony a zákonnými opatřeními.⁹⁶

Na přípravu vstupu země do EU reagovala česká legislativa především usneseními, která zaváděla pravidla evropské regionální politiky především ve formě programových dokumentů, např. Národní rozvojový plán (dále jen NRP). Tento dokument nastavil pravidla a monitoring čerpání finančních prostředků z evropských fondů a rozdělil celkový finanční obnos mezi jednotlivé vytýčené cíle. Zmíněný plán, za jehož podobu odpovídalo Ministerstvo pro místní rozvoj, sloužil jako podklad pro vyjednávání s Komisí o výši a finální podobě konkrétní podpory. Tento dokument navrhla Česká republika, nicméně o jeho finální podobě rozhodla Komise. Následně v červenci 2003 bylo vládou ČR schváleno usnesení, vymezující strukturálně postižené, hospodářsky slabé oblasti a regiony s vysoce nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti.⁹⁷

Jak lze pozorovat, mnoho podstatných právních aktů bylo přijímáno již několik let před vstupem České republiky do EU. Převážně ovšem tato legislativa reagovala na unijní požadavky a jejím cílem byla implementace základních principů evropské regionální politiky. Se vstupem ČR do EU se postupně rozšířil český legislativní rámec. Strategické a programové dokumenty byly vypracovávány na státní úrovni, ale

⁹⁵ POSTRÁNECKÝ, Josef: *Regionální politika a regionální rozvoj v České republice*. Urbanismus a územní rozvoj, XIII, 2010, č. 5, s. 14.

⁹⁶ Např. zákon 129/2000 Sb., o krajích; zákon 128/2000 Sb., o obcích; zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů; zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁹⁷ POSTRÁNECKÝ, J.: c. d., s. 14.

také na úrovni krajů, měst a obcí. Vedle nich existovaly programové dokumenty pro využití zdrojů ze Strukturálních fondů EU, které byly zpracovány buď tématicky nebo na úrovni regionů NUTS 2. Programové dokumenty v oblasti regionální politiky bylo možné tedy rozdělit do dvou kategorií, z nichž jedna se zaměřila na českou regionální politiku, druhá na potřeby realizace evropské regionální politiky. Ideálně měly být tyto dokumenty vzájemně provázány a koordinovány.⁹⁸

Tabulka č. 5 Programové dokumenty v oblasti regionální politiky

ÚZEMÍ	REGIONÁLNÍ POLITIKA ČR	REGIONÁLNÍ POLITIKA EU A PŘEDVSTUPNÍ POMOC
Česká republika	Strategie regionálního rozvoje ČR	Národní rozvojový plán
Regiony soudržnosti/kraje	Programy rozvoje krajů (NUTS 3)	Regionální operační program (NUTS 2)
Specifické typy regionů	Státní programy regionálního rozvoje	Společné programové dokumenty pro příhraniční regiony (PHARE CBC)
Mikroregionální úroveň	Programy rozvoje okresů	Programy rozvoje mikroregionů (SAPARD)
Lokální úroveň	Strategie rozvoje měst a obcí	

Zdroj: BLAŽEK, Jiří: *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. Karolinum, Praha 2003. Citováno dle: DOČKAL, Vít – KOZLOVÁ, Michaela: *Regionální politika v České republice*. In: DOČKAL, Vít (ed.): *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství. Případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, s. 23.

Pro tuto dvojkolejnost regionální politiky byla charakteristická řada strategických a programových dokumentů, mezi nimiž nebyla návaznost (respektive jejich priority nebyly provázané), mimo jiné konkrétně mezi Strategií regionálního rozvoje ČR a Národním rozvojovým plánem. Jak již bylo uvedeno výše, NRP vytyčovalo základní cíle, priority a pravidla evropské regionální politiky, zatímco SRR definovalo stav regionálního rozvoje ČR, jeho cíle, priority a charakteristiky, přičemž se zabývalo „pouze“ možnostmi financování z národních zdrojů ČR a navázání na evropskou regionální politiku absentovalo. V konečném důsledku „dokumentová

⁹⁸ SYNKOVÁ, Lenka: *Dokumenty regionálního rozvoje krajů*. Urbanismus a územní rozvoj, XII, 2009, č. 1-2, s. 14.

přeprogramovanost“ přispívala k jejich celkové diskreditaci a derealizaci.⁹⁹ Předmětem oprávněné kritiky (nejen ze strany Komise) byla také přílišná obecnost dokumentů a značná šíře, nejasnost a překrývání se jejich priorit a opatření.

3.3 Regionální politika a její aktéři – institucionální připravenost?

Do roku 2000 byla teritoriální administrativní struktura České republiky tvořena třemi úrovněmi: centrální, okresní a komunální. Okresy představovaly pouze tzv. funkční nevolené regiony, které byly koordinovány Ministerstvem pro místní rozvoj. Okresy byly součástí centrálně řízené struktury a odpovídaly za implementaci státní politiky. Již v první polovině 90. let požadoval tehdejší prezident Václav Havel a premiér Petr Pithart reformu administrativního systému, spočívající ve vytvoření nových teritoriálních a administrativních jednotek. Ovšem jejich snahy byly poškozeny politickým bojem mezi vládou a opozicí, stejně jako konflikty mezi individuálními politickými elitami.¹⁰⁰ Pro českou regionální reformu byl charakteristický vyšší zájem politické elity, nežli široké veřejnosti¹⁰¹, neboť znovuvytvoření a restrukturalizace regionálních institucí nabízela politickým stranám významný prostředek, který mohl být využit v jejich konkrétní prospěch¹⁰². Administrativní reforma byla nakonec odsunuta v tu dobu významnějšími vládními prioritami, a to privatizací, ekonomickými reformami či zhoršujícími se vztahy mezi Českou a Slovenskou republikou v souvislosti s rozpadem společného státu. Již česká ústava z roku 1993 zavázala vládu vytvořením vyšších samosprávních jednotek s přímo voleným zastupitelstvem na čtyři roky.¹⁰³

Ve vysoce volatilním politickém systému lze očekávat, že vládní politické strany se budou velmi pravděpodobně snažit využít organizační výhody plynoucí

⁹⁹ DOČKAL, V. – KOZLOVÁ, M.: c. d., s. 23.

¹⁰⁰ YODER, Jennifer: *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*. Europe - Asia Studies, 55, 2003, č. 2, s. 276.

¹⁰¹ V červnu 2000, dle výzkumu veřejného mínění v oblasti regionální decentralizace, se méně než polovina občanů domnívala, že vznik krajů je pozitivním krokem.

In: *Vznik krajů lidé hodnotí obecně pozitivně, každý druhý si ho spojuje se zvětšením možnosti občanů rozhodovat o regionálních záležitostech*.

In: stem.cz

[http://www.kr-](http://www.kr-urady.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450022&id_dokumenty=152089)

[urady.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450022&id_dokumenty=152089](http://www.kr-urady.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450022&id_dokumenty=152089)

(10. 10. 2012)

¹⁰² Politické strany mohly ovlivnit teritoriální hranice vznikajících krajů a potenciálně je upravovat dle své volební podpory; určení personálního zajištění nové regionální administrativy apod.

¹⁰³ O'DWYER, C.: c. d., s. 229-230.

z institucionálních reforem (resp. z regionální decentralizace), než v politickém systému s poměrně stabilními voličskými preferencemi, kde strany cítí menší potřebu zajistit si volební podporu.¹⁰⁴ Tuto tezi potvrzuje negativní postoj vládnoucí Občanské demokratické strany (dále jen ODS) ke vzniku krajských samospráv. ODS měla od počátku 90. let poměrně stabilní voličskou základnu.

Za oficiální ideologické a politické důvody ODS uvedla ideologickou averzi vůči intervencionistické regionální politice, navyšování byrokracie, a s tím spojený nárůst finančních nákladů a přesvědčení, že centralizovaná administrativa je mnohem efektivnější. Zároveň se vedení ODS obávalo, že by nezávislé regionální vlády mohly oslabit postavení centrální vlády, a tedy nejsilnějších politických stran.¹⁰⁵ Za nejpodstatnější důvod odmítání zřízení krajských samospráv lze ovšem považovat obavu ODS ze ztráty kontroly nad dalším ekonomickým vývojem jednotlivých regionů země.¹⁰⁶

Přestože již Ústava České republiky uváděla založení krajských samospráv v roce 1992, vládnoucí ODS se úspěšně dařilo jejich zavádění oddalovat, a to především z důvodu neexistence konsensu napříč politickou reprezentací. Jednalo se převážně o ideologicky až filozoficky odlišné názory politických aktérů, vztahující se k otázce povahy demokracie a role obyvatel v politice. Podporovatelé regionální reformy a decentralizace¹⁰⁷ byli přesvědčeni, že zvolení představitelů na sub-národní úrovni budou více obeznámeni s regionálními prioritami, cíli a zájmy, nežli elity na centrální úrovni, a regionálně uzpůsobená ekonomická politika bude vykazovat vyšší růst; kritikové decentralizace¹⁰⁸ se naopak obávali, že sub-národní elity by upřednostňovali regionální zájmy nad národními, ale především zde panovala obava nad ztrátou vlivu nad samosprávnými administrativami. Vzhledem k nesouladu názorů jednotlivých politických stran, debata o decentralizaci a regionalizaci pokračovala ve druhé polovině 90. let bez konkrétních výsledků.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 232.

¹⁰⁵ YODER, J.: c. d., s. 277.

¹⁰⁶ ILLNER, Michal: *Territorial Government in the Czech Republic*. In: KIRCHNER, Emil (ed.): *Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic, and Slovakia*. St. Martin's Press, New York 1994, s. 94. Citováno dle: YODER, J.: c. d., s. 278.

¹⁰⁷ Regionální reformy byly všeobecně podporovány organizacemi a jednotlivci, kteří ještě před rokem 1989 byli součástí demokratické opozice, např. Občanské fórum a Václav Havel. Z tehdejších významných politických stran se jednalo o Českou stranu sociálně demokratickou v čele s Milošem Zemanem.

¹⁰⁸ Oponenti nebyli typickými funkcionáři z komunistické éry, ale byli to zástupci politické moci od počátku 90. let, kteří se obávali především oslabení centrální vlády a národní jednoty.

¹⁰⁹ YODER, J.: c. d., s. 278.

