

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tomáš Souček

**Vliv stěžejních aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti
Evropské unie na její vývoj: renacionalizace nebo víceúrovňové
vládnutí?**

Diplomová práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Vliv stěžejních aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie na její vývoj: renacionalizace nebo víceúrovňové vládnutí?“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. srpna 2011

.....
Tomáš Souček

Já, níže podepsaný, Tomáš Souček, autor diplomové práce na téma „Vliv stěžejních aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie na její vývoj: renacionalizace nebo víceúrovňové vládnutí?“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto souhlas podle § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., správci,

Univerzitě Palackého v Olomouci,

Křížkovského 8, 771 47 Olomouc, Česká republika,

ke zpracování údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále k zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

V Olomouci dne 31. srpna 2011

.....

Tomáš Souček

Obsah

1. Úvod.....	6
1.1. Vymezení tématu práce.....	6
1.2. Cíl práce, výzkumné otázky, hypotézy.....	10
1.3. Přehled literatury.....	13
1.4. Struktura práce.....	15
2. Víceúrovňové vládnutí.....	16
2.1. Historický vývoj a definování pojmu.....	16
2.2. Charakteristické vlastnosti.....	20
3. Vývoj politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie.....	24
3.1. Období 1958 – 1988.....	24
3.2. Reforma 1988.....	30
3.3. Reforma 1993.....	45
3.4. Reforma 1999.....	57
3.5. Reforma 2006.....	68
4. Závěr.....	82
Seznam použitých zdrojů.....	87
Literatura.....	87
Právní předpisy.....	91
Internetové zdroje.....	92
Abstrakt a seznam klíčových slov (Abstract and List of Keywords).....	94
Abstrakt.....	94
Klíčová slova.....	97

Seznam použitých zkratek

ČS	členský stát
EFRR	Evropský fond regionálního rozvoje
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ER	Evropská rada
ES	Evropská společenství
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EZPZF	Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond
FNPR	Finanční nástroj na podporu rybolovu
FS	Fond soudržnosti
HSS	hospodářská a sociální soudržnost
IS	iniciativy Společenství
JPD	Jednotný programový dokument
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OP	Operační program
RM	Rada ministrů
RP	regionální politika
RPS	Rámec podpory Společenství
RRP	Regionální rozvojový plán
SF	strukturální fondy
VÚV	víceúrovňové vládnutí

1. Úvod

1.1. Vymezení tématu práce

Tématem práce je vliv stěžejních aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) Evropské unie (EU) na její vývoj se zaměřením na objasnění skutečnosti, jestli uplatňování vlivu jednotlivých aktérů vede k renacionalizaci této politiky nebo k rozvoji systému víceúrovňového vládnutí (VÚV).

Unijní politika HSS, zjednodušeně řečeno, znamená způsob tvorby a fungování evropských strukturálních fondů (SF) a Fondu soudržnosti (FS). Je zaměřena na snížení ekonomických a sociálních disparit mezi jednotlivými regiony EU, čehož se snaží dosáhnout především přerozdělováním finančních prostředků z unijního rozpočtu a jejich zacílením na tyto ekonomické a sociální nerovnosti uvnitř postižených regionů.¹

Politika HSS představuje od svého vzniku v roce 1988 dodnes jedno z nejdůležitějších politických odvětví ovlivňujících dění uvnitř ES/EU na všech třech úrovních, na kterých působí (nadmárodní, národní, subnárodní). Této přes dvě dekády trvající popularitě se může těšit díky několika faktorům. Zejména je to skutečnost, že prostředky vyčleněné na financování projektů podporovaných politikou HSS tvoří od její reformy z roku 1993 přibližně třetinu unijního rozpočtu, přičemž celkový objem financí vynaložených na její provádění neustále stoupá. Dále je důležité, že regiony, na něž se vztahuje pomoc prostřednictvím politiky HSS, stabilně zahrnují okolo 40 % veškerého unijního obyvatelstva. Popularitu si v neposlední řadě získává podporou oblastí, jež ovlivňují každodenní život většiny obyvatel Unie. Projekty podporované politikou HSS proto mají vynikající předpoklad být každodenně „na očích“ a posílit tak popularitu EU v očích široké veřejnosti, o čemž se ostatně Unie usilovně snaží, přičemž můžeme říci, že úspěšně, jelikož o „strukturálních fondech“, jak je ústy laické veřejnosti politika HSS nazývána, slyšel už téměř každý.

Dnešní podoba politiky HSS vznikla především díky úspěchu tehdejšího předsedy Evropské komise (EK) Jacquesa Delorse, jemuž se v osmdesátých letech minulého století podařilo prosadit koncept soudržnosti do Jednotného evropského aktu. V roce 1988 pak EK pod jeho vedením představila balíček několika nařízení upravujících použití prostředků ze SF přidělených v rámci první finanční perspektivy na léta 1988-1992 (Delorsův balíček I), jenž

¹ BACHE, Ian. *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, s. 39.

představoval v této oblasti první zásadní reformu. EK se od té doby snažila spojit všechny další zásadní reformy politiky HSS (1993, 1999, 2006) vždy s nově přijímanými finančními perspektivami. Ve všech těchto reformách se zachovaly hlavní zásady fungování politiky HSS představené v roce 1988, tedy principy programování, koncentrace, adicionality a partnerství, které byly následně doplněny zásadami proporcionality, subsidiarity, spolufinancování a lisabonizace a společně zaručovaly koherenci a konzistentnost politiky HSS Evropských společenství (ES).²

Politika HSS EU je velice ambiciózní projekt, jenž se vyznačuje tím, že není pouze jednou z mnoha unijních sektorových politik, ale naopak spoustu jich sama ovlivňuje. Nejsou to však pouze ostatní unijní politiky, na něž politika HSS působí. Vliv má také na vnitrostátní politiky ČR (zejména politiku regionálního rozvoje), jejich institucionální rámce, způsoby politického rozhodování i každodenní život obyvatel.³ Tento vliv uskutečňuje prostřednictvím specifického systému fungování, v němž působí tři hlavní subjekty – EK zastupující zájmy EU, národní vlády hájící zájmy svých států a regiony prosazující své vlastní priority. Tento systém se dostal do popředí zájmu zkoumání několika autorů, kteří jej zkoumají v kontextu teorie VÚV.⁴

Tato teorie se snaží reflektovat proměnu evropské integrace, k níž došlo během posledních dvou dekad, způsobenou především upevněním a kompetenčním posílením institucionálního rámce ES/EU, prohloubením různých oblastí evropské politiky, jež se navíc stále rozšiřuje o oblasti nové, či zaváděním nových způsobů a úrovní vládnutí jdoucích ruku v ruce s posilováním jejich rozhodovacích pravomocí.⁵

Klíčovou otázkou VÚV se stala, jak již název napovídá, problematika vládnutí zahrnující procesy politického rozhodování, implementace a posuzování pravidel.⁶ Badatelé

² ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy. In WALLACE, Helene, POLLACK, Mark, YOUNG, Alasdair (eds.). *Policy-making in the European Union*. 6. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 238.

³ HOOGHE, Liesbeth. Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity. In HOOGHE, Liesbeth (ed). *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. New York: Oxford University Press, 1996, s. 5.

⁴ Jedná se např. o tyto autory: Gary Marks, Liesbeth Hooghe, Ian Bache, John Bachtler, Carlos Mendez, John B. Sutcliffe, Tanja Börzel, David Allen, Mark Pollack, John Peterson, Elizabeth E. Bomberg, Simona Piattoni, Michael Baun, z českých pak Dan Marek či Vít Dočkal.

⁵ FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 152.

⁶ Pro pochopení teoretického konceptu VÚV nesmíme zapomenout zmínit fundamentální rozdíly mezi termíny vládnutí (*governance*) a vláda (*government*). Termín vláda (*government*) označuje orgán státu, který stojí ve středu politické moci, jež je uplatňována hierarchickým způsobem. Oproti tomu vládnutí (*governance*) znamená

v této oblasti stále častěji poznamenávali, že EU se postupně přeměňuje v originální politický systém, kde se aplikuje zvláštní model vládnutí, v němž se do rozhodování zapojuje stále více aktérů na stále více úrovních.⁷ Právě kolem otázek spojených s analýzou každodenní realizace unijních politik a systémů vládnutí se postupně vyvinul koncept VÚV, který je dnes již pevně zakotven v oboru teoretického zkoumání EU⁸ a to mezi tzv. „*středními teoriemi evropské integrace*“.⁹

VÚV v kontextu evropské integrace můžeme zjednodušeně definovat jako systém, v němž vládnutí „*neprobíhá ani výlučně na úrovni ústředních integračních institucí, ani ČS, ale odehrává se na několika rovinách (nadstátní, státní i substátní) paralelně*“,¹⁰ přičemž jsou do tohoto systému zapojeny nejen orgány veřejné moci, ale také další nevládní orgány a organizace občanské společnosti.

Z hlediska vztahu VÚV a politiky HSS je na místě zmínit spor mezi dvěma skupinami teoretiků ohledně výskytu VÚV v politice HSS. Středobodem sporu je interpretace otázky „*kdo o čem rozhoduje*“ a „*jaké má toto rozhodování výsledný efekt*“ v rámci politiky HSS. Pro první skupinu akademiků (Marks, Hooghe, Bachtler, Mendez, Sutcliffe) představuje politika HSS nejlepší příklad fungování systému VÚV v rámci EU, kde je moc rozdělena mezi subjekty supranacionální, národní a substátní úrovně vládnutí. Druhá skupina (Jeffrey Anderson, Pollack, Allen) však proti tomuto namítá, že systém VÚV v rámci politiky HSS EU nefunguje, jelikož národní centrální vlády si udržely rozhodující postavení a důsledně plní role „*strážců*“ domácích politik a institucionálního uspořádání vůči reformním tlakům ze strany EU. Důležitou závislou proměnnou tohoto výzkumu představují jednotlivé reformy politiky HSS, v nichž právě většina zástupců druhé skupiny vědců shledává jasné důkazy pokračující renacionalizace této politiky.¹¹

vertikální řízení společnosti prostřednictvím většího množství subjektů, často se od vlády lišících. Tento pojem je tedy mnohem širší. Viz. FIALA a kol.: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 162-163.

⁷ FIALA a kol.: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 153-154.

⁸ BACHE, Ian, CHAPMAN, Rachel. Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2008, roč. 21, č. 3, s. 398.

⁹ Podle Fritze Scharpfa mají tyto teorie vysvětlit pouze část politických událostí a jevů spojených s evropským integračním procesem, což je odlišuje od tehdy převažujících „*velkých integračních teorií*“ (intergovernmentalismus, neofunkcionalismus), které se snaží objasnit celý integrační proces a všechny aspekty v něm probíhajícího rozhodování. Viz. SCHARPF, Fritz. Introduction: The Problem-Solving Capacities of Multi-Level Governance. *Journal of European Public Policy*, 1997, roč. 44, s. 520-538. Cit. dle FIALA a kol.: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 157.

¹⁰ KRATOCHVÍL, Petr. *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál, 2008, s. 147.

¹¹ BACHTLER, John, MENDEZ, Carlos. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies*, 2007, roč. 45, č. 3, s. 535-536.

Marks považuje politiku HSS za „domácí hřiště“ konceptu VÚV, jenž se vyvinul právě na základě její analýzy a zůstává zde nejvíce rozšířený v porovnání s ostatními unijními politikami.¹² Dle něj „strukturální politika dosahuje přímo do členských států a přímo propojuje substátní vlády a soukromé subjekty s Komisí a vládami členských států více než kterákoli jiná politika Evropské unie“.¹³ Hlavním motivem Marksova výzkumu bylo překonat tehdy vůdčí a neměnnou debatu mezi neofunkcionalisty a intergovernmentalisty spočívající buď v úplném odstranění rozhodujícího vlivu národních států, nebo naopak v jeho monopolizaci.

S první kritikou Marksových názorů přišel v roce 1995 Pollack, když představil svůj intergovernmentalistický pohled na systém vládnutí v politice HSS a vyvinul v tomto směru model agenta a principála, v rámci něhož představují preference a strategie ČS hlavní bod zkoumání a vysvětlení vývoje a fungování politiky HSS. Dle tohoto pohledu podléhají veškeré aktivity ČS, ať na supranacionální nebo substátní úrovni, ve všech fázích této politiky, důslednému intergovernmentalistickému vyjednávání řízenému ČS.¹⁴ Navíc pokud se agent (EK) pokusí vymanit ze sféry vlivu principála (ČS) a prosadit své vlastní zájmy, principál jej v následující reformě zadrží a usměrní jeho nežádoucí chování. Jako příklad Pollack uvádí situaci ohledně reformy politiky HSS v roce 1988, kdy EK prosadila svoji vlastní vizi ohledně podoby této politiky, čímž obešla zájmy ČS. Ty však v následujících reformách vrátily podobu politiky HSS zpět pod svoji vlastní kontrolu, uplatňujícíe důsledné intergovernmentalistické vyjednávání.

K podobnému názoru dospělo i několik dalších autorů a např. Bache argumentuje tím, že pokud reforma z roku 1988 představovala velký skok kupředu pro EK, následující reforma v roce 1993 znamenala několik kroků zpět.¹⁵ Hlavním argumentem těchto autorů, že dochází k renacionalizaci politiky HSS, byly změny, které prosadila Rada ministrů (RM) v rámci určování způsobilosti regionů k financování ze SF, monitorovacích a evaluačních procedurách, principech adicionality a partnerství a iniciativách Společenství (IS).

¹² BACHE, CHAPMAN: *Democracy through Multilevel Governance...*, s. 400.

¹³ MARKS, Gary. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In HOOGHE (ed.): *Cohesion policy and European integration...*, s. 399.

¹⁴ POLLACK, Mark. Regional Actors in an Intergovernmental Play: the Making and Implementation of EC Structural Policy. In RHODES, Carolin, MAZEY, Sonia (eds.). *The State of the European Union*. 3. vydání, Harlow: Longman, 1995. Cit. dle BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 538.

¹⁵ BACHE, Ian. *The politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998, s. 92.

Další argument pro stoupence renacionalizace (Bache, Peterson a Bomberg, Allen, Pollack) tvořila následující reforma v roce 1999, která představila další změny v určování způsobilosti regionů, zjednodušení procesu programování, decentralizaci řízení SF a zvýšení pravomocí ČS v rámci zapojování relevantních partnerů.¹⁶ Podobné argumenty se objevily rovněž u reformy v roce 2006.