Je paradoxní, že navzdory velmi zdůrazňované potřebě regionalizace ze strany EU ve středo - a východoevropských zemích (tedy i v ČR), a navzdory důležitosti kladené principu partnerství během přístupových rozhovorů, aktivní účast regionálních elit a institucí v průběhu přístupových jednání byla marginální. Jednání vedla především centrální vláda. Jistý výraznější zlom v přístupu Komise lze poprvé zaznamenat v dokumentu Agenda 2000 – pro silnější a širší Evropu¹¹⁰. V roce 1997 Komise kritizovala připravenost ČR na vstup do EU, a to z důvodu absence nezávislé politiky regionálního rozvoje, spočívající především v neexistenci institucionálních a administrativních struktur na regionální úrovni. Aktivita, zaměřené na regionální rozvoj, se realizovali prostřednictvím několika celostátních odvětvových přístupů. Dle Komise bylo důležité, aby Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovalo odpovídající mechanismy koordinace na celostátní úrovni a ČR vytvořila účinné nástroje a posílila finanční zdroje určené regionálnímu rozvoji. Závěrem Komise konstatovala, že Česká republika nemá regionální politiku (myšleno na národní úrovni).¹¹¹

Ústava ČR ovšem byla v otázce formy a obsahu nového regionálního systému v zemi velmi vágní, nezabývala se počtem ani vymezením hranic jednotlivých regionů, stejně absentovalo udělení pravomocí regionálním vládám.¹¹² Obdobně, Komise zdůrazňovala, že neexistuje konkrétní evropský model regionalizace, který by si státy „pouze“ přisvojily; kandidátské země musely přijmout „vhodný legislativní rámec“ pro implementaci specifických opatření vztahujících se k regionální politice, a určit tzv. regiony soudržnosti NUTS. I přes neexistenci konkrétního modelu, EU kladla výrazné požadavky na konečnou podobu krajského zřízení, včetně počtu a velikosti nově vytvářených samosprávných celků. Konkrétně systém vymezení regionů soudržnosti NUTS byl důležitým prostředkem Komise pro formování regionální politiky členského státu, neboť úroveň NUTS 2 je podstatná pro Strukturální fondy. Toto vymezení nejenom poskytuje statistické informace a úroveň pro analýzu za účelem plánování regionálního rozvoje, ale především definuje prostorovou úroveň, na kterou jsou finanční prostředky ze Strukturálních fondů zaměřovány. Prostorová vymezení území NUTS 2 jsou navrhována jednotlivými členskými státy, ovšem

¹¹⁰ Anglický originál: Agenda 2000 – For a Stronger and Wider Union.

¹¹¹ Commission of the European Communities: *Agenda 2000 – Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union*. Bulletin of the European Union Supplement, 14, 1997, s. 83.

¹¹² LAPLANT, James – BAUN, Michael – LACH, Jiří – MAREK, Dan: *Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies*. The Journal of Federalism, 34, 2004, č. 1, s. 37-38.

následně jsou schvalována EU.¹¹³ Více než 90 % těchto financí je určeno do Strukturálních fondů. Aby členské země měly přístup k těmto zdrojům, musí splnit mimo jiné právě administrativní kritéria pro implementaci (např. mechanismus mezi-resortní komunikace, víceleté programování, monitoring a implementační mechanismy, přijetí Národního rozvojového plánu, přijetí klasifikaci regionů na základě NUTS). Komise oficiálně přenechává rozhodnutí, týkající se institucionálního uspořádání, na národních státech, neboť existují různé modely sub-národního řízení regionální politiky – od decentralizovaných až po více unitární –, které jsou kompatibilní s aquis.^{114,115} EU tedy nediktuje konkrétní model institucionální struktury, ovšem klade zvýšené nároky na koordinaci jednotlivých řídicích a implementačních agentur, přičemž vyžaduje jasnou podobu institucionálního rámce pro implementaci Strukturálních fondů, a to jak na centrální úrovni, tak na úrovni regionální¹¹⁶.

V prosinci 1997 obě komory českého parlamentu schválily ústavní zákon o vytvoření VÚSC¹¹⁷, na jehož základě vzniklo 14 vyšších územně správních celků, resp. krajů¹¹⁸. Tento zákon ovšem nezahrnoval problematiku spjatou s krajským zastupitelstvem, povinnostmi regionů či vymezení přesných kompetencí mezi lokálními a centrálními autoritami. Řada zákonů a regulací spjatých s regionalizací, zahrnující nový volební zákon, nebyla přijata do roku 2000.¹¹⁹ Tato prodlení do jisté míry potvrzují, že jednou z hlavních motivací pro zajištění regionálních reforem, bylo prosazování decentralizace ze strany EU. Významným cílem ČR bylo bezpochyby získat přístup k financím EU, které jsou určeny na regionální politiku. Je ovšem důležité poznamenat, že regionální reforma probíhala v situaci politické krize, nelze proto na druhou stranu vliv EU přeceňovat. Finální verze podoby české regionální

¹¹³ HUGHES, James – SASSE, Gwendolyn – GORDON, Claire: *Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government*. Journal of Common Market Studies, 42, 2004, č. 3, s. 534-535.

¹¹⁴ Např. Česká republika vytvořila vyšší samosprávné celky, jejichž hranice nejsou kompatibilní s podmínkami vymezení regionů soudržnosti NUTS 2, proto jsou regiony úrovně NUTS 2 vymezeny separátně, čistě statistické entity, vytvořené za účelem implementace Strukturálních fondů. Naopak, v Polsku jsou hranice regionálních samospráv totožné s vymezením regionů soudržnosti úrovně NUTS 2.

¹¹⁵ O'DWYER, C.: c. d., s. 228.

¹¹⁶ V tomto případě „institute“ rozuměj orgány na centrální, regionální a krajské úrovni, monitorovací výbory, platební orgány a orgány zabezpečující finanční kontrolu.

¹¹⁷ Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; zákon 347/1997 Sb.

In: concourt.cz

http://www.concourt.cz/clanek/uz_kraje

(5. 10. 2012)

¹¹⁸ Stejný počet regionů existoval již mezi lety 1948-1960, ale s odlišnými regionálními hranicemi.

¹¹⁹ YODER, J.: c. d., s. 278.

reformy byla kompromisem mezi vizí ČSSD, spočívající v regionálně vedeném ekonomické rozvoji a širší politické participaci; a představou ODS, ležící především v obavě z expandující státní byrokracie.¹²⁰

Významnější posun v rozdělení pravomocí mezi národní, regionální a municipální úroveň byl dosažen s novou legislativou v roce 2002 a zrušením okresních úřadů, jejichž pravomoci měly být rozděleny mezi krajskou a municipální úroveň k lednu 2003. Ovšem ještě několik let po samotném vzniku, musely kraje čelit obtížím s úplnou akceptací jejich role jako klíčových aktérů v českém politickém systému, čemuž by měly odpovídat také finanční nástroje krajů, určené k financování hlavních regionálně-rozvojových projektů.¹²¹ Veřejný finanční systém zůstal poměrně centralizovaný, a to především z oficiální obavy ODS, aby poskytnutím více pravomocí jednotlivým regionálním vládám, nedošlo k výraznému nárůstu fiskální politiky. Je důležité mimo jiné podotknout, že hranice jednotlivých krajských samospráv nebyly ustaveny v hranicích regionů soudržnosti NUTS 2 také proto, aby centrální vláda měla stále kontrolu nad implementací programů, financovaných ze Strukturálních fondů.¹²²

V případě komparace aktérů, kteří zajišťovali či jistým způsobem ovlivňovali regionální politiku před vstupem a po vstupu ČR do EU, lze jednoduše dospět k závěru, že jejich počet se po roce 2004 zvýšil. Jelikož obecná podoba EU o řízení regionální politiky vychází z představy, že by se nemělo jednat o typ policy, který bude řízen pouze centrálními orgány státu, ale na tzv. policy-making se budou podílet i další (případně noví) aktéři, začala vznikat většina relevantních institucí až v souvislosti s přípravou ČR na vstup do EU. Ovšem otázce, zdali se jednotliví aktéři podílejí na regionální politice pouze z formálního hlediska, či naopak dochází také k praktickému zapojení, myšleno přenosu kompetencí z centra na aktéry působících na jedné z úrovní vládnutí v rámci státu, se autorka věnuje ve čtvrté kapitole této práce, zaměřující se na multi-level governance.

Jednotlivá ministerstva, představující nejdůležitější centrální orgány v oblasti řízení regionální politiky, existovala již delší dobu před zamýšleným vstupem země do EU. Naopak, většina institucí na sub-národní úrovni začala postupně vznikat až se zamýšleným vstupem země do Unie.

¹²⁰ O'DWYER, C.: c. d., s. 250-251.

¹²¹ LAPLANT, J. – BAUN, M. – LACH, J. – MAREK, D.: c. d., s. 43.

¹²² O'DWYER, C.: c. d., s. 252.

Prvořadým krokem bylo vytvoření Ministerstva pro místní rozvoj ČR, a to k 1. lednu 1997, které mělo v podstatě přejmout agendu již zrušeného Ministerstva hospodářství.¹²³ Hlavním účelem vzniku této instituce bylo rozvíjení spolupráce s EU v oblasti regionálního rozvoje, s čímž souvisí povinnost zabezpečení realizace programů předvstupní pomoci formou čerpání finančních prostředků EU.¹²⁴ V přímé souvislosti realizace projektů regionálního rozvoje bylo nutné založit instituci, odpovědnou za řízení financí ve formě evropských dotačních programů, v případě ČR se jednalo o Národní fond, který byl zřízen jako součást Ministerstva financí ČR v prosinci 1998.¹²⁵ Dalším základním centrálním orgánem při tvorbě a implementaci české regionální politiky je Centrum pro regionální rozvoj, které vzniklo v roce 1996. Jeho primárním cílem je podporovat regionální politiku vlády ČR a asistovat při realizaci schválených projektů, ať již zpočátku z předvstupních fondů, tak následně z fondů strukturálních.¹²⁶ Institucionálně obdobným orgánem je Agentura pro podporu podnikání a investic Czechinvest (dále jen Czechinvest), která byla založena v roce 2004 jako příspěvková organizace Ministerstva průmyslu a obchodu. Czechinvest vznikl sloučením s Agenturou pro rozvoj podnikání a Agenturou pro rozvoj průmyslu ČR, jejichž původní formy existovaly již od roku 1992 a jejich cílem byla propagace ČR z hlediska potenciálních zahraničních investic. Hlavním úkolem Czechinvestu je zjednodušení komunikace mezi státem, EU a jednotlivými podnikateli.¹²⁷

¹²³ *Kompetenční zákon č. 272/1996 Sb.*

In: portal.gov.cz

<http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=44482&fulltext=&nr=272~2F1996&part=&rpp=15#local-content>

(12. 10. 2012)

¹²⁴ Od roku 2004 tvoří i některá další česká ministerstva řídicí orgán konkrétních operačních programů, tudíž jsou odpovědná za podporu příslušného rozvoje (např. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu).

¹²⁵ WOKOUN, René: *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. VŠE, Praha 2003, s. 45.

¹²⁶ *Centrum pro regionální rozvoj České republiky*.

In: crr.cz

<http://www.crr.cz/cs/o-nas/o-nas/>

(10. 11. 2012).

¹²⁷ *Agentura pro podporu podnikání a investic Czechinvest*.

In: czechinvest.org

<http://www.czechinvest.org/o-czechinvestu>

(10. 11. 2012)

První dva cíle Strategie regionálního rozvoje ČR z roku 2000 měly institucionální charakter¹²⁸ a v současnosti je lze považovat za dosažené, neboť jsou všeobecně funkční. Opírají se především o realizaci politiky soudržnosti EU, naopak česká regionální politika byla ještě více upozaděna. V současnosti lze konstatovat, že z kvalitativního i kvantitativního hlediska došlo v rámci rozvoje regionů k významnému posunu, především prostřednictvím regionálních subjektů, a také přímými rozvojovými aktivitami krajů, vzniklých v roce 2000.¹²⁹ Stejně tedy jako na úrovni centrální, rovněž i v regionální rovině funguje několik aktérů, jejichž vznik a následná existence je spojována s přípravou a vstupem ČR do Unie. Formálním pramenem, upravujícím zapojení regionálních aktérů do policy-building, je již zmíněný zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Jedním z nejdůležitějších ustanovení zákona je založení Řídícího a koordinačního výboru (dále jen ŘKV), jehož charakter je konzultační, čímž zákonodárce aplikoval princip partnerství a formálně dostal požadavkům Komise. Tento subjekt působí na centrální úrovni a jeho prostřednictvím mohou regionální aktéři formálně ovlivňovat politický proces probíhající v centrálních orgánech. ŘKV nebyl do vstupu ČR do EU velmi využíván, ovšem po roce 2004 se stal platformou interakcí mezi státními zástupci (příslušná ministerstva, Úřad vlády a Český statistický úřad), zástupců samospráv (regionální rady regionů soudržnosti NUTS 2, Svaz měst a obcí ČR), odborů (Českomoravská komora odborových svazů), zaměstnavatelských svazů a podnikatelů (Hospodářská komora, Asociace textilního, oděvního a kožedělného průmyslu, Svaz průmyslu a dopravy ČR), odborných institucí (vysoké školy jsou reprezentovány Vysokou školou chemicko-technologickou v Praze), nevládních organizací (Centrum pro komunitní práci Střední Čechy), družstev (Svaz českých a moravských výrobních družstev).¹³⁰

V rámci příprav na aplikování regionální politiky EU v souvislosti s novým administrativním členěním země na regiony soudržnosti NUTS 2, byly zřízeny dva

¹²⁸ Dosažení regionální ekonomické a institucionální úrovně umožňující, aby vstup ČR do EU proběhl bez významných otřesů a srovnání českých regionů s jejich unijními protějšky po ekonomické, sociální a kulturní stránce; Zavedení a stabilizace funkčního regionálního uspořádání ČR.

In: BINEK, J. – GALVASOVÁ, I.: c. d., s. 21.

¹²⁹ Tamtéž, s. 22

¹³⁰ *Řídící a koordinační výbor.*

In: [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

<http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Koordinace-OP/Ridici-a-koordinacni-vybor>

(10. 11. 2012)

základní orgány, a to Regionální rada (dále jen Rada) a Výbor regionálního rozvoje (dále jen Výbor). Členové Rady jsou voleny zastupitelstvy krajů, které náleží do příslušného regionu soudržnosti NUTS 2, a jejich hlavním úkolem je příprava regionálních operačních programů (dále jen ROP), které jsou stěžejní pro čerpání finančních prostředků ze Strukturálních fondů. Mezi další kompetence patří hodnocení určitých projektů, monitoring finančních toků a hodnocení efektivity jejich využívání. Výbor je tvořen mimo jiné zástupci krajů, podnikatelů a neziskových organizací, volen je Radou a hlavní úlohou je realizace a monitoring finanční pomoci z EU.¹³¹

Posledními aktéry, které je nezbytné zmínit, a jejichž vznik je spjat se vstupem země do EU, jsou regionální rozvojové agentury (dále jen RRA), které začaly vznikat již v průběhu 90. let jako reakce na předvstupní pomoc z EU. Je nutné podotknout, že mnohé z těchto subjektů vznikly ještě před samotným založením krajů či regionů soudržnosti, tudíž nalezení vzájemných vztahů těchto agentur a samosprávných celků bylo nesnadné. Nadto, RRA mají další specifikaci, a to, že nevznikly prvotně z rozhodnutí státních orgánů, ale jako samostatné jednotky, jejichž cíle mohou nabývat různých podob. RRA postupně vznikaly ve všech krajích, přičemž mohou působit jako komerční aktér (tj. například poradenské služby) nebo jako veřejnoprávní orgán usilující o celkový rozvoj regionu. Ačkoli jednotlivé RRA vytvořily Českou asociaci rozvojových agentur s cílem reprezentace na národní úrovni a lepší spolupráce s centrálními orgány, nejedná se o silný politický subjekt, neboť jednotlivé RRA stále usilují spíše o sebe-prosazování, nežli o vzájemnou spolupráci. Tudíž, jedná se především o důležité, ale regionální aktéry.¹³²

Lze tedy říci, že již samotnou přípravou na vstup ČR do EU, se uskutečnily značné změny v oblasti institucionální, a to vznikem řady nových a vlivných aktérů. Prvořadou úlohou těchto subjektů je spolupráce, implementace, následný monitoring a evaluace programů, vycházejících ze Strukturálních fondů EU.

¹³¹ *Regionální rada.*

In: rr-strednimorava.cz

<http://www.rr-strednimorava.cz/rr>

(11. 11. 2012)

¹³² DOČKAL, V. – KOZLOVÁ, M.: c. d., s. 29-31.

3.4 Regionální politika Evropské unie v České republice a její finanční nástroje

V první polovině 90. let byly problémy, nacházející se ve státem stanovených regionech, financovány výhradně z národních zdrojů, tedy z národního rozpočtu ČR, a to formou dotací, úvěrů za zvýhodněnou sazbu a dobu splatnosti či návratnou finanční výpomocí. Postupně, v souvislosti se statutem kandidátské země EU, mohla ČR využívat spolufinancování těchto problémů z tzv. předvstupních fondů EU, v období 2000-2006 se jednalo o tyto programy: PHARE (Poland and Hungary: Aid for the Restructuring of Economies), SAPARD (Special Action Programme for Pre-accession Aid for Agriculture) a ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession).¹³³ Pilotní projekty prostřednictvím uvedených programů vytvářely a zkoušely struktury, jejichž funkčnost byla předpokladem pro úspěšné fungování čerpání ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti po plnoprávném vstupu ČR do EU. Prostřednictvím těchto fondů EU zvýšila svůj vliv na podobu české regionální politiky, neboť lze zaznamenat několikanásobný nárůst prostředků na realizaci regionální politiky. Na druhou stranu jejich čerpání již plně souvisí s plánovaným vstupem ČR do EU, a nelze je tedy charakterizovat jako plnohodnotný nástroj České republiky před jejím vstupem do EU. Celkově lze říci, že se programy zaměřily na přípravu na Strukturální fondy, a to za účelem přenesení zkušeností z běžné praxe EU s výběrem kvalitních projektů, jejich efektivního řízení a zajišťování spolufinancování.

Projekty v rámci programu Phare byly realizovány v letech 1998-2006, a byly zacíleny na oblasti: finance, zemědělství, spravedlnost, občanskou společnost, vnitro a životní prostředí. Program Phare obsahoval priority, které měly regionální dimenzi, ovšem nezajišťoval dosažení kompatibility s regionální politikou EU. Program se regionálně zaměřil pouze na podporu dvou nejvíce postižených regionů (severní Morava a severní Čechy) a princip partnerství zde nebyl uplatňován, neboť projekty byly realizovány výhradně Komisí a orgány centrální vlády na regionální úrovni. Ovšem významnou iniciativou byl program Phare pro příhraniční spolupráci (Phare CBC)¹³⁴, jehož jednou z nejdůležitějších podmínek byla decentralizace rozhodovacích kompetencí a jejich přesun na regionální a místní dimenzi. Tento program také přihlížel k principu partnerství, neboť regionální a místní aktéři byli již zastoupeni

¹³³ WOKOUN, René: *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*, s. 46.

¹³⁴ Tento program byl realizován v českých regionech, které hraničí s Německem.

v řídicích výborech, které zajišťovaly přípravu programu a schvalovaly finanční návrhy.¹³⁵

Institucionální rámec v rámci programu ISPA byl velmi centralizovaný, neboť podpora byla poskytována na centrální úrovni v rámci příslušných ministerstev. Komise byla odpovědná za programování a její delegace v ČR odpovídaly za jejich implementaci. Vzhledem k tomu, že byl tento program modelován na základě Kohezního fondu a ne dle Strukturálních fondů, nebyl zde aplikován princip partnerství, a regionální a lokální aktéři zde nebyli reprezentováni. Centralizovanému charakteru programu odpovídalo také jeho zaměření, a to financování velkých projektů v oblasti životního prostředí a dopravy.¹³⁶

Program SAPARD byl speciálním programem pro zemědělství a rozvoj venkova. Byl to nejvíce decentralizovaný předvstupní nástroj, kdy především české autority měly hlavní odpovědnost za řízení a implementaci programu. Komise se aktivně neúčastnila fáze programování, ale pouze prováděla kontrolu ex post ve fázi kontrolování programových aktivit. Role Komise v rámci programu SAPARD byla zcela jiná, nežli u zbývajících programů PHARE a ISPA, kde se Komise zapojovala již ex ante ve fázi implementace projektů.¹³⁷ Alespoň v rámci programu SAPARD byl aplikován princip partnerství, a to v rámci institucionálních struktur, jejichž součástími byly regionální monitorovací výbory, které byly vytvořeny v každém regionu soudržnosti NUTS 2. Kromě představitelů nevládních organizací se na jejich činnosti podíleli taktéž představitelé jednotlivých regionů. Ovšem celkově lze konstatovat, že programy byly realizovány velmi centralisticky a princip partnerství byl aplikován pouze minimálně a centrální vláda nebyla ochotná významně zapojit regionální a místní aktéry.¹³⁸

¹³⁵ BAUN, M. – MAREK, D.: *Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralismus*, s. 76-77.

¹³⁶ BAUN, Michael – MAREK, Dan: *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic*. *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, č. 5, s. 908-909.

¹³⁷ Tamtéž, s. 909.

¹³⁸ BAUN, M. – MAREK, D.: *Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralismus*, s. 78, 82.

4. ČESKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA A NAPLŇOVÁNÍ PRINCIPU PARTNETSTVÍ

4.1 Programové období 2004-06

Vzhledem k prohlubujícímu se významu evropské regionální politiky a v souvislosti s rostoucím objemem financí určených na tuto oblast se zvyšuje motivace regionálních aktérů vstupovat do procesu policy-building. Pro charakterizování regionální politiky EU autorka práce využije již zmíněný princip partnerství, jehož naplňování spočívá v úzké spolupráci mezi Komisí, členským státem a orgány regionální či lokální úrovně, kdy všechny roviny jsou si navzájem partnery. Forma, jakou je dosahováno principu partnerství, variuje od formalizovaných politických dialogů, přes participaci aktérů v odpovědných institucích, až po výkon v regionálně-rozvojových programech.

Na úrovni EU dochází k nastavení mantinelů regionální politiky, a to pomocí formalizovaného politického dialogu; na úrovni státu je klíčový princip partnerství v podobě podílu země na přípravě národních pozic vůči návrhům Komise a na následné implementaci této politiky ve státě; pro úroveň regionů je důležitá existence sub-národních složek, aby byli zapojeni všichni relevantní lokální aktéři. Tato práce se zaměří právě na posledně jmenovanou rovinu, u níž je důležité zdůraznit, že naplňování principu partnerství závisí na právních, územních a administrativních podmínkách jednotlivých členských států, neboť je tato oblast řízena vnitrostátními normami. Proto mohou být regiony zapojovány do řízení regionální politiky v konečném důsledku pouze formálně.¹³⁹ Je nutné zdůraznit, že teoreticky Evropská komise nemůže donutit členský stát k vyšší míře zapojování sub-národních aktérů do procesu rozhodování, ale prakticky může vytvářet určité tlaky pro vytváření a zapojování kompetentních sub-národních složek.