Renacionalizační teze však byla rozporována několika autory. Např. Sutcliffe argumentoval, že reformy v roce 1993 a 1999 nemohou být nazírány čistě intergovernmentalistickým pohledem, jelikož EK a substátní orgány stále zůstávají důležitými hráči v mnoha ohledech, například během tvorby a implementace SF, v nichž si prosadily zachování důležitých principů politiky HSS. Podobně Marks tvrdil, že reforma v roce 1993 neznamenal renacionalizaci, jelikož ČS nebyly schopny prosadit nějaké radikální změny v systému fungování této politiky. Stejně se Marks spolu s Hooghe vyjádřili také k reformě z roku 1999, kde i navzdory škrtům v rozpočtu politiky HSS dokázala EK prosadit koncentraci výdajů a další své důležité zájmy.¹⁷

V tomto kontextu je třeba poznamenat, že hlavním předmětem výzkumu uvedených autorů se stala analýza čtyř základních principů politiky HSS (programování, adicionality, koncentrace a partnerství), které zůstaly neobyčejně konzistentní ve všech reformách od jejich stěžejní proklamace EK v roce 1988. Na této analýze bude rovněž vystavěna tato diplomová práce.

Vzhledem k výše uvedeným faktům jsem zvolil VÚV jako nejvhodnější teoretický rámec pro tuto práci.

1.2. Cíl práce, výzkumné otázky, hypotézy

Hlavním cílem práce je, v souvislosti s uvedeným vymezením tématu, poskytnout čtenáři „*analýzu vlivu stěžejních aktérů politiky HSS na její vývoj*“.

Vedlejší cíle práce pak tvoří:

- 1.) „*posouzení otázky, který ze stěžejních aktérů politiky HSS má na podobu jejího vývoje největší vliv*“ a

¹⁶ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 538.

¹⁷ Tamtéž, s. 539.

- 2.) „zhodnocení, zdali politika HSS v průběhu svého vývoje směřuje k renacionalizaci nebo se v ní rozvíjí systém VÚV“.

K dosažení zmíněných cílů bude nutno nalézt odpovědi na následující výzkumné otázky:

- 1.) „Jaká je role jednotlivých hlavních aktérů ve vývoji politiky HSS z hlediska určování její konkrétní podoby? Který z nich má na její podobu největší vliv?“
- 2.) „Vede vliv stěžejních aktérů k renacionalizaci politiky HSS nebo k rozvoji VÚV?“

K nalezení odpovědí na uvedené výzkumné otázky bude třeba verifikovat tyto hypotézy:

- 1.) „Ve vývoji politiky HSS má na určování její podoby největší vliv EK, naopak role ČS bývá v odborné literatuře nepatřičně přeceňována a role regionů za těmito dvěma subjekty zaostává a je tak spíše participativní povahy. Je tomu tak proto, že EK v roce 1988 prosadila do konečné podoby reformy politiky HSS své priority – principy koncentrace, programování, partnerství a adicionality - které ji zaručovaly postavení na vrcholu pomyslné mocenské pyramidy této politiky a to i proti vůli některých ČS. Těm se však ani v jedné z následujících třech reforem nepodařilo zavedené principy zrušit, ba ani změnit v takovém rozsahu, aby získaly nad EK z hlediska rozhodování převahu.“
- 2.) „Vývoj politiky HSS nesměřuje k její renacionalizaci, při které by národní vlády ČS měly jako jediné rozhodující slovo, ale naopak se zde od reformy z roku 1988 rozvíjí unikátní systém VÚV, v němž existují tři vzájemně provázané úrovně rozhodování, jejichž participující subjekty mezi sebou vytvářejí partnerské politické sítě a snaží se prosadit své zájmy na každé z nich.“

K verifikaci uvedených hypotéz, jež umožní odpovědět na výzkumné otázky a dosáhnout tak hlavního a vedlejších cílů, práce využívá metodu deskripce a metodu analýzy vývoje politiky HSS se zaměřením na výzkum jednotlivých reforem této politiky (1988, 1993, 1999 a 2006) a v rámci nich zejména na podrobný rozbor nejdůležitějších principů jejího fungování (koncentrace, programování, partnerství a adicionality), vše se zaměřením na zhodnocení rolí a uplatňování vlivu jednotlivých hlavních aktérů.

K lepšímu porozumění práci bych chtěl podotknout, že dílo uvedené tři stěžejní aktéry politiky HSS generalizuje. Tudíž nelze za „ČS“, „národní vlády ČS“ a „regiony“ automaticky považovat veškeré státy nebo vlády v ES/EU případně všechny regiony. Tyto subjekty totiž nemají vždy homogenní zájmy. Ambicí práce však není poskytnout detailní rozbor vlivu konkrétních ČS a regionů ES/EU jednoho po druhém z hlediska vývoje a podoby politiky HSS, ale spíše v tomto ohledu objasnit celkový systém fungování politiky se zaměřením na nejdůležitější prvky systému a ty zájmy uvedených aktérů, které můžeme považovat za většinové v rámci jejich skupiny.

K celkovému pochopení práce se od čtenáře očekávají základní znalosti problematiky historie evropské integrace, institucionálního rámce ES/EU a způsobů rozhodování v ES/EU, jelikož tyto instituty v práci vysvětleny nebudou, ale prakticky v celém díle s nimi čtenář přijde do styku.

Co se týče návrhů na další výzkum, nabízí se jako nejvhodnější možnost jeho rozšíření o budoucí reformu politiky HSS, která se uskuteční ke konci současného programového období. Některé zajímavé reformní návrhy EK zveřejnila již v současné době¹⁸, spousta dalších však zajisté bude ještě následovat. Spekuluje se, že programové období 2007-2013 je pro budoucí podobu politiky HSS stěžejní, zejména z toho důvodu, že v něm projeví, zdali má současná podoba politiky úspěch a efektivně přispívá ke snížení regionálních disparit. Nejlepší způsob, jak toto dokázat, bude představovat zhodnocení dopadů politiky ve státech EU-12, do kterých v přepočtu na jednoho obyvatele směřuje největší objem finančních prostředků a kde zároveň měla politika HSS velmi významný dopad na podobu vnitrostátní politické a institucionální struktury. Pokud se prokáže, že v těchto zemích měl současný systém fungování politiky HSS jednoznačně pozitivní dopady, bude to, dle mého názoru, znamenat jeho zachování do budoucna, případně jeho další decentralizaci směřující k intenzivnějšímu rozvoji VÚV, pokud tomu bude naopak, domnívám se, že se politika HSS nevyhne renacionalizaci.

¹⁸ Viz. *Budoucnost kohezní politiky EU po roce 2013* [online]. Euractiv.cz, 16. března 2011 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/link-dossier/budoucnost-kohezni-politiky-eu-po-roce-2013-000078>>.

1.3. Přehled literatury

Po provedení literární rešerše mohou říci, že literatury, zabývající se politikou HSS EU v obecné rovině je nespočetně mnoho a to jak tuzemské, tak zahraniční. Co se však týče problematiky VÚV, můžeme tu českou spočítat na prstech jedné ruky, stejně jako tuzemské zdroje věnující se vztahu politiky HSS a VÚV či rolí a vlivem aktérů této politiky. Z uvedeného důvodu budu v práci čerpat převážně z cizojazyčné literatury.

K vymezení pojmu VÚV nám z tuzemských zdrojů nejlépe poslouží kniha Vlastimila Fialy a kol. „*Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*“ z roku 2008, obsahující přehledný a zároveň poměrně detailní popis systému VÚV, a dílo Petra Kratochvíla „*Teorie evropské integrace*“ ze stejného roku. Ze zahraničních zdrojů se jako nejvíce přínosné dílo ukazuje publikace editovaná Ianem Bachem a Matthew Flindersem „*Multi-level Governance*“ z roku 2004, dále „*Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*“ od prvního z těchto autorů a kniha „*Debates on European Integration*“ psaná autorkou Mette Eilstrup-Sangiovanni. Velice přínosnou statí se zdá být „*The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism*“ z roku 2008 od autorů Michaela Steina a Lisy Turkewitsch.

Co se týče výzkumu politiky HSS EU obecně, jak již bylo zmíněno, nachází se u nás uspokojivý výběr kvalitní literatury. Pro osvětlení základních instrumentů politiky HSS tak výborně poslouží zejména díla Ivany Boháčkové a Magdaleny Hrabánkové „*Strukturální politika Evropské unie*“, vydané v roce 2009, „*Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*“ od autorského dua Dan Marek a Tomáš Kantor, publikované v témže roce, či „*Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*“ od Reného Wokouna a kol. z roku 2008. Zapomenout v žádném případě nesmíme na tuzemskou „bibli evropské integrace“, dílo „*Evropská unie*“, autorů Petra Fialy a Markéty Pitrové z roku 2009. Ze zahraničních monografií musím vyzdvihnout dílo Iana Bache a Stephena George „*Politics in the European Union*“ z roku 2006, dále pak již zmíněnou Bacheho „*Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*“, „*Policy-making in the European Union*“, již v roce 2010 editovali Helen Wallace, Mark A. Pollack, a Alasdair R. Young či „*EU Cohesion Policy after Enlargement*“ editovanou Michael J. Baunem a Danem Markem v roce 2008.

Z hlediska výzkumu vztahu politiky HSS a systému VÚV není možno najít mnoho českých děl. Dvěma hlavními autory, kteří se v naší zemi touto problematikou zabývají, jsou

Vít Dočkal a Dan Marek. Zatímco Dočkal publikuje zejména v českém jazyce, Marek píše svá díla ohledně vztahu politiky HSS a VÚV převážně v angličtině s kolegou Michaellem J. Baunem. Z Dočkalova autorského repertoáru zajisté využijeme studii „*Regionální politika EU a naplňování principu partnerství: Případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*“ z roku 2006, kde skvěle vysvětluje význam principu partnerství z hlediska rozvoje VÚV. Z Markových děl psaných v češtině se zajisté bude hodit článek, jenž publikoval s Baunem „*Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie: regionalismus versus centralizace*“ z roku 2002, kde popisuje vliv EK a jejich nástrojů předvstupní pomoci na změny institucionální struktury kandidátských zemí a České republiky především.

Ze zahraničních děl věnujících se politice HSS v kontextu VÚV a vlivu jednotlivých aktérů na její podobu považuji za stěžejní pro moji práci již zmíněné publikace „*EU Cohesion Policy after Enlargement*“ editovanou Baunem a Markem, „*Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*“ od Bache a „*Multi-level Governance*“ od Bache a Flinderse. Dalším důležitým zdrojem je kniha „*Multi-level Governance and European Integration*“ od autorského dua Hooghe - Marks z roku 2001. Nejdůležitějšími články, ze kterých jsem čerpal inspiraci, byly dva Bachovy články „*The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK*“ z roku 1999 a „*Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance?*“ z roku 2005, dále „*EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*“ od Bauna a Marka vydaný 2008, „*Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*“ z roku 2007 od Bachtlera a Mendeze, „*EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*“ z roku 2007 od Bachtlera a Irene McMaster, „*EU multi-level governance patterns and the Cohesion Fund*“ publikovanou 1998 Susanou Borrás a v neposlední řadě „*The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization*“ od Sutcliffa z roku 1999.

Nesmím také zapomenout zmínit texty primárního práva ES/EU a konkrétních reformních nařízení, kde můžeme najít právní úpravu jednotlivých reforem či nejrůznější zprávy a vyjádření EK ke stavu a provádění politiky HSS, zejména zprávy o HSS, jejichž vydání se opakuje každé tři roky. Jako vhodný zdroj, zejména co se týká aktuálních informací, posloužily rovněž internetové portály www.euractiv.cz, www.euroskop.cz, www.strukturalni-fondy.cz nebo oficiální stránky EK zaměřené na politiku HSS (http://ec.europa.eu/regional_policy/index_cs.cfm).

1.4. Struktura práce

Práce je pro lepší přehlednost členěna do čtyř kapitol pojmenovaných „Úvod“, „Víceúrovňové vládnutí“, „Vývoj politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie“ a „Závěr“.

V kapitole „Úvod“, která je rozdělena na čtyři další podkapitoly, si nejprve vymezíme téma práce (zejména obsahově, teoreticky, časově a územně), následně určíme hlavní a vedlejší cíle práce a výzkumné otázky a hypotézy, jež nám cíle pomohou dosáhnout. Nechybí zde ani přehled a zhodnocení nejdůležitějších zdrojů použitých při psaní práce či stručný přehled obsahu.

Ve druhé kapitole nazvané „Víceúrovňové vládnutí“ si blíže představíme tento teoretický koncept, jenž bude zároveň sloužit jako teoretický rámec práce. Konkrétně uvedený pojem definujeme, nastíníme jeho historický vývoj a detailně rozebereme jeho charakteristické vlastnosti. Tato kapitola je členěna na dvě podkapitoly.

Třetí kapitola pojmenovaná „Vývoj politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie“ tvoří jádro práce. Obsahuje chronologicky řazený výzkum vývoje politiky HSS v EU se zaměřením na detailní analýzu rolí a vlivu stěžejních subjektů v rámci jednotlivých reforem této politiky. Nalezneme zde podklady pro verifikaci hypotéz, díky kterým budeme moci odpovědět na výzkumné otázky. Tato kapitola je členěna do pěti podkapitol, které reflektují jednotlivá nejdůležitější období politiky HSS od roku 1958 do zatím poslední reformy v roce 2006.

V poslední kapitole nazvané „Závěr“ zrekapitulujeme a shrneme získané poznatky, z nichž usoudíme, jestli se vybrané hypotézy potvrdily nebo ne. Na základě tohoto zjištění pak budeme moci odpovědět na položené výzkumné otázky a usoudit, zdali došlo nebo nedošlo k naplnění stanoveného cíle práce.