Ovšem důsledky tlaků, které EU vyvíjí na jednotlivé státy, se mohou výrazně odlišovat. Národní vlády mohou zůstat i nadále zodpovědné za klíčová rozhodnutí ohledně řízení rozvoje jednotlivých regionů. Vzhledem k tomu, že EU nereguluje strukturu a status regionálních institucí v členských zemích, národní politici zpravidla přistupují k administraci Kohezního a Strukturálních fondů poměrně zdrženlivě a

¹³⁹ DOČKAL, Vít: *Princip partnerství v ČR*. In: DOČKAL, Vít (ed.): *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, s. 50.

odlišně.¹⁴⁰ Míra partnerství se odvíjí od právních, územních či administrativních podmínek členského státu, který je povinen dostát principu partnerství vůči svým sub-národním složkám, ale stát se řídí vnitrostátními normami, které mohou regionální úroveň zapojovat pouze nominálně.¹⁴¹ Pro úroveň regionů, resp. krajských samospráv, na které je tato práce primárně zaměřena, je důležité, existují-li ve státě kompetentní sub-národní složky, a zdali dochází k co nejširšímu zapojení relevantních lokálních aktérů do regionálně-rozvojových strategií. Pro formální nastavení principu partnerství je důležité, aby sub-národní aktéři nebyli pouze detašovanými pracovišti státních orgánů, ale aby tvořili dekoncentrovanou rozhodovací úroveň, a byli tudíž odpovědní za regionálně rozvojové programy. Princip partnerství bude naplněn v případě, že regiony (v našem případě krajské samosprávy) mají na starost výkon regionálně-rozvojových programů (tzv. regionální management).¹⁴²

Jak již bylo uvedeno výše, na počátku 90. let byla pro Českou republiku charakteristická nekoordinovaná a velmi omezená podpora zaostalých regionů, kdy sub-národní autority představovaly pouze lokální vlády v podobě obecních samospráv. Především vzhledem k jejich malé velikosti a omezeným finančním zdrojům, se většina z nich potýkala s problémy efektivního fungování a nedostatkem politických, ekonomických a organizačních zdrojů k podpoře významných rozvojových projektů. Od poloviny 90. let byl na kandidátské země Unii vyvíjen požadavek, vztahující se k vytvoření regionálních rozvojových konceptů a uzákonění příslušné legislativy. Ovšem, obecně centrální vlády nebyly velmi nakloněné k decentralizaci moci, a především finančních zdrojů, na příslušné nově vznikající regionální autority. Tato neochota zpočátku pramenila mimo jiné ze skutečnosti, že regionální instituce nebyly adekvátně připravené na přijetí odpovědnosti za řízení regionální politiky. Proto musely být nejprve v průběhu 2. poloviny 90. let podnikány důležité přípravné kroky, spočívající především v(e):

- vytvoření dekoncentrovaných jednotek uvnitř státu – nejběžnější forma regionalizace je dekoncentrace (chápáno jako administrativní decentralizace) centrální vlády na jednotlivé regionální vlády, které

¹⁴⁰ Relevantní pravomoci a odpovědnost může zůstat i nadále na národní úrovni (Portugalsko), nebo dekoncentrovány na jednotlivé regiony (Itálie), nebo plně spravovány prostřednictvím regionalizovaných programů spadajících pod federální systém (Rakousko, Belgie, Německo).

¹⁴¹ DOČKAL, V.: *Princip partnerství v ČR*, s. 51.

¹⁴² Tamtéž, s. 53.

„pouze“ implementují politiku centrální vlády, a to na základě odlišných pravomocí a zdrojů (např. jednotlivé úřady práce v ČR);

- zakládání regionálních rozvojových agentur;
- vytvoření teritoriálních jednotek v rámci NUTS systému – v souladu s požadavky EU slouží tyto regionální jednotky jako základní jednotky pro identifikování regionálních rozvojových priorit;
- zakládání samosprávných regionů –smyslem těchto jednotek by měla být implementace národní regionální politiky a rozvoj jejich vlastní regionální strategie.

S cílem dostat požadavků Komise v oblasti aplikace principu partnerství byl ustanoven Řídící a koordinační výbor (dále jen ŘKV), který by měl dle dikce zákona představovat formální konzultační těleso, jehož cílem je řešit aktuální otázky spjaté s regiony, jejich rozvojem a finančními možnostmi. Platformu Výboru tvoří zástupci státních orgánů (např. jednotlivá ministerstva), zástupci samospráv (např. regionální rady NUTS 2), odborů (prostřednictvím Českomoravské komory odborových svazů), zaměstnavatelských svazů a podnikatelů (např. Hospodářská komora ČR), odborných institucí (vysoké školy jsou reprezentovány rektorem Vysoké školy chemicko-technologické v Praze), nevládních organizací (Centrum pro komunitní práci Střední Čechy) a družstev (prostřednictvím Svazu českých a moravských výrobních družstev).¹⁴³

Z celkových 42 členů s hlasovacím právem mají celkem 13 hlasů regionální rady regionů NUTS 2, tedy v konečném důsledku kraje. Ovšem v praktické rovině se v období 2001-04 ŘKV setkal pouze minimálně, obdobně tomu bylo i ve zkráceném období 2004-06, kdy zástupci krajů se jednání téměř neúčastnili. Ovšem primárním cílem ŘKV je rovnocenná účast občanské společnosti, nikoli prosazování regionálních zájmů, tudíž nemají sub-státní aktéři v ŘKV privilegované postavení. Obecně lze říci, že zapojení krajských samospráv v ŘKV jim umožňuje působit na

¹⁴³ *Řídící a koordinační výbor.*

In: *strukturalni-fondy.cz*

<http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Koordinace-OP/Ridici-a-koordinacni-vybor>

(10. 11. 2012)

nastavení programových dokumentů spjatých s čerpáním financí ze Strukturálních fondů, tedy možnost působení na legislativu ČR.¹⁴⁴

V letech 2004-06 čerpala Česká republika finanční zdroje ze Strukturálních fondů prostřednictvím operačních programů, které byly řízeny centrální vládou, mimo jiné se jednalo o Společný regionální operační program (dále jen SROP). V rámci regionální politiky EU je nutné zdůraznit, že povaha regionalizace se odvíjí od míry, do jaké mohou jednotlivé regiony ovlivnit proces vytváření regionálních rozvojových plánů, a mimo jiné také řídit a podílet se na jednotlivých operačních programech.

John Bachtler a Irene McMaster se ve své studii zaměřili na role centrálních a sub-národních aktérů v zemích, které přistoupily do EU v roce 2004. Dle jejich závěru se sub-národní aktéři podíleli na implementaci evropské regionální politiky níže uvedenými způsoby:

- programové plánování;
- programový management a kontrola;
- programová implementace.

Programové plánování – pro čerpání finančních zdrojů v rámci regionální politiky EU je důležité vytvoření národního rozvojového plánu, ve kterém stát určuje oblasti, do nichž se bude investovat. Sub-národní aktéři mohou být do tohoto procesu vtaženi odlišnými způsoby. Minimálně by se měly tyto subjekty účastnit formálních konzultací návrhů jednotlivých programových dokumentů členských zemí, či přímo se aktivně podílet na jejich přípravě.¹⁴⁵ V rámci příprav na čerpání finančních zdrojů v letech 2004-06 byla v ČR evidentní regionální participace, kdy regionální aktéři se podíleli na struktuře a obsahu jejich „vlastních“ programových dokumentů. Ovšem, nakonec se česká vláda rozhodla ustoupit od regionálních operačních programů (dále jen ROP), a na doporučení Komise, týkající se snížení počtu operačních programů (dále jen OP), byly jednotlivé ROPy sloučeny do Společného regionálního operačního programu (dále jen SROP). Následně tedy SROP představoval kombinaci rozvojových agend všech regionů.¹⁴⁶ SROP charakterizoval velmi významné omezení

¹⁴⁴ DOČKAL, Vít: *Trojrovinné pojetí EU a aktéři regionálních zájmů*. Czech Journal of Political Science, 2006, 1, s. 38-41.

¹⁴⁵ BACHTLER, John – McMASTER, Irene: *EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*. European Policies Research Centre, 2006, s. 8-10.

¹⁴⁶ Původní Národní rozvojový plán předpokládal osm regionálních operačních programů a šest sektorových operačních programů (dále jen SOP) pro období 2004-06. Komise však doporučila snížit

vlivu krajů, neboť klíčovým řídicím orgánem pro administraci Strukturálních fondů se stalo Ministerstvo pro místní rozvoj, a každý z regionů soudržnosti NUTS 2 nominoval pouze jednoho zástupce do řídicího výboru. Je důležité podotknout, že ne všechny regiony soudržnosti NUTS 2 byly složeny pouze z jedné krajské samosprávy, a tudíž ve výsledku nebyly v řídicím výboru zastoupeny všechny krajské samosprávy. Přijetím centralizovaného modelu byla omezena možnost krajských samospráv realizovat vlastní priority. Vazba mezi řídicím výborem a regiony byla navíc velmi nejednoznačná, přičemž regionům bylo uděleno pouze právo vyjadřovat doporučení k záležitostem, týkající se realizace programu. Komise, ačkoli tradičně zastávající principu partnerství, se rovněž přiklonila k variantě SROP, neboť v konečném důsledku upřednostnila účelnost opatření a efektivní využití prostředků¹⁴⁷, před decentralizací.¹⁴⁸

Tato praxe demonstruje velmi omezenou míru vlivu regionálních aktérů v oblasti plánování alokování zdrojů, která ovšem musí být hodnocena v širším kontextu – tradice centralizovaně a sektorálně orientované zaměření regionální politiky, a „slabé“ nově ustanovené regionální samosprávné administrativy. Silnou pozici si ponechala příslušná ministerstva, a především Ministerstvo pro místní rozvoj, které bylo zodpovědné za SROP, zatímco sub-národní aktéři (krajské samosprávy) plnili roli především konzultativní a vytvářeli pouze jistý základ pro formování SROP.

Na druhou stranu je odůvodnitelné, že vliv regionů v praxi byl značně omezen: prioritami národních vlád byly v tomto období především zaměstnanost, národní ekonomický růst, podpora klíčových ekonomických sektorů; a mimo jiné byla také zpochybňována kapacita (technická kapacita, lidské zdroje, nezkušenost) jednotlivých regionálních vlád zvládnout agendu spojenou s alokací zdrojů v rámci řízení regionálního rozvoje. V konečném důsledku byla tedy pro proces programového plánování v případě České republiky charakteristická slabá spolupráce mezi národní a

počet operačních programů, aniž by specifikovala, zda se má snížit počet ROP či SOP. V polovině roku 2001 Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovalo dvě verze implementačních dokumentů, přičemž první verze upřednostňovala SROP, druhá verze preferovala sedm ROP a Jednotný programový dokument pro Prahu. První varianta byla podporována ze strany Ministerstva pro místní rozvoj a Komise, neboť řídicí orgán pro administraci Strukturálních fondů by představovalo Ministerstvo pro místní rozvoj; druhá varianta byla podporována zástupci regionů, neboť zde by řídicí jednotkou byly příslušné Regionální rady. In: MAREK, Dan: *Regionální politika a decentralizace české politiky po vstupu do EU*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. – HLOUŠEK, V. (eds.): c. d., s. 256.