2. Víceúrovňové vládnutí

2.1. Historický vývoj a definování pojmu

První náznaky o užití tohoto teoretického rámce zkoumání evropské integrace se objevily již v 60. a 70. letech minulého století. Někteří autoři se snažili oprostít od tehdy převládajícího pohledu na vývoj ES, jež byla chápána jako mezinárodní organizace, v níž jednání probíhají pouze na jedné úrovni a to mezi suverénními státy. Patřili mezi ně například Leo Lindberg, Stuart Scheingold, Donald J. Puchala a okrajově také Ernst Haas. Tito badatelé pohlíželi na ES jako na formující se politický systém, v němž se postupně začínají vytvářet další jednotlivé úrovně vládnutí a rozhodování. Vzhledem k následujícímu období stagnace evropské integrace se však tyto myšlenky více neprosadily.¹⁹

V 80. letech nastal útlum bádání v oblasti teorií evropské integrace způsobený vyčerpáním tradiční debaty mezi příznivci dvou stěžejních přístupů – mezivládního a nadnárodního.²⁰ Problém byl v tom, že většina tehdy užívaných teorií evropské integrace vycházela ze studií mezinárodních vztahů a tudíž přistupovala k integraci jako k něčemu, co se týká a je ovlivňováno pouze vztahy mezi státy. Na tento fakt stále častěji reagovali představitelé studií politologických, tedy studií vztahů vnitrostátních, načež došlo k tzv. „obratu k vládnutí“, kdy se začala více zkoumat organizace společnosti a její regulační, řídicí a rozhodovací mechanismy strukturující společnost. Došlo tak k posunu chápání studia ES, kdy se samotná integrace změnila ze závislé proměnné, jež je zkoumána, na proměnnou nezávislou, pomocí které zkoumáme limity a možnosti systému vládnutí. Pro zastánce tohoto přístupu tak ES nebyla pouhou mezinárodní organizací, nýbrž politickým systémem, kde jsou autorita a pravomoci rozptýlené do mnoha úrovní a disponují jimi mnozí (soukromí i veřejní) aktéři. Kompetence tedy nejsou soustředěny pouze na mezivládní či nadnárodní úrovni nebo v rukou jednoho aktéra. Za stěžejní činitele tudíž přestaly být považovány výlučně státy, nově se jimi staly též nadnárodní instituce, regiony či lobbyistická sdružení. Obrat k vládnutí přinesl výzkumu evropské integrace dva nové teoretické přístupy vycházející z politologických studií, a to VÚV a teorii politických sítí.²¹

V odborné literatuře existují dva názory na to, koho lze považovat za zakladatele teorie VÚV. První proud, populární především v německé akademické obci, kolem autora

¹⁹ FIALA a kol.: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 153.

²⁰ KRATOCHVÍL: *Teorie evropské integrace...*, s. 148.

²¹ Tamtéž, s. 149-150.

Markuse Jachtenfuchse přikládá tento počin Fritz Scharpfovi a jeho článku z roku 1988 o tzv. „*Společné rozhodovací pasti*“.²² Scharpf v tomto článku tvrdí, že existuje značná podoba v politickém rozhodování mezi vzájemně „propletenými“ vrstvami vlády v německém federálním systému a ES. V obou případech jsou jednotlivé lokální vlády prvky jedné vlády centrální, přičemž všechny v průběhu rozhodování disponují právem veta. K dosažení kteréhokoliv politického rozhodnutí je tedy třeba jednomyslnosti. Tento fakt směřuje k nežádoucí tendenci značné rigidity politického systému bez vidiny možného pokroku.²³ To vede k všeobecné frustraci z nemožnosti přijmout potřebné reformy, jelikož jednotlivé participující vlády nejsou ochotny ustoupit ze svých požadavků.²⁴

Většina ostatních autorů se však identifikuje s názorem Bache a Flinderse,²⁵ podle nichž je zakladatelem pojmu VÚV Gary Marks, který jej v roce 1993 definoval takto: „*Je to systém nepřetržitého vyjednávání mezi do sebe včleněnými vládami na rozličných územních stupních*“.²⁶ Marks tuto definici zformoval při příležitosti analýzy reformy politiky HSS ES z roku 1988, kdy bylo třeba integrovat hospodářsky slabé země (Řecko, Španělsko a Portugalsko) do systému jednotného vnitřního trhu. Z uvedeného důvodu byla EK, jakožto poskytovatel evropských dotací, ochotna zdvojnásobit částky plynoucí do těchto „chudých“ zemí, avšak za určitých podmínek. Mezi tyto podmínky mimo jiné patřilo to, že dotace budou řízeny pomocí takzvaného principu partnerství, kdy na efektivním rozdělování evropských peněz participují jak orgány finance přijímajícího ČS, tak nově též jeho regionální či místní aktéři a v neposlední řadě i orgány nadnárodní (konkrétně EK).²⁷

Jachtenfuchs následně citovanou definici rozšířil tím, že dle něj „*VÚV zahrnuje vztahy různých úrovní veřejné správy a procesy těmito vztahy vznikající*“.²⁸ Další autoři pak definici

²² Srov. SCHARPF, Fritz. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988, roč. 66, č. 3, s. 239-278.

²³ SCHARPF, Fritz. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988, roč. 66, č. 3, s. 239. Cit. dle STEIN, Michael, TURKEWITSCH, Lisa. *The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism*. [online]. Ipsa.org, 2. května 2008 [cit. 20. dubna 2011]. Dostupné na < http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4081.pdf >, s. 7.

²⁴ JACHTENFUCHS, Markus. The European Union as a Polity. In JÖRGENSEN, Erik, POLLACK, Mark, ROSAMOND, Ben (eds.). *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, 2006, s. 161. Cit. dle STEIN, TURKEWITSCH: *The Concept of Multi-level Governance...*, s. 7.

²⁵ Srov. BACHE, Ian, FLINDERS, Matthew. Themes and Issues in Multi-level Governance. In BACHE, Ian, FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004, s. 2.

²⁶ MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In CAFRUNY, Alan, ROSENTHAL, Glenda (eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. 2. vydání. Harlow: Longman, 1993, s. 402-403. Cit. dle BACHE, Ian. *Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance?* [online]. Archive of European Integration, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na < <http://aei.pitt.edu/3158/1/Bache.txt> >.

²⁷ BACHE, FLINDERS: *Themes and Issues...*, s. 3.

²⁸ STEIN, TURKEWITSCH: *The Concept of Multi-level Governance...*, s. 9.

zpřesnili: „I když máme tendenci si myslet, že mezi těmito úrovněmi je hierarchické uspořádání, nemusí nutně jednat dle této hierarchie, nýbrž jednání mohou probíhat například mezi nadnárodní a regionální úrovní, vynechávající úroveň státní“.²⁹

Jiní autoři, Guy Peters a John Pierre, spatřují ve vývoji pojmu VÚV spíše novou formu státu. Prohlašují, že „vznik VÚV velmi ovlivňuje naše tradiční chápání toho, jak dnešní státy fungují, co vymezuje jejich pravomoci, na kom jsou závislé a koneckonců jaké mají vyhlídky na rozvoj demokracie a vznik odpovědné vlády“. Dnešní stát se dle jejich názoru změnil z „liberálně-demokratického typu na model charakterizovaný vzorcem nejrůznějších typů podřízeností vnějším subjektům a závislosti na nich“.³⁰

Bache a Flinders zase namítají, že v současnosti neexistuje jedna všezahrnující definice pojmu VÚV. Namísto toho zmiňují čtyři společné prvky různých akademických vymezení:

- 1.) zvyšující se tendence nevládních organizací a odborů participovat na výkonu vládnutí,
- 2.) rozšíření vzájemně se překrývajících rozhodovacích sítí aktérů zapojených do výkonu vládnutí,
- 3.) proměna funkcí státu z rozkazování a kontroly na koordinaci, dohodu a vytváření politických sítí potřebných k jejich dosažení a
- 4.) zvýšení odpovědnosti a demokratického výkonu veřejné moci jednotlivých vlád.³¹

S další definicí VÚV přišel v roce 2004 Schmitter: „VÚV může být definováno jako uspořádání pro vytváření závazných rozhodnutí, které zahrnuje velký počet politicky nezávislých, ale jinak vzájemně provázaných subjektů – veřejných a soukromých – na různých územních úrovních ve víceméně kontinuálních jednáních/poradách/implementacích, kde není možné některé z nich přiřadit neomezené politické kompetence nebo mezi nimi uplatňovat stálou hierarchii politické autority“.³²

²⁹ Tamtéž.

³⁰ PETERS, Guy, PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 2001, roč. 29, č. 2, s. 131.

³¹ BACHE, FLINDERS: *Themes and Issues...*, s. 10.

³² PIATTONI, Simona. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. New York: Oxford University Press, 2010, s. 249.

Na začátku tohoto století Marks spolu s Hooghe vyvinuli typologii VÚV.³³ Autoři rozlišují dva druhy VÚV – typ I a typ II. Typ I popisuje celkový systém vládnutí, ve kterém jsou veškeré pravomoci rozptýleny mezi omezený počet jasně definovaných subjektů operujících na limitovaném počtu teritoriálních úrovní, přičemž jejich kompetence se vzájemně nepřekrývají a každý z nich tak odpovídá za svůj přiděl funkcí. Naproti tomu typ II představuje systém vládnutí, kde na územně neomezených úrovních operuje velké množství subjektů, jejichž kompetence jsou vymezeny ke konkrétním úkolům (tedy nikoliv všeobecně jako u typu I) a mohou se vzájemně překrývat. Vládnoucí orgány u typu I jsou poměrně stabilní, kdežto u typu II vykazují značnou flexibilitu, díky níž jsou schopny se přizpůsobovat měnícím se požadavkům řízení. Ve většině soudobých států dnes paralelně existují oba dva druhy VÚV, jelikož subjekty tvořící typ I představují jednotlivé úrovně řízení státu (nadnárodní, národní, substátní – tedy nejčastěji EU, stát a regionální či místní samosprávy) a typ II nejrůznější nevládní organizace a další zástupci občanské společnosti.³⁴

Jedna z nejnovějších definicí VÚV je vymezení dle Piattoni, jež VÚV vidí jako sloučeninu dvou samostatných prvků, a to sice „*více úrovní*“ (*multi-level*) a „*vládnutí*“ (*governance*) takto:

- vládnutí (*governance*) předpokládá zapojení nevládních organizací a organizací občanské společnosti do procesů veřejné správy,
- termín *víceúrovňový* (*multi-level*) zahrnuje tzv. vládní úrovně, tedy územně ohraničené oblasti, nikoliv například oblasti pouhých pravomocí, nijak teritoriálně nedefinované,
- VÚV tedy zahrnuje problematiku spojenou s koordinací vztahů mezi vládními a nevládními účastníky správy věcí veřejných v různě územně vymezených oblastech,
- VÚV implikuje přítomnost více než dvou vládních úrovní.³⁵

³³ Srov. MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbeth. Contrasting visions of multi-level governance. In BACHE, FLINDERS (eds.): *Multi-level Governance...*, s. 15-31.

³⁴ BACHE, Ian. Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2010, roč. 10, č. 1, s. 2-3.

³⁵ PIATTONI, Simona. *Subnational governments and non-governmental organizations. A difficult coexistence within multi-level governance?* [online]. Cor.europa.eu, 10. září 2008 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=1fc42635-1b4f-447d-b841-908901247da7>, s. 1.

2.2. Charakteristické vlastnosti

Na základě dosud zmíněných poznatků můžeme VÚV v EU popsat těmito klíčovými charakteristickými vlastnostmi:

- 1.) *Analýza každodenního rozhodování.* Teoretický koncept VÚV se nesnaží analyzovat evropskou integraci jako celek, jehož historii, současné fungování a možný budoucí vývoj lze pochopit pomocí všezahrnujícího systematického teoretického rámce, který by svoji vnitřní logikou, rozbořením historických momentů evropské integrace a analýzou jejich institucí podal jasný a ucelený popis fungování EU. Namísto toho se zaměřuje na rozbor každodenní politické činnosti aktérů participujících na evropské integraci, zejména jejich působení v oblasti tvorby a implementace jednotlivých unijních politik. Způsoby, jakými je každodenní unijní politika tvořena a jaké tato politika přináší konkrétní dopady, pak zpětně ovlivňují podobu institucionálního rámce EU a Unie jako celku. Tím poskytují důležitou zpětnou vazbu a jsou pokrokem v integraci.³⁶
- 2.) *Omezení rozhodovacích pravomocí národních vlád.* Centrální vlády delegují své pravomoci jednak směrem nahoru na supranacionální úroveň (místo jejich orgánů pak činí rozhodnutí například EK), směrem dolů na substátní úroveň (pak místo nich jednájí regionální a lokální samosprávné orgány) a také směrem „do boku“ na nevládní rovinu (do rozhodování jsou zapojeni zástupci nevládních organizací, ať už vnitrostátních nebo nadstátních). Na těchto stupních jsou poté činěna rozhodnutí nezávisle na vůli národních vlád, přičemž rozsah těchto oblastí se samovolně rozšiřuje. Je však třeba poznamenat, že se tomu nevždy děje proti vůli národních vlád, nýbrž v některých případech to naopak národní vlády dělají „dobrovolně“, například jedná-li se o delegaci kompetencí k rozhodování v nepopulárních opatřeních, která by vládu v očích veřejnosti oslabila.³⁷
- 3.) *Pluralita subjektů participujících na rozhodování.* Rozhodovací pravomoc není výlučně přisouzena pouze jedné skupině aktérů na jedné úrovni (např. národním

³⁶ SANGIOVANNI, Mette (ed.). *Debates on European Integration: a reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, s. 337.

³⁷ MAJERČÍK, L'ubomír, HAVLÍK, Vlastimil. *Integrační paradigma – Multi-Level Governance* [online]. Globalpolitics.cz, 27. října 2003 [cit. 26. dubna 2011]. Dostupné na < <http://www.globalpolitics.cz/clanky/multi-level-governance> >.

vládám), nýbrž náleží různým orgánům na odlišných úrovních.³⁸ Jedná se o veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty na nadnárodní, národní i subnárodní rovině. Za ty klíčové považujeme zástupce regionálních samospráv, různé zaměstnanecké i zaměstnavatelské asociace, dále nevládní organizace a nadnárodní korporace.³⁹ Mezi těmito úrovněmi a aktéry je někdy patrné vzájemné překrývání kompetencí. Ačkoliv by se tomu tak nemuselo zdát, model VÚV považuje za základní kámen vládnutí v EU i nadále stát. Ostatní participující subjekty jsou odvozeny právě od něj, přičemž je zřejmé, že během posledních let čím dál tím více nabírají na síle.⁴⁰ Mezi hlavní politické funkce VÚV tak patří ochrana a prosazení teritoriálních zájmů a menšin, dosažení rovnováhy mezi jednotou a rozmanitostí, větší prosazení regionální reprezentace namísto jedné celostátní a umožnění jejich vzájemné konkurence.⁴¹ VÚV tak bývá často spojováno s pojmem *regionalizace*.⁴²

- 4.) *Diferenciace rozhodování.* Utváření politických rozhodnutí je diferencováno dle různých oblastí politiky. V každé z těchto oblastí je rozhodování založeno na jiných principech. Zatímco v některých je patrné široké zapojení nevládních i nadnárodních organizací (např. politika životního prostředí, politika HSS), jiné striktně kontrolují pouze státní vládní zástupci (bezpečnostní politika, vnější vztahy).⁴³
- 5.) *Odmítání dělení mezi domácí a mezinárodní politikou.* Mezi aktéry obou dvou totiž dochází k četným mezinárodním setkáním a to na mnoha úrovních. Scházejí se například jednotlivé vlády národních států mezi sebou, ale i odbory jednotlivých ministerstev, obchodní komory, sdružení spotřebitelů, odborové organizace apod. K těmto setkáním dochází také na vertikální úrovni (např. lobbování průmyslových svazů u Evropského parlamentu), přičemž zájmové skupiny působí jak shora na evropské instituce, tak zdola v ČS na státní či regionální zástupce. Činnost některých nevládních subjektů je dokonce finančně podporována EK.⁴⁴

³⁸ HOOGHE, Liesbeth, MARKS, Gary, BLANK, Kermit. European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 1996, roč. 34, č. 3, s. 343-344. Cit. dle FIALA a kol.: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 160.

³⁹ SANGIOVANNI (ed.): *Debates on European Integration...*, s. 332.

⁴⁰ KRATOCHVÍL: *Teorie evropské integrace...*, s. 150-151.

⁴¹ STEIN, TURKEWITSCH: *The Concept of Multi-level Governance...*, s. 12.

⁴² Srov. KRATOCHVÍL: *Teorie evropské integrace...*, s. 150-154.

⁴³ SANGIOVANNI (ed.): *Debates on European Integration...*, s. 332-333.

⁴⁴ MAJERČÍK, L'ubomír, HAVLÍK, Vlastimil. *Integrační paradigma – Multi-Level Governance* [online]. Globalpolitics.cz, 27. října 2003 [cit. 26. dubna 2011]. Dostupné na < <http://www.globalpolitics.cz/clanky/multi-level-governance> >.

- 6.) *Technokratická povaha rozhodování.* Teorie VÚV je navržena za účelem optimalizace politického rozhodování. Toho má být dosaženo technokratickou kooperací a společným postupem na rozhodování se podílejících aktérů.⁴⁵ Valná část politických otázek, které mají být v EU přijaty, podléhá před jejich samotným schválením přípravám v nejrůznějších expertních orgánech. Tyto orgány se formují okolo jednotlivých oblastí unijních politik a tvoří je nejrůznější expertní skupiny, komise či výbory. V praxi pak častokrát bývají názory těchto expertů pouze potvrzeny orgány zmocněnými k rozhodování.⁴⁶
- 7.) *Rozhodování nepodléhající hierarchii.* Vztahy aktérů unijního politického systému nepodléhají vzájemné subordinaci, jako je tomu uvnitř ČS. Namísto toho můžeme hovořit o „vzájemné závislosti“ těchto aktérů. Mezi nadstátními, státními, subnárodními i nestátními subjekty politiky EU tedy nejsou přísně hierarchické relace.⁴⁷ Důsledkem toho může být situace, kdy je politická i právní odpovědnost za rozhodnutí „rozprostřena“ mezi několik aktérů i úrovní bez jasně vymezených hierarchických vztahů. Tento fakt činí VÚV komplikovaným systémem (oproti třeba federalismu) z hlediska toho, komu lze v konečném důsledku přisoudit odpovědnost za určité rozhodnutí v politickém i právním smyslu a kdo pro koho bude z tohoto rozhodnutí vyvozovat důsledky.⁴⁸
- 8.) *Neformálnost vztahů.* VÚV v EU je charakterizováno převahou neformálních vztahů jeho aktérů. Patří mezi ně nejrůznější zákulisní jednání, společné zvyky a tradice, neoficiální společné dohody a postupy atd., přičemž právě na nich převážně závisí funkčnost unijního rozhodování a vládnutí.⁴⁹ Atmosféra rozhodování v systému VÚV je proto charakterizována jako prostředí spolupráce, hledání kompromisu a jednotného postoje na základě sdílených pravomocí a odpovědnosti. Díky tomu je nálada politických subjektů v systému VÚV mnohem méně konfliktní než například ve federalismu.⁵⁰
- 9.) *Souběžnost a různorodost procesů komunikace a interakce.* Dochází při nich ke vzniku formálních, poloformálních i neformálních vazeb a sítí, jež jsou jak stabilní tak

⁴⁵ STEIN, TURKEWITSCH: *The Concept of Multi-level Governance...*, s. 12-13.

⁴⁶ SANGIOVANNI (ed.): *Debates on European Integration...*, s. 333.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ STEIN, TURKEWITSCH: *The Concept of Multi-level Governance...*, s. 13.

⁴⁹ SANGIOVANNI (ed.): *Debates on European Integration...*, s. 333.

⁵⁰ STEIN, TURKEWITSCH: *The Concept of Multi-level Governance...*, s. 14.

dočasné. Například zástupci ministerstva centrální vlády při procesu tvorby a implementace politik EU komunikují nejen s ostatními vládními činiteli daného státu, ale také se svými protějšky v jiných zemích, institucemi EU, nižšími úrovněmi státní správy či zástupci nevládních organizací a zájmových skupin.⁵¹ Na základě těchto poznatků někteří autoři dokonce vyvinuli nový teoretický koncept evropské integrace – teorii politických sítí.⁵² Část badatelů tento koncept vidí jako součást VÚV, jiní jej považují za samostatný model. Např. dle Alexe Warleigha se však při analýze vládnutí v EU bez propojení VÚV s teorií politických sítí dnes neobejdeme, neboť „*VÚV je koncept, který nám umožňuje vysvětlit základní typ společnosti (polity), kterým se EU stala, a jakým směrem vývoje se v současnosti ubírá, zatímco analýza politických sítí nám pomáhá pochopit složitý proces konstrukce aliancí, vyjednávání a diskusí, prostřednictvím kterých je aktuálně vytvářena evropská veřejná politika*“.⁵³

⁵¹ ROVNÁ, Lenka, KASÁKOVÁ, Zuzana, VÁŠKA, Jan (eds.). *Evropská unie v členských státech a členské státy v Evropské unii: europeizace vybraných zemí EU*. Praha: Eurolex Bohemia – VIP Books, 2007, s. 15.

⁵² Srov. KRATOCHVÍL: *Teorie evropské integrace...*, s. 152-161.

⁵³ WARLEIGH, Alex. Conceptual Combinations: Multilevel Governance and Policy Network. In CINI, Michelle, BOURNE, A.K. (eds.). *Palgrave Advances in European Union Studies*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2006, s. 77. Cit. dle FIALA a kol.: *Teoretické a metodologické problémy...*, s. 156.

3. Vývoj politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie

3.1. Období 1958 – 1988

Ačkoliv byly ekonomické a sociální rozdíly mezi regiony EHS patrné již od jeho vzniku (HDP Hamburku tvořilo pětinasobek HDP Kalábrie), Římská smlouva tento fakt téměř nereflektovala. Náznak můžeme nalézt pouze v preambuli, kde se ČS „zavázaly zajistit harmonický rozvoj Společenství zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými regiony a odstraněním zaostalosti těch nejvíce znevýhodněných“, a v čl. 2: „Posláním Společenství je vytvořením společného trhu a postupným odstraňováním rozdílů mezi hospodářskými politikami členských států podporovat harmonický rozvoj hospodářských činností ve Společenství, nepřetržitý a vyvážený růst, vyšší stabilitu, rychlejší zvyšování životní úrovně a užší kontakty mezi členskými státy“.

K zavedení společné regionální politiky však nedošlo, poněvadž panovalo přesvědčení, že si s disparitami poradí neviditelná ruka volného trhu sama, a tudíž nebyl o koordinovanou regionální politiku příliš velký zájem. Určité instrumenty s nádechem pozitivního regionálního působení však již v této době založeny byly. Jednalo se o Evropskou investiční banku (s cílem půjčovat zaostalým regionům na jejich rozvojové projekty), Evropský sociální fond (ESF) a po zavedení společné zemědělské politiky v roce 1962 také Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond (EZPZF).⁵⁴

Další důležitou událostí je vytvoření Generálního ředitelství pro regionální politiku (DG XVI) v roce 1967, skládajícího se z úředníků Komise EHS a Vysokého úřadu ESUO, odpovědných za fungování výše uvedených komunitárních nástrojů na podporu regionálního rozvoje.⁵⁵

Otázkou regionálních rozdílů se začaly orgány ES seriózněji zabývat až v sedmdesátých letech. Na Pařížském summitu v roce 1972 se představitelé ČS shodli, že bude třeba vytvořit stálý zdroj financí na podporu snížení regionálních disparit – Evropský fond regionálního rozvoje (EFRR). O vznik EFRR se nejvíce ucházela tzv. „*kohezní koalice*“ tvořená Itálií, Velkou Británií a Irskem. V opozici naopak stály Francie a Německo, jež

⁵⁴ MAREK, Dan, KANTOR, Tomáš. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vydání. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister & Principal, 2009, s. 18-19.

⁵⁵ BACHE, Ian, GEORGE, Stephen. *Politics in the European Union*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2006, s. 458.

odmítaly další navyšování rozpočtu ES.⁵⁶

Požadavek vytvoření EFRR vycházel ze tří zdrojů. První dva souvisely s připravovaným rozšířením ES o Velkou Británii, Dánsko a Irsko. Některé regiony Velké Británie a celé Irsko totiž v té době trpěly značnými strukturálními potížemi, způsobenými úpadkem průmyslu a zemědělství.⁵⁷ Prvním podnětem tedy bylo, že rozšířením ES dojde k nárůstu počtu hospodářsky znevýhodněných regionů, jejichž problémy bude třeba eliminovat. Druhý motiv se týkal pouze Velké Británie a představoval fakt, že britská vláda potřebovala nějakým způsobem propagovat svým občanům (a Parlamentu je zastupujícímu) výhody, které pro zemi ze vstupu do ES vyplynou, jelikož Velká Británie by se začleněním do ES stala čistým přispěvatelem do komunitárního rozpočtu a značně by doplácela na pro ni nevýhodné nastavení společné zemědělské politiky.⁵⁸ Třetí pohnutku pro vznik EFRR představoval tlak EK na vytvoření hospodářské a měnové unie vzešlý z Wernerovy zprávy z roku 1970.⁵⁹

Po dohodě o vytvoření EFRR z roku 1972 však neměla rozvíjející se komunitární RP zdaleka vyhráno. Ještě tužší boj se totiž odehrával kolem toho, jestli fond vůbec zahájí svoji činnost a jakou výší prostředků bude disponovat. Proti sobě stála kohezní koalice prosazující co největší objem prostředků a opozice tvořená Francií, Německem a Belgií, mající za cíl naopak výši výdajů co nejvíce snížit.

Za zlomový faktor pro finální podobu EFRR je považována tzv. Thomsonova zpráva z května 1973. Tato zpráva vyšla z iniciativy EK a byla pojmenována po britském komisaři Georgeovi Thomsonovi. Klíčovým prvkem tohoto sdělení se stal vzájemný vztah společného trhu, společné měny a regionálních disparit, který autoři zprávy vysvětlovali tak, že pokud existují regionální disparity, ohrožuje to společný trh tím, že dochází k poklesu prodeje výrobků pocházejících z bohatších regionů, jelikož chudší regiony nedisponují prostředky pro jejich získání. Po přijetí společné měny však dojde k omezení možnosti ČS tyto chudé

⁵⁶ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 511.

⁵⁷ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 459.

⁵⁸ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 40.

⁵⁹ Tato zpráva předpokládala vytvoření HMU v horizontu následujících deseti let. Toho mělo být dosaženo reformou institucionálního rámce a užší politickou integrací, přičemž pokračující regionální disparity uvnitř ES by dosažení tohoto cíle značně znemožňovaly. Viz. BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 458.

regiony podporovat a vznikne tedy potřeba asistence ze strany ES. Autoři proto podpořili sblížení RP ČS a EFRR.⁶⁰

Podněty Thomsonovy zprávy nakonec byly vyslyšeny a 1. ledna 1975 tak EFRR, disponující pro úvodní rozpočtové období 1975-1978 částkou 1,3 mld. Evropských zúčtovacích jednotek (European Account Unit – EUA), zahájil svoji činnost. Tato částka byla rozdělena pomocí systému kvót mezi všechny ČS.⁶¹ Z EFRR se hradila maximálně polovina nákladů konkrétního projektu předloženého státem, přičemž druhou polovinu musela doplatit členská země z vlastních zdrojů. Vznikl tak dodnes užívaný *princip spolufinancování*.

V tomto období došlo rovněž k představení *principu adicionality*, jenž EK definovala takto: „*Pomoc z Fondu by neměla vést členské státy ke snížení jejich vlastních výdajů na podporu regionálního rozvoje, pouze by měla tyto výdaje doplňovat*“.⁶² Národní vlády se však řádné implementaci této zásady bránily a její realizace se tak stala důležitým ukazatelem při posuzování poměru sil mezi nimi a EK v oblasti RP. Z tohoto hlediska byla tehdy patrná převažující dominance národních vlád, které si princip adicionality interpretovaly tak, jak se to jim samotným hodilo. Nejlépe to můžeme vidět na příkladu Velké Británie, kde tamější vláda tvrdila, že ačkoliv se ona sama necítí být nařízenými příkazujícími použití adicionality vázána, již se tomu tak děje, neboť poskytuje místním subjektům extra výdaje nad rámec jejich příjmů z EFRR. Do roku 1992 však nebyla schopná prokázat, jak tohoto docílí. Tento přístup korespondoval s obecně přijímaným postupem britské vlády, sice že finance poskytnuté Velké Británii z EFRR slouží jako kompenzační platba za její přeplatky do komunitárního rozpočtu a jako takové by tedy měly být alokovány na základě uvážení britské vlády, nikoliv EK. Problém však představoval fakt, že britská vláda nebyla schopna doložit to, jakým způsobem by financovala regionální rozvoj své země při absenci dotací z EFRR. Vše navíc korunovala dolní komora britského parlamentu, jež v prohlášení z roku 1981 konstatovala, že EFRR nepřinesl téměř žádné pozitivní změny, které by se týkaly regionálního rozvoje, a podobného stavu by se dosáhlo i bez něj. EK však, ačkoliv si byla dobře vědoma nedostatku adicionality v RP Velké Británie, neměla v této době dostatek pravomocí s tím cokoliv udělat.⁶³

⁶⁰ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 511.