¹⁴⁷ Na realizaci programů měla ČR pouze tři roky (2004-06).

¹⁴⁸ MAREK, Dan: *Regionální politika a decentralizace české politiky po vstupu do EU*. In: DANČÁK, B. – FIALA, P. – HLOUŠEK, V. (eds.): c. d., s. 256-257.

regionální úrovni (tzv. vertikální spolupráce), ale rovněž slabá kooperace mezi jednotlivými úrovněmi navzájem (tzv. horizontální spolupráce).¹⁴⁹

Programový management a kontrola – pro možnost čerpání finančních zdrojů EU požaduje vytvoření tzv. řídicích autorit, jejichž činnost se týká plánování a řízení programů, jsou zodpovědné za monitoring, komunikaci s beneficienty, řízení plateb mezi Komisí a beneficienty apod. Tito aktéři jsou především zodpovědní za implementaci příslušného operačního programu. Silnou roli zde opět zastávají příslušná ministerstva a agentury, které naplňují funkci řídicí autority a zprostředkujících subjektů. Sub-státní aktéři jsou poměrně oslabeni, a to v důsledku omezené řídicí role, především prostřednictvím monitoringu.¹⁵⁰

V období 2004-06 byla odpovědnost řídicí autority za evropskou regionální politiku v ČR rozdělena mezi Ministerstvo pro místní rozvoj pro oblast financovanou z Evropského sociálního fondu a mezi jednotlivá ministerstva v rámci příslušných operačních programů. Na základě regulací EU byly určité pravomoci delegovány na tzv. zprostředkovatelské subjekty, jejichž primárním účelem bylo zajištění efektivního finančního řízení a kontrola výdajů. V případě ČR tyto subjekty zosobňovaly státní agentury (např. CzechInvest, Centrum pro regionální rozvoj, Státní fond životního prostředí, Státní zemědělský intervenční fond) a Regionální rady¹⁵¹. V praktické rovině se ovšem Regionální rady zabývaly především monitoringem, a mimo jiné také nepravidelnost v jejich setkávání přispěla k přijetí role spíše formální, nežli aktivní. Tyto národní zprostředkující subjekty tedy v mnoha případech zastřešovaly regionální zprostředkující subjekty, např. Regionální rada pro příslušný NUTS 2, regionální pobočky Centra pro regionální rozvoj, regionální pobočky CzechInvest. Ovšem na ustanovení regionálních poboček Centra pro regionální rozvoj bylo na druhou stranu nahlíženo poměrně kontroverzně, neboť byly často vnímány jako „prodloužená paže“ centrální vlády v jednotlivých regionech.¹⁵²

Programová implementace – dle pravidel EU mohou řídicí orgány jednotlivých operačních programů delegovat administraci na zprostředkující subjekty, které jsou

¹⁴⁹ BLAŽEK, Jiří – VOZÁB, Jan: *Ex-ante evaluation in the new member states: the case of the Czech Republic*. Regional Studies, 40, 2006, s. 244-246.

¹⁵⁰ BACHTLER, J. – McMASTER, I.: c. d., s. 11, 24.

¹⁵¹ V případě, že jsou regiony soudržnosti NUTS 2 tvořeny územím dvou či více krajů, volí členy Rady zastupitelstva krajů, přičemž každý kraj je zastoupen deseti členy. V případě, že je region NUTS 2 tvořen jedním krajem, roli Rady přejímá zastupitelstvo kraje v přenesené působnosti. In: PRŮCHA, Petr: *K otázkám vniku, postavení a poslání vyšších územních samosprávných celků ve spojení s regionální politikou*. In: DOČKAL, Vít (ed.): *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*, s. 32.

¹⁵² PRŮCHA, P.: c. d., s. 33.

odpovědné za organizaci příjmů a výběrů jednotlivých projektů v rámci operačního programu, administrativa spjatá s proplácením vybraných projektů, monitoring implementace projektů apod. Tedy, stále je zachována silná role ministerstev a agentur jako implementační tělesa, ovšem role sub-národních aktérů již není tak slabá, neboť prostřednictvím regionálních poboček ministerstev a agentur se mohli podílet na implementaci. Sub-národní aktéři jsou např. zodpovědní za určité priority v rámci SROP nebo reprezentují tělesa, která se zabývají výběry projektů.¹⁵³

V ČR v období 2004-06 implementační funkce zastávaly hlavně vládní organizace, rozvojové agentury a sektorové agentury. CzechInvest či Českomoravská rozvojová a záruční banka plnila roli zprostředkujícího, ale také implementačního subjektu. Obdobně Centrum pro regionální rozvoj dohlíželo nad programovou implementací u SROP. Lze říci, že ačkoli se sub-národní aktéři podíleli na kontrole intervencí financovaných EU, regionální úroveň nebyla významně zahrnutá do oblasti administrace programů financovaných ze Strukturálních fondů EU, a to mimo jiné také díky nedostatku zdrojů (krajské samosprávy disponovaly pouze omezenými finančními zdroji, z velké části byly závislé na centrální vládě) a omezeným zkušenostem regionálních institucí. Z hlediska formalizace politického dialogu na úrovni regionů bylo zásadní období 2000-06, během něhož kraje získávaly finance na tzv. zvyšování absorpční kapacity. Prostřednictvím Společného regionálního operačního programu kraje postupně posilovaly administrativní kapacitu (implementace programu) a absorpční kapacitu (kapacity a schopnosti pro zpracování projektů) na regionální úrovni.¹⁵⁴ Přesto nelze v tuto chvíli mluvit o regionálním programování, neboť regionální priority byly unifikovány a finance byly rozdělovány mezi všechny regiony NUTS 2, a to bez jakéhokoliv přihlédnutí k regionálním odlišnostem. Centrální vláda i nadále pokračovala ve vykonávání funkce tzv. vrátného, neboť usilovala o minimalizaci decentralizujícího vlivu regionální politiky EU v ČR.¹⁵⁵

Centrální orgány si tedy i nadále zachovaly silnou pozici, čímž potvrdily, že princip partnerství je na obou úrovních chápán zcela rozdílně. Na národní úrovni se považovalo za naplnění principu partnerství již samotné vytvoření prostoru pro regionální zástupce, ale v centrálně řízených agenturách, a současně s respektováním

¹⁵³BACHTLER, J. – McMASTER, I.: c. d., s. 17.

¹⁵⁴DOČKAL, V. – KOZLOVÁ, M.: c. d., s. 48.

¹⁵⁵MAREK, D.: c. d., s. 258-9.

politických rozhodnutích centrálních orgánů. Takto chápán princip partnerství v podstatě představuje administrativní decentralizaci, o níž autorka psala již v úvodu práce. Ovšem pro regionální úroveň princip partnerství představoval efektivní přenesení správy a řízení regionální politiky na regionální aktéry; jednalo by se o decentralizaci politickou, tedy o dekoncentraci.¹⁵⁶ Navzdory výše uvedenému však na sub-státních aktérech při implementaci regionální politiky EU v ČR začalo postupně záležet.

4.2 Programové období 2007-13

V programovém období 2004-06 byly vytvořeny čtyři sektorové operační programy a Společný regionální operační program. V novém programovém období 2007-13 byl SROP, který byl v minulém programovém období řízen Ministerstvem pro místní rozvoj, rozdělen na úrovni NUTS 2 v podobě tzv. regionálních operačních programů a na státní úrovni vznikl Integrovaný operační program. Tímto krokem jednoznačně posílila role krajských samospráv. Vzrostl také počet tematicky zaměřených operačních programů ze čtyř¹⁵⁷ na šest¹⁵⁸. Tato varianta nárůstu jednotlivých OP šla proti obecně panující představě, že proces implementace probíhá jednodušeji a efektivněji při menším počtu OP. Tuto tezi potvrzuje mimo jiné Jiří Blažek z Karlovy univerzity, který nesouhlasil s nahrazením dosavadního SROPu sedmi samostatnými regionálními operačními programy pro jednotlivé NUTS 2: „... bylo by dost nešťastné (vytvoření jednotlivých ROPů – pozn. autorky), a bylo by to v přímém protikladu k tendencím, které existují v jiných členských státech EU a znamenalo by to zbytečnou administrativní zátěž, ...“.¹⁵⁹ I přesto, že Blažek s fragmentací SROPu nesouhlasil, přiznával potřebu vyjít vstříc ambicím krajů, a to především v oblasti implementace podpory ze Strukturálních fondů EU.¹⁶⁰

Ve vyjednávání o možnosti pokračování SROP II či vzniku jednotlivých operačních programů posílila roli krajů Asociace krajů České republiky (dále jen AKČR), která vznikla již v roce 2001. Asociace poskytuje krajským samosprávám

¹⁵⁶ BAUN, M. J. – MAREK, D.: *Směrem ke snižování regionálního deficitu? Regionalizace v České republice v souvislosti se vstupem do Evropské unie*, s. 49-50.

¹⁵⁷ OP Infrastruktura, OP Průmysl a podnikání, OP Rozvoj lidských zdrojů, OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, Společný regionální program.

¹⁵⁸ OP Doprava, OP Životní prostředí, OP Podnikání a inovace, OP Výzkum a vývoj pro inovace, OP RLZ a zaměstnanost, OP Vzdělávání, sedm ROP, Integrovaný OP.

¹⁵⁹ BLAŽEK, Jiří: *Změny v oblasti programování v příštím programovacím období*. In: *Budoucnost strukturální politiky Evropské unie*. IREAS, Praha 2004, s. 23-24.

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 24.

služby, nejen v zastupování a koordinaci zájmů krajů vůči vládě, parlamentu, evropským institucím, ale také v oblasti tvorby regionálních rozvojových programů. V roce 2005 přijala AKČR usnesení, jímž podpořila vytvoření jednotlivých ROPů pro období 2007-13.¹⁶¹ Pozice krajů byla také významně posílena změnou pozic významných politických stran vůči krajské samosprávě, a to především stranou ODS. Změna jejího původně negativního přístupu k decentralizaci nastala v souvislosti s jejím úspěchem v krajských volbách¹⁶², s čímž souvisí také nárůst vlivu hejtmanů uvnitř strany. Výsledkem byla vyšší podpora regionalizace, nežli kdykoli předtím.¹⁶³

Pro regionální politiku v programovém období 2007-13 je charakteristická větší decentralizace, spočívající v důležitější roli, kterou nyní zastávají sub-národní aktéři (tzv. decentralizace vertikální). Rovněž MMR svoji koordinující agendu strukturální pomoci přiřadilo samostatným ministerstvům (tzv. horizontální decentralizace). Vertikální decentralizace se výrazně projevila v řízení jednotlivých ROP, kde Regionální rady pro každý NUTS 2 představují tzv. řídicí autoritu pro jednotlivý region soudržnosti, případně pro dva tematické operační programy pro Prahu, zatímco jednotlivá ministerstva představují řídicí autority pro sektorové operační programy.¹⁶⁴ Vzhledem ke skutečnosti, že si nyní kraje mohou nastavit své programové dokumenty s ohledem na skutečné potřeby svého regionu, a především vzhledem k tomu, že v této oblasti samy disponují finančními prostředky¹⁶⁵, lze říci, že probíhá již decentralizace politická, nejenom tedy dekoncentrace, tj. decentralizace administrativní. Tímto kraje získávají pozici klíčových aktérů regionální politiky, neboť prostřednictvím jednotlivých ROPů kraje mohou zdůraznit odlišnosti mezi regionálními a národními programy. Takto posílené regiony mohou dále navazovat spolupráci s jinými regiony, nejen českými, ale také s regiony v EU, a to

¹⁶¹ DOČKAL, V. – KOZLOVÁ, M.: c. d., s. 28-29.