⁶¹ Belgie získala 1,5 %, Dánsko 1,3 %, Francie 15%, Německo 6,4 %, Itálie 40 %, Irsko 6 %, Lucembursko 0,1 %, Nizozemí 1,7 %, Velká Británie 28 %. Viz. BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 463.

⁶² BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 41.

⁶³ BACHE, Ian. The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK. *Journal of European Public Policy*, 1999, roč. 6, č. 1, s. 30-31.

Již v roce 1979 došlo k první reformě EFRR, která sestávala jednak z navýšení finančních prostředků do fondu a jednak z vyčlenění 5 % z celkového rozpočtu EFRR přímo pod výlučnou kontrolu EK, která tímto mohla realizovat své vlastní víceleté programy zaměřené např. na ocelářství, výstavbu lodí, podporu oblastí s textilním průmyslem a hraničních regionů.⁶⁴

Roku 1981 EK vydala doporučení (č. 81/879/EHS), kde uvedla, že je třeba, aby ČS spolupracovaly na realizaci přeshraničních regionálních rozvojových programů. Prvním takovým programem se stal tzv. EMS-DOLLART-PROGRAM mezi Nizozemím a SRN. RP tímto tedy překročila hranice států a nově se realizovala též na úrovni dvou a více zemí.⁶⁵

Roku 1984 došlo k další reformě, přičemž opět byly navýšeny jak prostředky EFRR jako celku, tak podíl vymezený pro výlučnou správu EK (ten nyní dosahoval dokonce 12%). Ta tohoto svého posílení dokázala náležitě využít a spustila nové ambiciózní projekty jako např. Integrované programy pro Středomoří, disponující částkou 6,6 mld. ECU a zahrnující přímořské regiony Řecka, Itálie a Francie. V těchto programech došlo poprvé k použití tzv. *principu programování*, v praxi znamenajícímu nahrazení časově krátkodobého projektového přístupu dlouhodobým plánováním rozvojových aktivit,⁶⁶ a *principu partnerství*, kdy do realizace těchto programů EK zapojila subnárodní aktéry s detailní znalostí místních problémů.⁶⁷ Součástí reformy se také stalo zrušení fixních národních kvót, které se nově stanovovaly v rámci určitého rozmezí (např. Velká Británie disponovala rozmezím 14,5 - 19,3 %, Španělsko 24 – 29 % rozpočtu EFRR).⁶⁸

Důležitým okamžikem bylo také založení Sdružení evropských regionů. Původně jej založilo devět meziregionálních asociací, přičemž v roce 1993 jej tvořilo již 235 zástupců regionálních parlamentů, jež reprezentovali zhruba 80 % obyvatel EU. Mezi největší úspěchy tohoto sdružení patřilo vybudování partnerské sítě pracovních vztahů s EK (týkající se zejména politiky HSS), dosažení většího zapojení regionů do evropského rozhodovacího procesu, vznik VR a začlenění principu subsidiarity do Maastrichtské smlouvy.

Tuto éru evropské RP můžeme i přes postupné posilování vlivu EK považovat za období jednoznačné dominance ČS, kdy se v rámci rozhodování o podobě a fungování RP ES

⁶⁴ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 512.

⁶⁵ BOHÁČKOVÁ, Ivana, HRABÁNKOVÁ, Magdalena. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 16.

⁶⁶ Tamtéž, s. 17.

⁶⁷ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 464.

⁶⁸ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 512-513.

uplatňoval striktně mezivládní přístup. Jeho stopa je patrná jednak v uvedeném faktu, že peníze z fondů byly většinou alokovány na základě kvót přidělených jednotlivým zemím, namísto objektivních kritérií společných pro ES, ale také ve skutečnosti, že tuto kvótu si vyjednal každý ČS, což mělo za výsledek, že se finance z EFRR rozprostřely mezi oblasti pokrývající až 40 % tehdejšího obyvatelstva ES, namísto snahy alokovat je do míst, kde by bylo objektivně nejpotřebnější.

Výsadní postavení národních vlád se v tehdejší RP ES neprojevovalo pouze na supranacionální úrovni, ale patrné bylo i na úrovni subnárodní, konkrétně ve fázi implementace pomoci. Ukazovalo se to v tom smyslu, že národní vlády rozdělující „evropské“ peníze se stavěly velmi neochotně k dodržování zmíněného principu adicionality a častokrát tak docházelo ke snižování vládních rozpočtových výdajů na politiku regionálního rozvoje. Tento problém se týkal zejména Velké Británie. Rovněž nemůžeme mluvit o jakémkoliv rozšíření partnerství či fungujících politických sítích mezi jednotlivými aktéry a úrovněmi tehdejší RP.⁶⁹ Rozhodnutí ohledně toho, kam vynaložit prostředky z EFRR, byla striktně pod kontrolou ČS, stejně jako rozsah, jakým národní vlády konzultovaly své kroky a úmysly se subnárodními nebo nestátními subjekty. Obecně platilo, že tyto konzultace byly velice omezené a národní vlády používaly evropské fondy jako náhražku domácích výdajů na regionální problémy. Z EFRR se tak stal finanční nástroj, který byl značně omezený ve svém vlivu na evropskou soudržnost a partnerství.⁷⁰ Jistou předzvěst budoucích změn v tomto ohledu představovaly první samostatné iniciativy EK (zejména projekt Integrovaných programů pro Středomoří, kde se začaly uplatňovat zásady programování a partnerství), příhraniční regionální rozvojové programy nebo založení Sdružení evropských regionů v roce 1985.⁷¹

Úsilí EK (podporované EP) v těchto počátečních fázích tvorby supranacionální RP může být charakterizováno jako snaha „*kultivovat a přemlouvat vlády k postupným marginálním změnám jejich domácích RP, namísto požadavků okamžité a radikální transformace*“.⁷² Proto se úspěchy EK odvozovaly od nalezení dostatečné podpory mezi vládami ČS. Té se ale v mnoha případech nedostávalo, jak např. ukazuje neúspěch v prosazení dodržování principu adicionality, který se stal významným příkladem odporu

⁶⁹ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 41.

⁷⁰ BACHE, Ian. Partnership as an EU Policy Instrument: A Political history. *West European Politics*, 2010, roč. 33, č. 1, s. 59.

⁷¹ MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 20.

⁷² BACHE: *The extended gatekeeper...*, s. 31.

národních vlád k narušování jejich kontroly nad domácí politickou situací, zejména co se týče řízení veřejných výdajů.

Za důsledek dominance národních vlád v tomto období můžeme považovat vznik supranacionálního regionálního fondu, ale už ne skutečně supranacionální RP. Do reformy z roku 1988 tak převažoval názor, že působnost a efektivita EFRR je pouze marginální a ve skutečnosti skrývá nedostatek společné vůle národních vlád ČS přijmout intervencionistickou politiku na úrovni ES, díky které by existovala reálná šance dosáhnout snížení regionálních disparit napříč ES. Není proto divu, že je RP ES v této době charakterizována jako „virtuální vzor *intergovernmentalismu*“, a to i navzdory mnoha snahám EK prosadit samostatnou supranacionální RP, ve které by hrála významnější roli.⁷³

Zatímco lze označit vliv EK na podobu RP ES před rokem 1988 za okrajový, vliv subnárodních aktérů a dalších zájmových skupin byl téměř nulový. Jak zmiňuje Wallace, „nebyl zde téměř žádný prostor pro přímé zapojení mimovládních zájmových seskupení, regionálních lobby či jiných nátlakových skupin, ačkoliv se snažily o značnou agitaci a vyjadřovaly svoji podporu nejrůznějším návrhům“.⁷⁴

I přes zmíněnou skutečnost však v této době začíná být patrná snaha evropských regionů alespoň o navázání partnerských vztahů a vytvoření politických sítí s dalšími regionálními subjekty. Jako nejlepší příklad poslouží konference pořádané německými spolkovými zeměmi s názvem „*Evropa regionů*“, uskutečňované v průběhu osmdesátých let, s cílem oslabit tehdejší neotřesitelnou roli národních vlád v evropské regionální rozvojové politice. Konference měly za následek to, že se pomalu ale jistě začala oslabovat pozice národních vlád jakožto „strážců brány“ domácích politických sítí. Regiony jednoduše národní vlády obcházel a vytvářely si vlastní partnerské vazby.⁷⁵ Některé regiony se dokonce pokoušely navázat sítě supranacionální a v roce 1984 tak v Bruselu došlo k otevření prvních regionálních informačních kanceláří britskými městy Birmingham a Strathclyde. Hlavním účelem jejich otevření byla snaha získat finance z evropských fondů a v této souvislosti

⁷³ Tamtéž.

⁷⁴ WALLACE, Helen. Distributional politics: dividing up the Community cake. In WALLACE, Helen, WALLACE, William, WEBB, Carole (eds.). *Policy-Making in the European Communities*. 2. vydání. Londýn: John Wiley & Sons, 1983, s. 97. Cit. dle BACHE: *The extended gatekeeper...*, s. 31-32.

⁷⁵ PIATTONI, Simona. Informal Governance in Structural Policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 2006, roč. 7, č. 1, s. 61.

propagovat potřeby regionů EK. Další regionální kancelář zřídil britský Kent, který usiloval o navázání přeshraničního partnerství s regionem Nord-Pas-de-Calais.⁷⁶

3.2. Reforma 1988

Oficiálnímu vzniku evropské politiky HSS předcházelo smluvní zakotvení HSS v Hlavě V Jednotného evropského aktu (1987). Článek 130 A uváděl, že „*k podpoře celkového harmonického vývoje Společenství rozvíjí a uskutečňuje aktivity vedoucí k posilování své ekonomické a sociální soudržnosti. Společenství se zaměřuje zvláště na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony a zaostalosti regionů, jimž se dostává nejmenší podpory.*“ Na to navazoval článek 130 B, kde stálo, že „*Společenství dosahování těchto cílů podporuje kroky činěnými prostřednictvím strukturálních fondů (Evropský zemědělský fond orientace a záruk, Sekce orientace, Evropský sociální fond, Evropský fond regionálního rozvoje), Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů.*“ Nejdůležitější z hlediska budoucí podoby politiky HSS však byl článek 130 D, který EK ukládal povinnost po vstupu Jednotného evropského aktu v platnost předložit Radě „*komplexní návrh, jehož účelem bude učinit ve struktuře a v pravidlech existujících strukturálních fondů změny, které jsou nezbytné k ujasnění a racionalizování jejich úkolů tak, aby přispívaly k dosažení stanovených cílů, ke zvýšení jejich efektivnosti a ke koordinaci jejich aktivit navzájem a s operacemi existujících finančních nástrojů.*“ RM měla za úkol o tomto návrhu EK rozhodnout jednomyslně do jednoho roku od jeho předložení.

Obě instituce uvedené zmocnění realizovaly a roku 1988 tak došlo k zásadní reformě RP ES, jež vstoupila v platnost 1. ledna 1989 a na jejímž základě můžeme hovořit o skutečném vzniku komunitární politiky HSS. Hlavní impulzy pro reformu byly tři, sice:

- 1.) dokončení jednotného vnitřního trhu;
- 2.) bezproblémové ekonomické a sociální začlenění nově přistoupivších zemí - Řecka, Španělska a Portugalska - do struktur ES,⁷⁷⁷⁸

⁷⁶ PIATTONI: *The theory of multi-level governance...*, s. 120.

⁷⁷ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 41.

⁷⁸ Tyto zemědělsky orientované státy totiž byly ekonomicky mnohem slabší, nežli zbytek zemí ES, což se projevilo např. tím, že po jejich přistoupení se počet regionů s HDP nižším než 50 % průměru regionů všech ČS zdvojnásobil. Viz. BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 464.

- 3.) ekonomickou recesí způsobené hospodářské potíže tradičních průmyslových regionů vyspělých ČS (zejména oblasti Velké Británie, severní Francie, Belgie, severního Španělska a Itálie), mající za následek zvýšenou nezaměstnanost.⁷⁹

Cíl reformy představovala efektivní koordinace činnosti tří SF ES (EFRR, ESF, EZPZF), Evropské investiční banky a dalších finančních instrumentů.⁸⁰ Za tímto účelem přijala RM dvojici nařízení,⁸¹ jež nabyly účinnosti v lednu 1989. Tato nařízení vycházela z požadavků Delorsova balíčku I z roku 1988, který obsahoval předpoklady pro reformu finančního rámce ES pro období 1988-1993. Jeho cílem bylo snížit financování společné zemědělské politiky a naopak posílit rozpočet SF, aby v roce 1993 reprezentoval 25 % rozpočtu ES, což prakticky znamenalo zdvojnásobení jejich celkové finanční alokace.⁸²

První nečekanou překážku, jež musela politika HSS krátce po reformě zdolat, představoval pád Východního bloku. Tato událost s sebou přinesla jednak sjednocení Německa, a tedy potřebu začlenění pěti chudších východoněmeckých spolkových zemí do ES (zejména do budovaného jednotného vnitřního trhu), a jednak množství nových uchazečů o členství v ES, jejichž ekonomika však na takovýto krok zatím absolutně nebyla připravena. První problém se politika HSS pokusila vyřešit navýšením svého rozpočtu o 3 mld. ECU, druhý zavedením finančního nástroje *PHARE* (*Pologne-Hongrie Actions pour la Reconversion Economique*).

Jak již název napovídá, fond PHARE byl původně určen pouze Polsku a Maďarsku, avšak brzy se rozrostl i na další kandidátské země.⁸³ Ze začátku fond financoval požadavky jednotlivých států, vzniklé při procesu transformace jejich ekonomik, avšak později došlo k obratu, kdy tento nástroj proplácel pouze projekty na přípravu vstupu do EU dle priorit Unie. Programy v rámci PHARE se dělily do čtyř skupin. Zaprvé to byly „národní programy PHARE“, určené k implementaci *acquis communautaire* a k posilování HSS. Zadruhé se

⁷⁹ MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 20.

⁸⁰ European Commission. *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*. Brussels and Luxembourg: European Communities, 1989, s. 11. Cit. dle BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 41.

⁸¹ Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988, on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 185, 15. července 1988, s. 9-20; Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 374, 31. prosince 1988, s. 1-14.

⁸² BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 18.

⁸³ MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 23.

jednalo o *programy přeshraniční spolupráce*, jež měly předcházet zapojení do IS (především do iniciativy INTERREG). Zatřetí byly realizovány tzv. *mnohonárodní programy* a začtvrté *mnohonárodní programy implementované EK*.⁸⁴

Z hlediska cílů této práce však stěžejním přínosem této reformy bylo to, že právně zakotvila čtyři dodnes platné nejdůležitější zásady fungování politiky HSS, sice principy koncentrace, programování, partnerství a adicionality. Ty se tak nově staly právně závaznými pro všechny ČS a EK jakožto „strážkyně smluv“ mohla vynucovat jejich dodržování.