¹⁶² V roce 2000 získala ODS nejvíce hlasů ze všech kandidujících politických uskupení, a to 23,80 % hlasů; v roce 2004 úspěch ODS obhájila, a to ziskem 36,35 % hlasů.

Volby do zastupitelstev krajů konané dne 12. 11. 2000

In: volby.cz

<http://volby.cz/pls/kz2000/kz63?xjazyk=CZ&xdatum=20001112>

(28. 11. 2012)

Volby do zastupitelstev krajů konané dne 5. – 6. 11. 2004

In: volby.cz

<http://volby.cz/pls/kz2004/kz62?xjazyk=CZ&xdatum=20041105>

(28. 11. 2012)

¹⁶³ BAUN, M. – MAREK, D.: *Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic*, s. 421.

¹⁶⁴ BAUN, Michael J. – MAREK, Dan: *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*. Contemporary European Studies, 2, 2008, s. 12.

¹⁶⁵ U varianty SROP byly kraje závislé na centrální vládě především oblasti financování, naopak u varianty jednotlivých ROP zodpovídají za finanční prostředky kraje, čímž vláda ztrácí přímou kontrolu nad jejich použitím.

prostřednictvím jednotlivých OP Přeshraniční spolupráce ČR např. se Saskem, Bavorskem, Polskem, Slovenskem, Rakouskem.¹⁶⁶

Teoreticky by sedm regionálních operačních programů mělo čerpat cca 18 % z celkové alokované částky (tj. cca 5 mld. Euro), která byla na období 2007-13 pro ČR přidělena.¹⁶⁷ Lze říci, že právě výstavba a etablování regionálního managementu je základem pro budování regionálního partnerství. Vzhledem ke skutečnosti, že právě krajské samosprávy oplývají nejvyšší mírou legitimacy, která jim byla udělena v krajských demokratických volbách, tak by právě ony měly prvotně vytvářet, a dále rozvíjet regionální partnerství a koordinovat projektové aktivity ve vymezené geografické oblasti. V současné době je český regionální management stále teprve v počátcích.¹⁶⁸

Důraz na decentralizaci a subsidiaritu byl i nadále kladen ze strany Komise, která opět zdůrazňovala, aby centrální vlády členských států zahrnovaly sub-národní aktéry do všech stádií implementačních procesů regionální politiky EU.¹⁶⁹ Ovšem, stanovisko Komise v této oblasti nenaplnuje kritéria nařízení, tudíž je lze vnímat „pouze“ jako doporučení. Proto role Komise musí být chápána v širším kontextu: v předešlém programovacím období Komise podpořila vládou upřednostňovanou variantu centrálně řízené strukturální pomoci z již uvedených důvodů (především efektivnost čerpání a velmi krátké časové období pro čerpání finančních prostředků (2004-06); ovšem v rámci příprav programovacího období 2007-13 již absentovala intervence Komise, podporující centralizovaný přístup. Komise na jednu stranu akcentovala potřebu subsidiarity, tj. potřeba přesunout kompetence na regiony a umožnit jim podíl na přípravě a implementaci operačních programů, ale na druhou stranu Komise apelovala na snižování počtu programových dokumentů na národní

¹⁶⁶ *Programy 2007-2013.*

In: [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013>

(28. 11. 2012)

¹⁶⁷ *Regionální operační programy.*

In: [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

<http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/810a501c-e85f-4e99-92f3-d1824296f1d4/Regionalni-operacni-programy>

(23. 11. 2012)

¹⁶⁸ DOČKAL, Vít: *Trojrovné pojetí EU a aktéři regionálních zájmů*, s. 47-48.

¹⁶⁹ *Official Journal of the European Union*, s. 39.

In: eur-lex.europa.eu

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0025:EN:PDF>

(22. 11. 2012)

úrovni.¹⁷⁰ Tudíž, nelze jednoznačně říci, že by ČR úplně upustila od snahy udržet si centralizovaný přístup, ale především vládě chyběla podpora Komise, jako v předešlém programovacím období. Výše popsany vývoj tedy naznačuje, že regionální politika EU představuje jeden z hlavních faktorů, podporující decentralizaci (myšleno i decentralizaci politickou) regionální politiky.

Dalším silným motivem podporujícím decentralizaci je vysoká finanční alokace, určená na regionální politiku EU. V období 2007-13 bylo na členské země, které přistoupily v roce 2004 a 2007, alokováno 25 bilionů Euro/rok, na rozdíl od předešlého období, kde tato částka dosahovala maximálně výše 7 bilionů Euro/rok. Navýšení alokované částky bylo také jednou ze silných motivací sub-národních aktérů pro posílení svého postavení v řízení regionální politiky ČR. Dalším důležitým faktorem podporujícím decentralizaci bylo delší programovací období 2007-13, nežli první období 2004-06. Delší časový úsek, který byl navíc navýšen možností čerpání evropských financí až do roku 2015 v rámci programového období 2006-13 (tj. pravidlo n+2), představoval pro sub-národní aktéry další významnou možnost pro upevnování svého postavení v oblasti delegace pravomocí a odpovědnosti v řízení Strukturálních fondů. Je důležité také poznamenat, že v průběhu předvstupního období a období následujícího (2004-06) se zvýšily samotné zkušenosti sub-národních aktérů s řízením a fungováním Strukturálních fondů, související mimo jiné také s navýšením administrativní kapacity jednotlivých krajských samospráv.¹⁷¹

Významným prvkem politické decentralizace je mimo jiné zřizování vlastních zastoupení krajů v Bruselu, čímž se tyto subjekty snaží vymezit vůči centrální vládě a zviditelnit se. Kraje se prostřednictvím svých zastoupení snaží o lobbování za své zájmy přímo u Komise a Evropského parlamentu, navazují kontakty s jinými evropskými regiony, prezentují se jako vhodné oblasti pro zahraniční investice a usilují o co nejpřesnější vymezení svých postojů a zájmů, čímž dochází k posilování autonomie a pravomocí vůči centrální vládě. V současné době mají v Bruselu své zastoupení všechny kraje, včetně hl. města Prahy.¹⁷²

¹⁷⁰ MAREK, D.: c. d., s. 259.

¹⁷¹ BAUN, M. J. – MAREK, D.: *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*, s. 13-14.

¹⁷² Zastoupení krajů v Bruselu.

In: businessinfo.cz

<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zastoupeni-kraju-v-bruselu-1893.html>
(28. 11. 2012)

ZÁVĚR

Předmětem této práce byl proces decentralizace a regionalizace v České republice, který byl analyzován prostřednictvím teoretických konceptů evropeizace a multi-level governance. Cílem práce bylo zodpovězení následující hypotézy: *I přes nejednoznačný dopad vstupu České republiky do Evropské unie na vytváření nových regionálních struktur, dochází v současnosti, především přijímáním administrativních a institucionálních požadavků EU, k posilování regionální dimenze České republiky, a to prostřednictvím zvyšování vlivů regionálních institucí, a to nejen po stránce formální, ale především po stránce praktické.*

Zkoumání byly podrobeny všechny tři sféry politického systému České republiky, a to proces decentralizace české *polity*, dále aktéři české regionální politiky se zaměřením na krajské samosprávy (tzv. oblast *policy*) a optikou multi-level governance bylo nahlíženo na českou regionální *politics*. Případová studie si tedy kladla za cíl najít případný vliv evropeizace na výše uvedené procesy. Studie mimo jiné vycházela z předpokladu, že zaměření se na koncept multi-level governance poskytne víceúrovňový podklad pro výzkum integrace České republiky do struktur Evropské unie. Evropská regionální politika následně propojuje oba představené koncepty, jejichž společným rysem je právě princip partnerství.

Práce vycházela z několika dílčích předpokladů. Primární z těchto myšlenek byla teze, že evropeizace by mohla představovat nejdůležitější faktor (prostřednictvím naplnění principu partnerství) decentralizace v České republice. Politická decentralizace by následně potvrdila platnost konceptu multi-level governance na subnárodní úrovni. Jinými slovy, evropeizace by v přistupujících státech znamenala „vysvětlující proměnnou“ vnitrostátních institucionálních a politických změn, v souvislosti s řízením a zaváděním Strukturálních fondů EU.

První část hypotézy, tj. *zda vstup České republiky do Evropské unie měl nejednoznačný dopad na vytváření nových regionálních struktur*, byla ověřována v praktické části práce, konkrétně v její třetí kapitole. Hypotéza byla verifikována prostřednictvím několika výzkumných otázek: *Jak podpořilo přijetí předvstupních administrativních a institucionálních požadavků EU vývoj decentralizace a regionalizace v České republice?; Jakou logiku (dle modelu Schimmelfenniga a Sedelmeiera) použila Česká republika při vstupu do EU?; Jaký model evropeizace lze v případě ČR pozorovat?; Lze v ČR sledovat víceúrovňové vládnutí, tj. došlo*

mobilizací sub-národních aktérů k faktickému posunu rozhodování z centrální úrovně na regionální, či došlo pouze k posunu formálnímu?

Autorka práce se nejprve zaměřila na základní představení používaných konceptů evropeizace, které se vzájemně mohou doplňovat. Významná většina definic a typologií zdůrazňuje nutnou podmínku evropeizace, která je sledována v přítomnosti tzv. misfit (nesoulad; vzájemná neslučitelnost) mezi evropskými a národními politikami, procesy a institucemi. Na základě provedené analýzy autorka práce prokázala přítomnost „policy misfit“ mezi unijními zákony a regulacemi a domácím systémem ČR, tak i „institutional misfit“ spočívající v nekompatibilitě institucionálního zázemí ČR a EU. Již zmiňovaná dvojkolejnost české regionální politiky, nejednotnost teritoriálního vymezení regionů soudržnosti NUTS 2 a VÚSC a také z velké části neuplatňování principu partnerství v řízení předvstupních programů dokládají původní předpoklad autorky práce, že ČR v průběhu přípravy na vstup do EU přijímala unijní pravidla a regulace pouze formou pasivní inkorporace do národního systému, s cílem administrativní inovace pouze do té míry, do které je nutně vyžadována.