Princip koncentrace poskytuje důležitou odpověď na otázku „*kam jsou peníze z KP vynakládány?*“⁸⁵ EK jej poprvé použila právě v reformě z roku 1988, když stanovila určitý počet cílů, na něž se má pomoc ze SF orientovat, aby tak došlo k uspokojení nejpálčivějších potřeb dotčených regionů a států, a zároveň vymezila jasná kritéria, která musí příjemci pomoci splňovat, aby mohli finance získat. Tato zásada je tak v přímé opozici proti snahám národních vlád ČS „vytěžit“ ze SF co nejvíce prostředků, bez ohledu na jejich reálnou potřebu.⁸⁶ Na důležitost zásady koncentrace poukázali Baun s Markem, dle nichž „*princip koncentrace určuje Komisi rozhodující roli při stanovování výdajových priorit jak pro strukturální fondy, tak i v regionální politice členských států*“.⁸⁷

Jeden z nejdůležitějších prvků reformy představovala skutečnost, že došlo ke koncentraci většiny finančních prostředků SF do několika tzv. *cílů*, které stanovila EK, načež každému z nich přidělila určitý objem peněz. Cílů EK určila celkem pět, přičemž pátý se skládal ze dvou částí:

CÍL	CHARAKTERISTIKA	NÁSTROJ FINANCOVÁNÍ
cíl 1	podpora rozvoje méně rozvinutých regionů, jejichž HDP je nižší než 75 % průměru ES	EFRR, ESF a orientační sekce EZPF
cíl 2	přestavba regionů vážně postižených úpadkem průmyslu	EFRR a ESF
cíl 3	boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti – podpora lidí	ESF

⁸⁴ BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 24.

⁸⁵ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 540.

⁸⁶ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 239.

⁸⁷ MAREK, Dan, BAUN, Michael. Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralizace. *Mezinárodní vztahy*, 2002, roč. 37, č. 4, s. 70.

	starších 25 let, nezaměstnaných déle než rok	
cíl 4	usnadnění začlenění mladých lidí do pracovního života – mladších 25 let	ESF
cíl 5a	urychlení přizpůsobení zemědělských struktur	EZPZF – orientační sekce
cíl 5b	podpora rozvoje venkovských oblastí	EZPZF – orientační sekce, EFRR, ESF

Zdroj: BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 466.

Vyloženě regionální dopad měly cíle 1, 2 a 5b, načež největší část výdajů připadlo na cíl 1 – až 65 % celkové alokace.⁸⁸ Robert Leonardi z tohoto hlediska poznamenal, že „*to, co odlišuje první podobu SF po reformě z roku 1988 od předchozích intervencí, je, že největší část zdrojů připadá na regionálně zaměřené cíle*“.⁸⁹ Tento posun stavěl regiony do role hlavních příjemců pomoci ze SF. Region tak začal být vnímán jako jednotka dostatečně velká v tom smyslu, že se bude schopen vyvíjet dle určitého strategického plánu, ale zároveň jako jednotka dostatečně malá, jež umožní vhodné zapojení „lidského faktoru“ do tohoto vývoje – konkrétně vzájemnou známost, důvěru a výměnu informací mezi jeho aktéry.⁹⁰ Toto regionální zaměření politiky HSS následně vedlo k přijetí NUTS klasifikace územních jednotek⁹¹ a k širokému zapojení subnárodních aktérů do procesu tvorby politiky HSS skrze regionální programování prováděné v rámci regionálních partnerství.⁹²

V rámci VÚV a posouzení role EK z hlediska koncentrace se důležitou skutečností reformy stalo vymezení podmínek, které musí regiony splňovat, aby mohly čerpat pomoc z hlediska cílů 1, 2 a 5b. Způsobilst z hlediska cíle 1 byla stanovena pro regiony mající HDP nižší než 75 % průměru ES. Cíl 2 disponoval třemi požadavky – mírou nezaměstnanosti v regionu, podílem zaměstnanosti v průmyslu a úpadkem zaměstnanosti vzhledem k průměru ES. Cíl 5b pak používal měřítko úrovně sociálně-ekonomického rozvoje regionu,

⁸⁸ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 466.

⁸⁹ LEONARDI, Robert. *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, s. 30. Cit. dle BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 44.

⁹⁰ BACHTLER, John, TAYLOR, Sandra. *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective: IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2003, s. 15. Cit. dle BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 45.

⁹¹ *Nomenklatura územních statistických jednotek* (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS) určuje společné vymezení územních jednotek v rámci celého ES pro statistické účely Eurostatu. Tento systém tvoří pět vzájemně do sebe zapadajících teritoriálních úrovní řazených hierarchicky podle počtu obyvatel, kteří v nich žijí. Největší z nich nese označení NUTS 1, která označuje stát jako celek. Ta je dále rozdělena na kategorie NUTS 2, 3, 4 a nejnižší úroveň NUTS 5 (jednotlivé obce). Za „základní regiony“ politiky HSS jsou považovány NUTS 2 (tzv. regiony soudržnosti), na něž se vztahují jednotlivé územně definované cíle. Jednotlivé regiony si ČR vymezují samy. Viz. BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 41-42.

⁹² BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 45.

zaměstnanosti v zemědělství a příjmů v zemědělství. Na základě těchto kritérií následně EK určila regiony způsobilé k přijímání pomoci, načež území těchto regionů pokrývalo 43,5 % veškerých obyvatel ES.⁹³ Systém určování způsobilých regionů představoval výraznou změnu oproti předchozím praktikám, kdy prostředky ze SF byly distribuovány za účelem financování projektů v oblastech, jež určily výhradně vlády ČS. Nově však došlo k vymezení způsobilých regionů na základě společných komunitárních podmínek, které se nemusely nutně shodovat s prioritami ČS. Využití těchto technických kritérií pro stanovování způsobilých regionů výrazně posílilo vliv EK tím, že se z politického rozhodování, v němž hrály prim ČS, stalo rozhodování technokratické, dle požadavků EK.⁹⁴

Další důležitý prvek reformy z pohledu zásady koncentrace představovalo zavedení tzv. *iniciativ Společenství* (IS), jejichž předchůdci byly Integrované programy pro Středomoří. IS představovaly vlastní možnost EK jak řešit závažné problémy společného trhu resp. postižených regionů ES. Na tato řešení měla EK samostatně vyčleněnou část rozpočtu politiky HSS (9 %). Výhodu těchto instrumentů znázorňovala skutečnost, že EK nemusela respektovat národní zájmy ČS a naopak mohla prosazovat své vlastní dlouhodobé priority.⁹⁵ V uvedeném přehledu můžeme vidět, že EK byla i přes své omezené finanční možnosti v tomto ohledu velmi aktivní a vytvořila celkem 16 programů, které se snažily svojí koncepcí pokrýt vybrané prioritní oblasti ES:

INICIATIVA	ZACÍLENÍ	OBJEM FINANČÍ (MIL. ECU)	PODÍL V %
INTERREG	přeshraniční spolupráce příhraničních regionů	1075	20,3
REGIS	odlehle regiony	181,4	3,4
LEADER	rozvoj venkovských oblastí	454,6	8,6
ENVIREG	podpora environmentální dimenze regionů	576,8	10,9
STRIDE	integrace výzkumu a vývoje do programů regionálního rozvoje	441,5	8,4
regionálně orientované programy celkem		2729,3	51,65

⁹³ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 540-541.

⁹⁴ Tamtéž, s. 541.

⁹⁵ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 515.

RECHAR	přeměna důlních oblastí	380,4	7,2
RENAVAL	přeměna loďařství	299,1	5,7
RESIDER	přeměna hutních oblastí	264,4	5
RETEX	oblasti s textilním průmyslem	86,4	1,6
KONVER	konverze regionů se zbrojním průmyslem	127,8	2,4
programy orientované regionálně-sektorově		1158,1	21,92
HORIZON	vytváření pracovních příležitostí pro handicapované	295,5	5,6
NOW	rovné příležitosti žen	154,8	2,9
EUROFORM	podpora celoživotního vzdělávání	313,8	5,9
programy orientované na lidský faktor rozvoje		764,1	14,46
REGEN	diverzifikace energetických zdrojů	292,5	5,5
TELEMATIQUE	podpora malého a středního podnikání	235,2	4,4
PRISMA	zlepšování procesů standardizace a kvalitní kontroly	105,3	2
ostatní programy celkem		633	11,98
iniciativy celkem		5284,5	100

Zdroj: BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 145-146.

Z uvedené tabulky je patrné, že největší důraz kladla EK na podporu regionálního rozvoje, jelikož prostředky na něj směřující představovaly více jak polovinu celkové alokace IS. Konkrétně iniciativa INTERREG měla k dispozici největší finanční alokaci.

Princip programování nám odpovídá na otázku „*jakým způsobem jsou peníze z KP vynakládány?*“⁹⁶ Více jak deset let trvalo EK získat podporu RM pro zavedení zásady víceletého programování pro všechny programy financované ze SF. Tento úspěch přinesl lepší koherenci při vytváření regionálních rozvojových strategií a větší jistotu celého procesu strukturálního plánování. Programování má kořeny v Integrovaných programech pro

⁹⁶ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 540.

Středomoří z poloviny osmdesátých let, jejichž součástí bylo využívání ex ante a ex post posuzování programů.⁹⁷ Plány financované z hlediska cíle 1 se tvořily na časové období pěti let, kdežto plány zaměřené na cíl 2 pouze na tři roky, reflektující tak potřebu flexibilního financování vzhledem k riziku možného nečekaného úpadku průmyslu.

Programování se skládalo ze tří fází:

- 1.) Po konzultaci se subnárodními orgány národní vláda přijala *regionální rozvojový plán* (RRP) a postoupila jej EK k projednání. Takový plán musel obsahovat detailní rozbor regionálních problémů, strategii jejich řešení a odhad prostředků potřebných k financování tohoto řešení.
- 2.) EK zohlednila RRP a včlenila jej do tzv. *Rámce podpory Společenství* (RPS), kde upřednostnila určité výdaje, nastínila způsob pomoci a poskytla plán financování.
- 3.) Byly přijaty detailní *operační programy* (OP), představující základ implementace jednotlivých cílů uvedených v RPS. Jednotlivé OP měly obsahovat konkrétní zamýšlená opatření pro jejich příjemce i náklady na jejich realizaci. Za běhu OP docházelo k jejich monitorování a po uplynutí lhůty, po kterou OP fungovaly, se vyhodnocovaly, aby se zjistilo, zda došlo k řádnému využití financí.⁹⁸

Úprava principu programování v reformě politiky HSS z roku 1988 poskytovala EK poměrně silnou vyjednávací pozici vůči ČS, jelikož EK disponovala pravomocemi vyjednávat a následně schvalovat RPS a jednotlivé OP ČS. Tato jednání byla kolikrát velmi zdoluhavá, jelikož docházelo k častým sporům mezi EK a ČS kvůli výkladu a aplikaci nové legislativní úpravy. EK tak ČS mnohokrát vracela programové dokumenty k přepracování. EK se dále snažila změnit rozvojové priority ČS, častokrát z investic do infrastruktury na opatření související s vytvářením či udržováním pracovních míst.

Co však silnou pozici EK mírně oslabovalo, byla skutečnost, že ČS poskytovaly EK pouze omezené množství informací jednak z hlediska předběžného hodnocení dopadů jednotlivých programů, ale také z hlediska průběžného monitorování. Tyto nedostatky vedly k tomu, že do roku 1992 nedošlo ke schválení některých OP. EK k tomu uvedla, že RPS určitých států neobsahují uspokojivé informace ohledně způsobu implementace finanční

⁹⁷ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 47.

⁹⁸ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 466-467.

pomoci tak, aby naplňovala vyjednané priority, přičemž tyto informace byly od ČS vyžadovány v průběhu jednání, ale z jejich strany nedošlo k jejich poskytnutí. Nedostatky v poskytování informací se projeví zejména při ověřování provádění adicionality některými ČS (Itálie, Velká Británie, Španělsko a Francie). Tyto nedokonalosti vedly nakonec k tomu, že EK byla nucena provést sérii vlastních evaluací.⁹⁹

Nová úprava principu programování tedy umožnila EK uplatňovat větší tlak na ČS ohledně rozhodování, kde a jakým způsobem by měly být SF využity. Zde je třeba zmínit, že se tato úprava některým centrálním vládám příliš nezamlouvala (proti se stavěla zejména britská), nakonec si však EK prosadila své, což poukazuje na značné posílení jejího vlivu.¹⁰⁰ Toto posílení však bylo lehce podrýváno složitostí celého programovacího procesu a neochotou států poskytovat EK požadované informace.¹⁰¹

Princip partnerství se EK snažila prosadit jako oficiální předpoklad fungování RP ES již od poloviny sedmdesátých let, dařilo se jí to ovšem s rozporupnými výsledky (např. ve Velké Británii si vláda nenechala příliš mluvit do řízení RP). Oficiálně byl princip partnerství definován až v čl. 4 reformního nařízení z roku 1988 jako „*úzká konzultace mezi Komisí, dotčenými členskými státy a kompetentními národními, regionálními, místními či jinými orgány, kdy každý z těchto subjektů působí jako partner pro dosažení společného cíle. Partnerství zahrnuje přípravu, financování, monitorování a hodnocení jednotlivých operací.*“¹⁰²

Partnerství se snaží učinit politiku HSS efektivnější tím, že umožní osobám spjatým s konkrétními problémy a prioritami postižených regionů zapojení do procesu její tvorby a realizace.¹⁰³ Tyto subjekty mohou být začleněny např. do tvorby, řízení, prezentace, financování, monitorování či vyhodnocování politiky HSS. Konkrétněji se může jednat o

⁹⁹ Commission of the European Communities. *Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds*. Brussels: Commission of the European Communities, 1990, s. 18. Cit. dle BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 548.

¹⁰⁰ SUTCLIFFE, John. The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy*, 2000, roč. 7, č. 2, s. 295.

¹⁰¹ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 548.

¹⁰² Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988, on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 185, 15. července 1988, s. 9-20.