Frank Schimmelfennig a Ulrich Sedelmeier vnímají evropeizaci jako přijímání „pravidel hry“, které vznikají na unijní úrovni, a současně zdůrazňují logiku, kterou jsou domácí aktéři řízení při přijímání pravidel jednotlivých unijních politik. Tito akademici následně vytvořili celkem tři mechanismy evropeizace střední a jihovýchodní Evropy. Na základě provedené analýzy se autorka práce domnívá, že se příklad České republiky nejvíce přibližuje tzv. modelu externích podnětů, který využívá tzv. logiky následků. Tento typ vychází především z kalkulace odměn, sankcí, nákladů a výnosů, vyplývající z adoptování pravidel evropské regionální politiky. Z tohoto hlediska je na evropeizaci nahlíženo optikou politických příležitostí, které svým tlakem na domácí politickou scénu některé aktéry umocňují a některé naopak oslabují. V průběhu analýzy diplomové práce bylo možné pozorovat, jak jednotliví aktéři na domácí politické scéně postupně posilovali či naopak oslabovali. Významnou roli zde sehrála Komise, která se ve fázi přípravy na období 2004-06 nakonec přiklonila k centralizovanému přístupu k regionální politice, čímž fakticky posílila roli centrální vlády na úkor krajských samospráv. Tento postoj Komise nakonec vyústil v přijetí Společného regionálního operačního programu, namísto jednotlivých regionálních operačních programů. Naopak, v období 2007-13 Komise kladla větší

důraz na decentralizovaný přístup, a proto nakonec nevznikla varianta Společného regionálního operačního programu II, ale sedm regionálních operačních programů.

V průběhu teoretické části práce autorku zaujal názor Claudia Radaelliho, který mimo jiné upozorňuje na úskalí evropeizace, spočívající v nutnosti stanovení co nejpřesnějšího vymezení mezi jednotlivými koncepty, konkrétně se jedná o konvergenci, harmonizaci, integraci a evropeizaci. Je tedy otázkou, zdali právě přítomností externích tlaků na adaptaci směrem k jednotlivým státům, které můžeme velmi dobře pozorovat u evropské regionální politiky, již nedochází k překračování podstaty tohoto konceptu. Tato podstata by, dle názoru autorky, měla vycházet ze samovolného přijímání euromodelů regionální politiky, bez přítomnosti externího nátlaku v jakékoliv podobě. Vzhledem k tomu, že se v tuto chvíli jedná pouze o výzkumem nepodloženou myšlenku autorky, stojí tato diplomová práce na konceptech evropeizace, vycházející z přítomnosti externích tlaků. Představená myšlenka by mohla být předmětem dalšího výzkumu, týkajícího se konceptu evropeizace a regionální politiky.

Praktická část práce se zaměřila na analýzu národní regionální politiky, kterou Česká republika začala rozvíjet na počátku 90. let minulého století. Autorka se snažila zachytit změny, ke kterým docházelo v souvislosti s přípravou země na vstup do Evropské unie. V legislativní oblasti, vztahující se k regionální politice, lze jednoznačně říci, že příprava na vstup do EU tuto sféru ovlivnila významně. Již několik let před vstupem český legislativní rámec reagoval na požadavky Unie a implementoval základní principy fungování evropské regionální politiky, čímž se podstatně rozšířil. Legislativa ČR ovšem musí čelit výraznému nedostatku v podobě jisté „přeprogramovanosti“, která nastala právě se vstupem ČR do Unie. Její slabinou je předimenzovanost řadou analogických programových a strategických dokumentů, pro něž je charakteristická vzájemná neprovázanost. V institucionální oblasti došlo také k významným, a v jistých případech k velmi obsáhlým, změnám. V souvislosti s potřebou spolupráce, implementace, monitoringu a evaluace evropské regionální politiky, vznikla řada nových a vlivných aktérů, kteří by se měli podílet na snižování meziregionálních disparit, s cílem zlepšení úrovně jednotlivých regionů.

Vznik krajských samospráv byl plánován již ústavodárci na počátku 90. let, ovšem poměrně vágním způsobem, který vedl k tomu, že se následně politická elita nebyla schopná shodnout na konkrétní podobě těchto subjektů. Lze ovšem říci, že tradiční podpora regionální samosprávy ze strany Komise, resp. její ideologické

upřednostňování demokraticky volených regionálních samospráv, urychlila jejich vznik. Ovšem ani tlak EU v této oblasti nelze přeceňovat, neboť ČR si dokázala prosadit vlastní představu o podobě regionálních samospráv, čehož jsou důkazem mimo jiné odlišné hranice krajských samospráv a regionů soudržnosti NUTS 2. Nadto, kvůli jejich pozdnímu vzniku se krajská zastupitelstva téměř nepodílela na přípravě nástrojů na přijetí evropské regionální politiky a centrální orgány si zachovávaly velmi silnou pozici. Ve sféře finančních nástrojů došlo vlivem přípravy ČR na vstup do EU k rozsáhlým změnám, neboť lze především zaznamenat několikanásobný nárůst prostředků na realizaci regionální politiky. Na druhou stranu ovšem ČR nadále preferovala centralistický přístup k těmto programům a zapojování regionálních a místních aktérů bylo pouze minimální. Základním problémem decentralizace byla problematika financování, kdy zpočátku byly kraje silně závislé na centrální vládě a národním rozpočtu.

Specifikum moderní české regionální politiky souvisí s jejím časovým zařazením. Jelikož její základní pravidla byla z většiny vytvářena v době již samotné přípravy na vstup do EU, lze v jejím nastavení jen stěží rozeznávat prvky, které by metou samotného vstupu nebyly zasaženy již od počátku. Nelze říci, že by ČR nahradila existující národní politické prostředí novým modelem dle představ Unie, ale „pouze“ přizpůsobila své národní politické prostředí tlaku EU, a to přidáním požadovaných elementů, změny se netýkaly samotného „jádra“ fungování české národní politiky a institucí. Dle typologie změn, kterou autorka práce rozebrala v teoretické části práce, se český příklad nejvíce přibližuje typologii tzv. akomodace. Změny, které autorka zachytila v práci, byly tedy způsobeny tzv. instrumentální logikou, neboť tehdejší organizační struktura regionální politiky v oblasti státních orgánů, domácích procedur a vzájemných interakcí mezi jednotlivými domácími aktéry nekorespondovala s nastaveným tzv. euromodelem. Ovšem významnou úlohu zde sehrávala samotná Evropská komise, která s přibližujícím termínem vstupu České republiky do Evropské unie změnila svůj vlastní, doposud prosazovaný, model vedení regionální politiky, a to pod tíhou nedostatečné regionální administrativní kapacity v kandidátské zemi. Nakonec tedy Komise upřednostnila potřebu silné „manažerské autority a koordinace“ v oblasti regionální politiky, čímž se Komise přiklonila k variantě centralizovaného managementu Strukturálních fondů. Proto míra vlivu EU na regionalizaci a decentralizaci byla ve skutečnosti nižší, nežli by se původně mohlo

jevit, a vstup České republiky do Evropské unie měl nejednoznačný dopad na vytváření nových regionálních struktur.

Následně, druhá část hlavní hypotézy, tj. *zda-li přijímáním administrativních a institucionálních požadavků EU, dochází ke zvyšování vlivu regionálních institucí, a to nejen po stránce formální, ale také praktické*, byla ověřována prostřednictvím dimenzí polity, policy a politics.

S výše uvedenými záměry vstoupila práce do své poslední fáze. Zkoumání nastavení české *polity* z hlediska víceúrovňového vládnutí je samozřejmě spojeno s procesy decentralizace a dekoncentrace. Uvedené termíny lze redefinovat dle jejich vztahu k uvedenému konceptu, čímž se dospěje k pojmům multi-level governance a multi-level government. Na základě předložené analýzy autorka dospěla k závěru, že obě koncepce charakterizují změny, které v České republice probíhaly postupně již od počátku 90. let. Již od 90. let se ČR chystala na vstup do EU, s čímž také souvisela příprava na regionální politiku, kterou česká vláda začala řadit mezi své priority až v rámci přístupových jednání s Uníí. V období 2000-06, kdy vznikly kraje jako tzv. vyšší územně samosprávné celky, představovali tito sub-národní aktéři v oblasti regionální politiky stále především dekoncentrovanou státní správu, a to z důvodů, které autorka již uvedla výše. V oblasti administrace strukturální rozvojové politiky byla důležitost role nově vytvořených krajů snižována ve prospěch centrální vlády. Až v následujícím období 2007-13 lze u sub-národních aktérů v oblasti regionální politiky definovat jisté rozptýlení institucionálního nastavení centralizované moci směrem k multi-level governance (tedy faktickému přenosu pravomocí), čímž došlo k posílení regionální dimenze, a faktickému uplatňování principu partnerství.

V případě České republiky se tedy jednalo o evropeizační proces (postupné požadavky Komise na reálné zapojení regionálních partnerů a vznik určité implementační struktury řízení regionální politiky a Strukturálních fondů), který měl vliv na nejnovější vývoj v České republice. Decentralizací, která byla postupně zaváděna centrální vládou, došlo k faktickému vytvoření multi-level governance v oblasti řízení regionální politiky. Tímto se potvrdila základní hypotéza práce, neboť byla postupně doplněna dekoncentrace politických struktur o prvek decentralizace, tj. nové vyšší územně samosprávné celky postupně získávaly v průběhu své existence silnější postavení vůči centrální vládě. Politická decentralizace je dále potvrzena reálným zasahováním krajských samospráv do politického procesu nastavování a

řízení regionální politiky, a to mimo jiné právě existencí jednotlivých regionálních operačních programů.

LITERATURA A PRAMENY

Literatura

BACHTLER, John – DOWNES, Ruth – HELINSKA-HUGHES, Ewa – MACQUARRIE, John: *Regional development and policy in the transition countries*. Regional and Industrial Policy Research Paper, European Policy Research Centre, 1999, 36, 132 s.

BACHTLER, John – McMASTER, Irene: *EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*. Environment and Planning C: Government and Policy, 26, 2007, č. 2, s. 398-427.

BAUN, Michael J. – MAREK, Dan: *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*. Contemporary European Studies, 2, 2008, s. 5-20.

BAUN, Michael J. – MAREK, Dan: *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic*. Journal of Common Market Studies, 40, 2002, č. 5, s. 895-919.

BAUN, Michael J. – MAREK, Dan: *Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralismus*. Mezinárodní vztahy, 4, 2002, s. 68-86.

BAUN, Michael J. – MAREK, Dan: *Směrem ke snižování regionálního deficitu? Regionalizace v České republice v souvislosti se vstupem do Evropské unie*. Mezinárodní vztahy, 200ž, č. 1, s. 44-57.

BLAŽEK, Jiří – VOZÁB, Jan: *Ex-ante evaluation in the new member states: the case of the Czech Republic*. Regional Studies, 40, 2006, s. 237-248.

BÖRZEL, Tanja A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*. Journal of Common Market Studies, č. 4, 1999, s. 573-596.

BÖRZEL, Tanja A.: How the European Union Interacts with its Member States. Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series, 2003, 31 s.

DABROWSKI, Marcin: *Shallow or deep Europeanisation? The uneven impact of EU cohesion policy on the regional and local authorities in Poland*. Environment and Planning A: Government and Policy, 30, 2012, s. 730-745.

DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005, 421 s.

DOČKAL, Vít (ed.): *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství. Případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, 153 s.

DOČKAL, Vít (ed.): *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno 2006, 115 s.

DOČKAL, Vít: *Trojrovné pojetí EU a aktéři regionálních zájmů*. Czech Journal of Political Science, 2006, 1, s. 27-54.