¹⁰³ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 467.

tvorbu RRP, vyjednávání RPS, implementaci a hodnocení jednotlivých OP nebo monitorování a posuzování dalších přijatých opatření.¹⁰⁴

Význam principu partnerství pro EK zdůrazňuje její úředník v rozhovoru s Bachem, když partnerství popisuje „nikoliv jako princip, ale jako metodu“ politiky HSS.¹⁰⁵ Dle Hooghe můžeme považovat zmiňovaný důraz EK při uplatňování principu partnerství za snahu o prosazení sociálního a politického modelu regulovaného kapitalismu jakožto ideální budoucí podoby fungování EU, namísto konkurenčního modelu neoliberalismu.¹⁰⁶ Pro Delorovu komisi se tak politika HSS stala vlajkovou lodí regulovaného kapitalismu s principem partnerství jakožto její klíčovou složkou.¹⁰⁷ Naproti tomu stály britské vlády Konzervativců, které od roku 1979 prosazovaly řešení regionálních disparit pomocí tržních mechanismů a odmítáním politické intervence. Jejich zástupci opakovaně varovali před tím, že RP EU neznámá nic jiného než zavádění tzv. „socialismu zadními vrátky“. Částečně tedy tento konflikt můžeme považovat za ideologický.¹⁰⁸

Forma, jakou se princip partnerství v praxi realizuje, se liší dle jednotlivých rovin vládnutí – od formalizovaného politického dialogu s vybranými aktéry přes jejich participaci v odpovědných institucích až po kolektivní výkon regionálně rozvojových programů.¹⁰⁹

Princip partnerství můžeme chápat dvěma možnými způsoby. Jednak ve vertikálním smyslu, tj. jako víceúrovňové vertikální působení politiky HSS EU – z řídicího centra na úrovni EU až po implementující orgány na národní či lokální úrovni. Druhým typem partnerství je horizontální, neboli spolupráce lokálních, vzájemně propojených aktérů regionálního rozvoje – převážně na úrovni regionů.¹¹⁰

¹⁰⁴ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 45.

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 46.

¹⁰⁶ Neoliberalisté vychází z předpokladu, že v EU by trhy měly zůstat izolované od jakýchkoliv politických zásahů a v rámci EU by se měl skloubit jednotný vnitřní trh s národní suverenitou, což povede k soutěžení mezi národními vládami za účelem získání volného kapitálu, jež vyústí v liberální regulační režim. Naproti tomu zastánci regulovaného kapitalismu chtějí vytvořit z EU demokracii, která bude schopna regulovat trhy, přerozdělovat zdroje a určovat partnerství mezi veřejnými a soukromými subjekty. Viz. HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 106.

¹⁰⁷ BACHE, Ian. Multi-level Governance and European Union Regional Policy. In BACHE, FLINDERS (eds.): *Multi-level Governance...*, s. 166.

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 175.

¹⁰⁹ DOČKAL, Vít. Regionální politika jako kolektivní aréna. In DOČKAL, Vít (ed.). *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství: případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 11.

¹¹⁰ Tamtéž, s. 12.

Využívání principu partnerství má tyto tři nejdůležitější přínosy:

- 1.) Přináší více odborných znalostí, které zvyšují kvalitu rozhodování.
- 2.) Přispívá k vytvoření konsensu, který umožňuje rychlejší vyhotovení programových dokumentů.
- 3.) Vede k rychlejší tvorbě rozhodnutí ve fázi implementace KP.¹¹¹

Na základě uplatňování principu partnerství se v této době také vyvinul EK prosazovaný přístup k regionální rozvojové politice, tzv. přístup „*místního rozvoje*“ nebo také přístup „*zdola-nahoru*“. Toto pojetí umísťuje místní obyvatelstvo daného regionu a nejrůznější organizace jím vytvořené do středu zájmu rozhodovacího procesu politiky HSS. Uvedená koncepce následně našla praktické uplatnění v některých IS (např. URBAN, LEADER) a také byla zahrnuta do dvou stěžejních cílů politiky HSS (cílů 1 a 2). Podrobnou interpretaci koncepce skvěle poskytují Baun s Markem: „*Snahou o co největší účast regionálních aktérů EU usiluje nejen o realizaci regionální politiky pro regiony, ale i o to, aby tuto politiku spoluutvářely samy regiony. To znamená, že regionální politika nemůže být realizována národními vládami a jejich administrativami centralistickým způsobem, ale musí být decentralizovaným procesem spolupráce, jenž umožňuje aktivní účast regionálním a lokálním aktérům, kteří reprezentují cílové regiony*“.¹¹²

Princip partnerství v jeho počátečních fázích účinně uplatňovala především EK, což se projevilo například zařazením cíle 2 mezi cíle podpory SF především díky účinnému lobbingu Asociace evropských průmyslových regionů (RETI). Díky tomu se podařilo regionům postiženým úpadkem průmyslu dosáhnout na pomoc ze SF.¹¹³ Další příklad efektivního uplatňování partnerství EK představovaly IS, což byly nadnárodní programy s poměrně silným důrazem na zapojení regionálních a místních orgánů do jejich přípravy a implementace. IS se většinou vypracovávaly v reakci na přímé lobbování místních orgánů ze znevýhodněných oblastí, přičemž největší váhu EK dávala názorům stejných nebo podobných

¹¹¹ KELLEHER, John, BATTERBURY, Sarah, STERN, Elliot. *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*. Londýn: The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit, 1999, s. 145. Cit. dle BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 46.

¹¹² MAREK, Dan, BAUN, Michael. Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralizace. *Mezinárodní vztahy*, 2002, roč. 37, č. 4, s. 71.

¹¹³ HOOGHE, Liesbeth, MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001, s. 88.

subjektů pocházejících z různých ČS a regionů.¹¹⁴ Na tomto místě je důležité uvést nejúspěšnější příklad, tedy vznik iniciativy INTERREG, za níž stálo z velké části účinné lobbování Asociace evropských příhraničních regionů, která měla již v této době vytvořeny značné konexe na úředníky EK a neváhala je využívat.¹¹⁵ Jejich efektivita je patrná nejen na vzniku této iniciativy, ale taktéž na skutečnosti, že iniciativa získala suverénně největší finanční alokaci. Podobný způsob vzniku provázel rovněž iniciativu RETEX.¹¹⁶

Důraz EK na iniciativu INTERREG napovídá, že se EK snažila vedle vertikálního typu partnerství prosadit rovněž jeho horizontální model. V tomto případě jde o partnerství jednotlivých regionů mezi sebou navzájem, které může znamenat jednak jejich větší zviditelnění, jednak posílení mocenského postavení, poněvadž je velice pravděpodobné, že zájmy těchto regionů budou více reflektovány, jelikož tyto partnerské regiony prosazují priority většího počtu obyvatel EU, nežli tomu bylo doposud a zároveň zastupují více ČS.

Na příkladu IS můžeme dále pozorovat úsilí EK vytvořit si (případně rozšířit) širokým portfoliem podporovaných oblastí vazby na nejrůznější regionální a místní státní či nestátní subjekty. IS také snížily finanční závislost regionů na jejich centrálních vládách a naopak ji zvýšily ve vztahu k supranacionální úrovni. V praxi tak lze spatřit jeden z prvních výraznějších projevů EK proklamovaného principu partnerství a zároveň ukázkou tvorby politických sítí mezi supranacionálními a substátními politickými subjekty, což je pro naše zkoumání velice důležité.

Pokud bychom měli zhodnotit působení principu partnerství v tomto období, lze říci, že ačkoliv byly jeho počáteční účinky poněkud omezené, měly za následek minimálně to, že došlo k vytvoření víceúrovňových politických sítí, jež sdružovaly nadnárodní, národní a subnárodní politické aktéry ve formalizovaném politickém dialogu, který byl v té době v rámci unijních politik jedinečný. Stejně tak unikátní byl tento dialog i pro některé ČS. Navíc díky tomu, že tehdejší představitelé EK pojímali partnerství v sociálně-demokratickém rázu, nevedlo pouze k více-úrovňové interakci, ale zároveň také k více-sektorové, se snahou o široké zapojení sociálních partnerů do formalizovaného politického dialogu, což slavilo úspěch zejména ve více korporativistických ČS.¹¹⁷ Z uvedeného popisu lze usoudit, že princip

¹¹⁴ PIATTONI: *The theory of multi-level governance...*, s. 113.

¹¹⁵ HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 88.

¹¹⁶ PIATTONI: *The theory of multi-level governance...*, s. 113.

¹¹⁷ European Commission. *Community Structural Funds 1994–99, Revised Regulations and Comments*. Brussels and Luxembourg: European Communities, 1993, s. 19. Cit. dle BACHE: *Partnership as an EU Policy Instrument...*, s. 62.

partnerství již ve své počáteční fázi nebyl pouze jakýmsi teoretickým konceptem, nýbrž konceptem, jenž odráží reálnou konstrukci a realizaci politiky HSS EU.¹¹⁸

Princip adicionality byl vyvinut za účelem zachování celistvosti politiky HSS. Tato zásada zakazuje národním vládám snižovat výdaje na vlastní RP poté, co získají prostředky z evropských SF.¹¹⁹ Reforma z roku 1988 poskytla EK příležitost k posílení své pozice k zajištění dodržování tohoto principu, jelikož jí k tomu byla Radou dána explicitní pravomoc. Konečné znění zásady adicionality, upravené čl. 9 reformního nařízení, znělo: „*Při přijímání a implementaci Rámce podpory Společenství Komise a členské státy zajistí, že navýšení částky strukturálních fondů má skutečně viditelný dopad v postižených regionech, a že výsledkem bude minimálně stejné celkové navýšení (komunitární a národní) strukturální pomoci v postižených členských státech, přičemž je třeba přihlížet k makroekonomickým okolnostem*“.¹²⁰ EK má díky nové úpravě zásady adicionality možnost ovlivňovat výdaje ČS na jejich vlastní RP.¹²¹ Tato skutečnost je velice důležitá při posuzování rolí EK a ČS ve vývoji politiky HSS EU, jelikož nově mohla být EK průbojnější z hlediska vynucování dodržování adicionality na ČS.

Konkrétní podoba uvedeného článku se stala největším jablkem sváru mezi EK a vládou Velké Británie, jelikož druhá jmenovaná hrozila zablokováním celého reformního balíčku kvůli budoucímu posílení zásady adicionality. Nakonec došlo ke kompromisu, kdy obě strany dospěly k přesvědčení, že každá z nich dosáhla prosazení svých požadavků.

Ačkoliv nakonec byla schválena posílená podoba zásady adicionality, brzy po roce 1988 vyšlo najevo, že se britská vláda nechystá nijak změnit své vnitrostátní normy, jež obsahovaly neuspokojivá prováděcí pravidla s ohledem na správnou implementaci principu adicionality. Britská vláda argumentovala tím, že v případě Velké Británie nedošlo k žádnému profitu z navýšení prostředků SF, jak je uvedeno v reformním nařízení a tím pádem nemá povinnost jakkoliv měnit svá opatření na zajištění provádění adicionality. EK se však tímto přístupem nenechala zaskočit a ve své reakci uvedla, že britská vláda neprokázala užívání adicionality ani před reformou z roku 1988 a je tedy stále povinna tak učinit. Navíc oznámení

¹¹⁸ DOČKAL: *Regionální politika jako kolektivní aréna...*, s. 11.

¹¹⁹ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 239.

¹²⁰ Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 374, 31. prosince 1988, s. 1–14.

¹²¹ MAREK, BAUN: *Příprava České republiky na regionální politiku...*, s. 70.

EK o spuštění nové IS na podporu oblastí zasažených těžbou uhlí (RECHAR) bude znamenat navýšení příjmů Velké Británie ze SF, což bude vyžadovat, aby britská vláda prokázala používání principu adicionality dle nařízení z roku 1988.¹²² Tento spor se posléze ukázal být jedním z nejdůležitějších z hlediska posuzování rolí EK a ČS v politice HSS a vzniku VÚV v EU, jelikož Marks právě při hodnocení implementace zásady adicionality ve Velké Británii rozvinul teoretický koncept VÚV.

Skutkový stav sporu byl následující: v návaznosti na předchozí několikaleté nedodržování zásady adicionality ve Velké Británii se EK konečně rozhodla zakročit, přičemž využila způsob, jakým britská vláda implementovala prostředky iniciativy RECHAR. Britská vláda byla podezřívána z toho, že neprovádí princip adicionality tak, jak jí komunitární právo nařizuje. Britské ministerstvo financí však namítalo, že jej včlenilo do plánu regionálních výdajů na pokrytí financování z EFRR na celé programové období 1988-1992. Toto tvrzení však nemohlo platit pro iniciativu RECHAR, jelikož ta ještě ani neexistovala, když britská vláda přijala tento plán, kterým údajně měla pokrýt financování jejího prvního programového období (1990-1993). Nakonec, po dlouho trvajících přích, při kterých dokonce komisař pro RP Bruce Millan zastavil financování britských projektů z programu, britská vláda ustoupila a v roce 1992 přijala nová opatření k řádné implementaci zásady adicionality dle požadavků EK.¹²³

Před začátkem tohoto sporu britská vláda samostatně kontrolovala finanční zdroje určené na RP, což jí umožňovalo interpretovat a provádět požadavek adicionality dle vlastního uvážení. Během sporu však EK svým rozhodnutím pozastavit Velké Británii financování z iniciativy RECHAR docílila toho, že se požadavek adicionality nově interpretoval a prováděl dle požadavků EK a to i ve Velké Británii. Důležitý zdroj úspěchu EK představovala také skutečnost, že její postoj a nároky byly široce podporovány klíčovými domácími mimovládními politickými aktéry (zejména regionálními a místními politickými subjekty). Tím tyto požadavky získaly značnou míru všeobecné legitimacy a došlo tak k obrovskému tlaku na centrální vládu, aby změnila své postoje, což se nakonec stalo. Marks interpretuje uvedený spor jako příklad oslabení britské vlády (jakožto zástupce státní úrovně vládnutí) v procesu implementace politiky HSS na úkor EK (jakožto zástupce nadnárodní

¹²² BACHE: *The extended gatekeeper...*, s. 32-33.

¹²³ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 473.

úrovně vládnutí) a subnárodních politických subjektů a tedy jako jasný důkaz rozvoje VÚV v politice HSS EU.¹²⁴

Mezi odborníky existují neshody ohledně toho, zdali byla reforma z roku 1988 dílem mezivládního vyjednávání nebo nikoliv. Bohatší ČS vyjadřovaly silnou podporu dokončení jednotného vnitřního trhu a hodlaly tento trh rozšířit také na Portugalsko a Španělsko. Z tohoto hlediska byly ochotny zdvojnásobit rozpočet SF jako „úplatek“ Portugalsku a Španělsku výměnou za jejich podporu programu jednotného vnitřního trhu. Na této základní tezi se odborníci shodují, avšak Marks dává tuto dohodu do souvislosti s neofunkcionalistickým pojmem „*přelévání*“, když vysvětluje, že vyhlídky na průlom v jedné oblasti integrace vytvářejí silný tlak na inovace v dalších oblastech.