FALKNER, Gerda: *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*. European Integration online Papers, 7, 2003, č. 13, s. 1-18.

FEATHERSTONE, Kevin - RADAELLI, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GRAZIANO, Paolo - VINK, Maarten P. (eds.): *Europeanization. New Research Agendas*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers, 5, 2001, 11, s. 1-24.

HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*. American Political Science Review, 97, 2003, 2, s. 233-243.

HUGHES, James – SASSE, Gwendolyn – GORDON, Claire: *Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government*. *Journal of Common Market Studies*, 42, 2004, č. 3, s. 523-551.

JEFFERY, Charlie: *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference?* *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000, 1, s. 1-23.

JORDAN, Andrew: *The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?* *The Policy Press*, 29, 2001, 2, s. 193-208.

LAJH, Damjan: *Europeizace a regionalizace: vnitrostátní změny a vládní struktury ve Slovinsku*. *Mezinárodní vztahy*, 2005, č. 2, s. 57-75.

LaPLANT, James – BAUN, Michael – LACH, Jiří – MAREK, Dan: *Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies*. *The Journal of Federalism*, 34, 2004, č. 1, s. 35-51.

LADRECH, Robert: *Europeanization and national politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan 2010.

LADRECH, Robert: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *JCMS*, 32, 1994, č. 1.

LEONARDI, Robert: *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2005.

MAREK, Dan – BAUN, Michael J.: *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic*. *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, č. 5, s. 895-919.

O'DWYER, Conor: *Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?* *East European Politics & Societies*, 2007, s. 219-253.

PITROVÁ, Markéta – FIALA, Petr: *Evropská unie*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.

POSTRÁNECKÝ, Josef: *Regionální politika a regionální rozvoj v České republice*. Urbanismus a územní rozvoj, XIII, 2010, č. 5, s. 10-16.

RADAELLI, Claudio M.: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. European Integration online Papers, č. 4, 2000, s. 1-25.

RADAELLI, Claudio M.: *Europeanisation: Solution or Problem?* European Integration online Papers, 8, 2004, č. 16, s. 1-23.

SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *Europeanization of Central and Eastern Europe*. London: Cornell University Press, 2005.

SCHMIDT, Vivien: *Procedural democracy in the EU: the Europeanization of national and sectoral policy-making processes*. Journal of European Public Policy, 13, 2006, č. 5, s. 670-691.

SYNKOVÁ, Lenka: *Dokumenty regionálního rozvoje krajů*. Urbanismus a územní rozvoj, XII, 2009, č. 1-2, s. 14-15.

STUBBS, Paul: *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Southeast European Politics, 6, 2005, 2, s. 66-87.

WOKOUN, René: *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. VŠE, Praha 2003.

WOKOUN, René a kol.: *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. VŠE, Praha 2007.

YODER, Jennifer: *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*. Europe-Asia Studies, 55, 2003, č. 2, s. 263-286.

ZEMANOVÁ, Štěpánka: *Výzkum europeizace – aktuální problémy a perspektivy*.
Mezinárodní vztahy, č. 4, 2007, s. 29-51.

Prameny

Agentura pro podporu podnikání a investic Czechinvest.

In: <http://www.czechinvest.org/o-czechinvestu>

(10. 11. 2012)

Budoucnost strukturální politiky Evropské unie. IREAS, Praha 2004, 107 s.

Centrum pro regionální rozvoj České republiky.

In: <http://www.crr.cz/cs/o-nas/o-nas/>

(10. 11. 2012)

Commission of the European Communities: *Agenda 2000 – Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union*. Bulletin of the European Union Supplement, 14, 1997.

Council regulation (EC) No 1083/2006. Official Journal of the European Union, 2006.

In: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0025:EN:PDF>

(22. 11. 2012)

Kompetenční zákon č. 272/1996 Sb.

In: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=44482&fulltext=&nr=272~2F1996&part=&rpp=15#local-content>

(12. 10. 2012)

Programy 2007-2013.

In: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013>

(28. 11. 2012)

Regionální rada.

In: <http://www.rr-strednimorava.cz/rr>

(11. 11. 2012)

Regionální operační programy.

In: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013/Regionalni-operacni-programy>

(23. 11. 2012)

Řídící a koordinační výbor.

In: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Koordinace-OP/Ridici-a-koordinacni-vybor>

(10. 11. 2012)

SVOBODOVÁ, Hana – GALVASOVÁ, Iva (eds.): *Regionální politika v České republice: Efekty a nové výzvy*. GaREPPublishing, Brno 2009, s. 14-25.

Strukturální fondy EU.

In: <http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/strukturalni-fondy-eu>

(25. 9. 2012)

Usnesení vlády České republiky č. 759 ze dne 30. 12. 1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády.

In: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/DF0C748EF4C4CF45C12571B6006BBC31

(1. 10. 2012)

Usnesení vlády České republiky č. 707 ze dne 26. října 1998 k vymezení územních jednotek NUTS na území České republiky pro statistické a analytické potřeby a pro potřeby Evropské unie.

In: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni_uzemnich_jednotek_nuts_v_cr_pr_o_potreby

(5. 10. 2012)

Ústava České republiky. Hlava VII, čl. 99.

In: <http://www.sbirkazakonu.info/ustava-ceske-republiky/ceska-republika-se-cleni-na-obce-ktere-jsou.html>

(1. 10. 2012)

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.

In: http://www.concourt.cz/clanek/uz_kraje

(5. 10. 2012)

Volby do zastupitelstev krajů konané dne 12. 11. 2000

In: <http://volby.cz/pls/kz2000/kz63?xjazyk=CZ&xdatum=20001112>

(28. 11. 2012)

Volby do zastupitelstev krajů konané dne 5. – 6. 11. 2004

In: <http://volby.cz/pls/kz2004/kz62?xjazyk=CZ&xdatum=20041105>

(28. 11. 2012)

Vznik krajů lidé hodnotí obecně pozitivně, každý druhý si ho spojuje se zvětšením možnosti občanů rozhodovat o regionálních záležitostech.

In: stem.cz

http://www.kr-urady.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450022&id_dokumenty=152089

(10. 10. 2012)

Zákon o podpoře regionálního rozvoje. Zákon č. 248/2000 Sb.

In: http://www.asociacekraju.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=151025

(10. 10. 2012)

Zákon o krajích (krajské zařízení). Zákon č. 129/2000 Sb.

<http://www.sbirkazakonu.info/zakon-o-krajich-krajske-zrizeni/>

(10. 10. 2012)

Zastoupení krajů v Bruselu.

In: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zastoupeni-kraju-v-bruselu-1893.html>

(28. 11. 2012)

ABSTRAKT

Předmětem diplomové práce je proces decentralizace a regionalizace v České republice, který je analyzován prostřednictvím teoretických konceptů evropeizace a multi-level governance. Koncept multi-level governance poskytne víceúrovňový podklad pro výzkum integrace České republiky do struktur Evropské unie. Evropská regionální politika následně propojuje oba představené koncepty, jejichž společným rysem je právě princip partnerství. Vliv zmíněných konceptů autorka sleduje v implementaci regionální politiky v oblasti řízení Strukturálních fondů EU.

Zkoumání jsou následně podrobeny všechny tři sféry politického systému České republiky, a to proces decentralizace české *polity*, dále aktéři české regionální politiky se zaměřením na krajské samosprávy (tzv. oblast *policy*) a optikou multi-level governance je nahlíženo na českou regionální *politics*. Případová studie si tedy klade za cíl najít případný vliv evropeizace na výše uvedené procesy, a to aplikováním českého případu na konkrétní evropeizační modely, které jsou představeny v teoretické části práce. Analýzu autorka provádí v časovém horizontu 1991-2003, 2004-2006, 2007-2012.

Práce vychází z několika dílčích předpokladů. Primární z těchto myšlenek je teze, že evropeizace by mohla představovat nejdůležitější faktor (prostřednictvím naplnění principu partnerství) decentralizace v České republice. Politická decentralizace by následně potvrdila platnost konceptu multi-level governance na sub-národní úrovni. Jinými slovy, evropeizace by v přistupujících státech znamenala „vysvětlující proměnnou“ vnitrostátních institucionálních a politických změn, v souvislosti s řízením a zaváděním Strukturálních fondů EU.

ABSTRACT

The focus of this master thesis is the process of decentralization and regionalization in the Czech Republic which is analysed by means of theoretical concepts of Europeanisation and Multi-level governance. The concept of Multi-level governance provides a multi-level background for the research of the integration of the Czech Republic to the European Union. European regional policy interconnects these concepts with each other; their common attribute is the principle of partnership. The author observes the impact of these concepts on the implementation of the regional policy in the Structural Funds' management.

All three spheres of Czech political system are researched, specifically the process of decentralization of Czech *polity*; participants of Czech regional *policy* – namely Higher Self-Governing Units (or „kraj“) and Czech regional *politics* is looked at in terms of the concept of Multi-level governance. The aim of this case study is to find the possible impact of Europeanisation on these processes. This is achieved by the application of the Czech case to the specific Europeanisation models which have been introduced in the theoretical part of the master thesis. The analysis is focused on the periods of 1991-2003, 2004-2006, 2007-2012.

This master thesis is based on partial assumptions. The main of these assumptions is the proposition that Europeanisation could represent the most important factor (through the principle of partnership) of decentralisation in the Czech Republic. Then, political decentralisation would confirm the validity of the concept of Multi-level governance on a sub-national level. In other words, Europeanisation would mean „the explaining variable“ of the intra-state institutional and political changes in the field of the Structural Funds' management in the new accession countries.

ANOTACE

Jméno a příjmení:	Magda Juráňová
Katedra:	Politologie a evropská studia
Vedoucí práce:	Doc. Daniel Marek, Ph.D., M. A.
Rok obhajoby:	2013

Název práce:	Evropeizace českého politického prostředí v kontextu regionální politiky Evropské unie
Název v angličtině:	Europeanisation of Czech political environment in the context of regional policy of the European Union
Anotace práce:	<p>Cíl práce představuje analýza procesu decentralizace českého politického systému, a to v oblasti regionální politiky Evropské unie. Analýzu autorka provádí v časovém horizontu 1991-2003, 2004-2006, 2007-2012.</p> <p>Pro verifikaci hlavní hypotézy práce se autorka práce rozhodla využít koncepty evropeizace a multi-level governance. Pomocí teoretického rámce autorka zamýšlí v praktické části práce reagovat mimo jiné na rostoucí mobilizaci tzv. sub-národních aktérů, konkrétně vyšších územně samosprávných celků.</p>
Klíčová slova:	evropeizace, multi-level governance, regionální politika EU, decentralizace
Anotace práce v angličtině:	<p>The aim of this master thesis is the analysis of the process of decentralisation of Czech political system, specifically in the field of the EU regional policy. The analysis is focused on the periods of 1991-2003, 2004-2006, 2007-2012.</p> <p>The main hypothesis is verified through concepts of Europeanisation and Multi-level governance. The author focuses on the growing mobilisation of sub-national participants, specifically of Higher Self-Governing Units.</p>
Klíčová slova v angličtině:	europeanisation, multi-level governance, EU regional policy, decentralisation
Rozsah práce:	77 stran (146 753 znaků)
Jazyk práce:	čeština