Pollack naproti tomu uplatňuje striktně mezivládní pohled, když argumentuje tím, že dohoda je výsledkem změn v preferencích Velké Británie, Německa a Francie, přičemž ke změně těchto preferencí došlo ze tří důvodů. Zaprvé, rozšířením ES o Španělsko a Portugalsko značně poklesl objem prostředků, které ze SF inkasovaly Velká Británie, Německo a Francie. To pro jejich vlády znamenalo, že myšlenka většího dohledu EK nad SF již vypadala méně jako zasahování do jejich vnitřních záležitostí a naopak se spíše zdála být nezbytnou z hlediska dohledu nad chudými ČS, kam většina financí nově směřovala. Zadruhé, tímto rozšířením se Francie, Německo a Velká Británie staly čistými plátcí do rozpočtu ES, čímž jim vznikl společný zájem na efektivním využívání SF. Třetím důvodem pak byl fakt, že kvůli neustále se zvyšujícím výdajům na společnou zemědělskou politiku a SF se výše a efektivita výdajů komunitárního rozpočtu staly předmětem rostoucího znepokojení vlád a domácím politickým problémem v těchto zemích.¹²⁵

Proti tomuto tvrzení Pollacka existuje několik argumentů. Jednak platí předpoklad, že detaily nařízení zavádějícího politiku HSS vytvořila EK na základě svého iniciačního monopolu, tudíž do něj promítla své vlastní představy a požadavky, které se navíc EK snažila prosadit již delší dobu. Postoj EK v rámci reformy hodnotí Hooghe takto: „*velmi tvrdé vyjednávání, podpora Delorse, načasování a pečlivý výběr vyjednávacího týmu naznačoval, že EK nejedná jménem ČS, ale má svůj vlastní program*“. Za nejlepší argument silného

¹²⁴ BACHE: *The extended gatekeeper...*, s. 38.

¹²⁵ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 48.

postavení EK považuje Hooghe prosazení principu partnerství, jakožto největší institucionální inovace politiky HSS.¹²⁶

Motivace EK byla v tomto ohledu dvojitá. Jednak politického charakteru, kdy se tehdejší předseda EK Delors, jenž pocházel ze sociálnědemokratického tábora, snažil o jakousi protiváhu sociální povahy vzhledem k programu jednotného vnitřního trhu jako celku a byl si vědom toho, že bude třeba zajistit podporu pro tento program jak v bohatších, tak v chudších regionech. Tato myšlenka byla proto promítnuta v konceptu „soudržnosti“. Druhým motivem EK byl její technokratický charakter, na základě kterého se snažila neustále nacházet co možná nejefektivnější politická rozhodnutí. Tento charakter se projevil ve snaze EK posílit subnárodní a nestátní subjekty, čímž by dosáhla vyšší efektivity SF, jež by se nově soustředily na poskytování pomoci, o kterou její příjemci nejvíce stojí. Navíc by se takto snížilo pracovní vytížení evropských úředníků a podpořily inovace a rozvoj v nejchudších regionech ES.

Hooghe k bližšímu vysvětlení vztahů mezi EK a ČS uvádí, že „zatímco se navýšení prostředků do rozpočtu politiky HSS dá vysvětlit prostřednictvím mezivládního vyjednávání, EK se ukázala jako rozhodující aktér při navrhování prováděcích nařízení“.¹²⁷ Podíváme-li se na podobu reformních nařízení z roku 1988 blíže, zjistíme, že tomu skutečně tak bylo. Výsledná podoba těchto nařízení přijatá RM v červnu a prosinci 1988 totiž doznala pouze nepatrných změn oproti původním návrhům EK z dřívější doby. Navíc nový proces tvorby politiky HSS, přijatý v uvedených nařízeních, byl v přímém rozporu se zájmy několika vlád ČS. Problémy periferních částí ES by tenkrát šlo řešit prostým navýšením prostředků SF, alokovaných těmto zemím, avšak reforma se vydala mnohem dále a díky svým novým revolučním opatřením poskytla unijním institucím (a EK obzvláště) rozšířenou roli při tvorbě politiky HSS na komunitární úrovni.¹²⁸

¹²⁶ HOOGHE, Liesbeth. Building the Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission. In HOOGHE (ed.): *Cohesion policy and European integration...*, s. 99. Cit. dle *Europeanization and multilevel governance...*, s. 49.

¹²⁷ HOOGHE: *Building the Europe with the Regions...*, s. 100. Cit. dle SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 294.

¹²⁸ SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 294-295.

3.3. Reforma 1993

Obecnou cíl EK v této reformě znázorňovala spíše nežli radikální přeměna politiky HSS snaha pokračovat v intencích zavedených předchozí reformou, avšak politická a ekonomická realita, v níž se reforma odehrávala, vykazovala poněkud odlišné jevy.¹²⁹

Zatímco v roce 1988 národní vlády víceméně souhlasily s provedením dalekosáhlé reformy RP ES a v rámci ní s výrazným posílením finančního a byrokratického vlivu EK, v roce 1993 se svedla tuhá bitva ohledně budoucího fungování politiky HSS. Na jedné straně stály vlády Francie, Velké Británie, Německa a Španělska prosazující omezení vlivu EK a renacionalizaci politiky HSS. Francie připravila konkrétní plán jak tohoto cíle dosáhnout, který byl silně podporován Velkou Británií, jež tvrdila, že národní vlády dokážou mnohem lépe než EK zajistit efektivitu výdajů. Španělská vláda plán podporovala z toho důvodu, že chtěla finance zacílit raději na své národní priority než na priority regionální. Německé vládě zase vadilo, že EK kladla překážky tomu, aby německé regiony dosáhly na podporu ze SF. Proti této silné čtyřce stála opozice složená ze dvou významných příjemců SF, Portugalska a Irska, na jejichž stranu se přidala Belgie, jakožto stálý spojenec EK.¹³⁰

Nejdůležitější skutečností bylo, že se novým cílem ES/EU deklarovaným jak v Jednotném evropském aktu, tak v Maastrichtské smlouvě, stalo vytvoření hospodářské a měnové unie. Jako nezbytné se proto ukázalo finanční posílení politiky HSS, jelikož se pro chudší ČS (Řecko, Španělsko, Portugalsko a Irsko) stalo plnění konvergenčních kritérií neúměrně finančně náročným. Požadavky těchto tzv. „kohezních zemí“ posléze potvrdila i Delorova zpráva o stavu hospodářské a měnové unie z roku 1989. Maastrichtská smlouva tyto potřeby reflektovala a v několika ustanoveních zdůraznila nutnost posilování HSS, včetně podepsání průvodního *Protokolu o hospodářské a sociální soudržnosti*.¹³¹

Novou podobu politiky HSS významně ovlivnilo zasedání Evropské rady (ER) v Edinburghu v roce 1992, poněvadž na něm došlo k přijetí tzv. Delorova balíčku II, jenž představoval nový rozpočtový rámec EU na období 1993-1999. Tento balíček obsahoval jednak nové úpravy fungování politiky HSS, jednak její finanční posílení o 41 % oproti předchozímu programovému období. Nově tak disponovala částkou 208 mld. ECU,¹³²

¹²⁹ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 468.

¹³⁰ HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 96.

¹³¹ FIALA, PÍTROVÁ: *Evropská unie...*, s. 516-517.

¹³² BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 20.

přičemž její pokrytí se zvýšilo ze 43 % evropské populace na 51 %. V roce 1993 také došlo k vytvoření čtvrtého SF - Finančního nástroje na podporu rybolovu (FNPR).¹³³

FNPR však nebyl jediným nově vzniklým fondem politiky HSS. Část zmíněného rozpočtového navýšení totiž představoval nově vytvořený FS, který si prosadily kohezní země pod vedením Španělska. FS vznikl především díky silnému tlaku Španělska, které pod hrozbou vetování harmonogramu tvorby hospodářské a měnové unie požadovalo vytvoření nového finančního nástroje, jenž by sloužil k vyrovnání stále trvajících regionálních disparit. FS disponoval na své první rozpočtové období (1993-1999) finanční alokací 16 mld. ECU, jež se mezi ČS rozdělila takto: Španělsko obdrželo 55 %, Portugalsko 18 %, Řecko 18 % a Irsko 9 %. Fond byl zacílen na financování nákladných projektů na zlepšení infrastruktury a životního prostředí. Důležitou skutečností je, že se tento fond nepočítá mezi SF a není zacílen na regionální projekty, ale předkladateli jsou samy státy (s HDP nižším než je 90 % průměru EU). FS proplácel až 85 % vynaložených nákladů na konkrétní projekt, což představovalo vyšší míru, než jakou proplácely jednotlivé SF.¹³⁴

Jelikož byly prostředky FS alokovány na konkrétní projekty místo na programy, je logické, že se zde neuplatňoval princip programování jako u SF. Rovněž princip partnerství byl limitován na spolupráci mezi EK a subjekty centrální vládní úrovně ČS. Co se týče principu adicionality, jeho použití stanovila preambule nařízení o zřízení FS tak, že ČS „se zavázaly nesnižovat své investiční výdaje na polích ochrany životního prostředí a dopravní infrastruktury“. Nicméně použití striktní úpravy adicionality z nařízení upravujících SF je zde vyloučeno.¹³⁵ EK se podařilo alespoň v omezené míře prosadit princip koncentrace, jelikož dosáhla snížení rozsahu a tím pádem i nezávislosti FS, když prosadila poměrně malé finanční alokace oproti SF (např. v roce 1999 bylo skrze FS vyplaceno pouze 2,6 mld. EUR, oproti 30 mld. z politiky HSS jako celku).¹³⁶

Jako ústupek státům, jež nesouhlasily s vytvořením FS, byla přijata dvě doprovodná usnesení o fungování fondu. První se týkalo skutečnosti, že se vyplácení peněz z FS nesmí brát jako automatické, nýbrž vázané na plnění konvergenčních kritérií. Druhou podmínku představovala dočasnost fondu vycházející z toho, že při splnění konvergenčních kritérií

¹³³ MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 22.

¹³⁴ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 471.

¹³⁵ Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund. Úř. věst. L 130, 25. května 1994, s. 1–13.

¹³⁶ HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 98.

všemi státy již nebude třeba regionální disparity v takové míře vyrovnávat, jelikož konvergence ekonomik bude dostatečná.¹³⁷

Z námi zkoumaných hledisek je k FS nutno zmínit, že ačkoliv jeho víceúrovňový systém řízení vykazuje značné odlišnosti od systému řízení SF, nejsou ve skutečnosti diametrálně odlišné, jak by se dalo na první pohled předpokládat. V prvé řadě tvrzení, že v rámci FS se rozhodování a implementace provádí výhradně dle požadavků a priorit ČS, poněkud nekoresponduje s reálnou povahou a komplexností těchto procesů. Jednak je tomu proto, že si EK zajistila maximální kontrolní pravomoci, jež promítla do nařízení o fungování FS. Tyto pravomoci se projeví ve vytvoření specifického systému řízení FS, kde EK podrobně a přesně vymezila rámce přijatelnosti předkládaných projektů. Dále zmíněný systém obsahuje požadavky na pravidelné podávání mnoha specifických zpráv technického rázu a probíhá v něm účinný systém monitorování projektů prostřednictvím monitorovacích výborů. Uvedené skutečnosti přinášejí dva důsledky. Jednak takto EK disponuje poměrně širokým rozsahem působnosti a pravomocí oproti ČS a jednak to přinutilo úředníky ČS a EK vytvořit stálé mechanismy vzájemné spolupráce. To vše vede k myšlence, že stát není v tomto případě zdaleka možné považovat za zcela autonomního aktéra. Namísto toho je donucen široce vyjednávat a spolupracovat s EK v rámci každého předkládaného projektu. Z uvedených důvodů tedy můžeme tyto dva subjekty považovat za mocensky rovnocenné.

Z hlediska implementace projektů financovaných z FS zároveň vznikají vztahy mezi státem a jeho substátními orgány. Borrás uvádí jako vhodný příklad této kooperace Španělsko, kde nečekaně malý počet předložených projektů zaměřených na zlepšení stavu životního prostředí přiměl centrální vládu ke spolupráci s regionálními vládami. Navíc silný politický tlak z regionálních samospráv vyústil v politický kompromis, kdy jim bylo centrální vládou přiděleno pod samostatnou správou určité množství prostředků spolu s rozhodovacími a implementačními pravomocemi. Toto rozdělení bylo sice ve prospěch centrálních vlád (70 %: 30 %), avšak možnost participace regionálních orgánů na projektech financovaných z FS jim poskytovala značné možnosti, jelikož tyto subjekty tak mohly samy vypracovat projekt, který byl předložen do Bruselu.

Z uvedených faktů můžeme usoudit, že FS nebyl ve skutečnosti zase až takovou „výhrou“ ČS nad EK, jak bývá někdy v akademické literatuře uváděno.¹³⁸

¹³⁷ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 517.

¹³⁸ BORRAS, Susana. EU multi-level governance patterns and the Cohesion Fund. *European Planning Studies*, 1998, roč. 6, č. 2, s. 219.

Důležitý okamžik z hlediska posílení regionů na supranacionální úrovni a tedy i v politice HSS představovalo vytvoření *Výboru regionů*. VR získal postavení obligatorního konzultativního orgánu RM a EK v určitých oblastech (nejvíce právě v politice HSS, dále např. v problematice transevropských sítí, vzdělávání apod.). Fungovat měl na základě zásad subsidiarity, blízkosti a partnerství. Tento orgán, složený z politických reprezentantů jednotlivých evropských regionů, začal zasedat v březnu 1994 a následně se stal jedním z nejdůležitějších kanálů, přes něhož subnárodní orgány prosazovaly své zájmy na evropské úrovni. Jeho vliv se navyšuje v případech, kdy EK hledá expertní stanoviska či spojence pro své návrhy. Ve VR pak může najít silnou oporu zastupující velkou část evropského obyvatelstva. V takových případech pak mohou regionální subjekty dosáhnout prosazení svých vlastních zájmů na evropské úrovni. Silnou pákou VR při prosazování svých priorit ohledně politiky HSS je skutečnost, že zastupuje regionální a lokální aktéry, kteří mnoho unijních opatření ve finále realizují. Evropští zákonodárci by z tohoto důvodu měli při svých návrzích respektovat regionální a lokální požadavky a nikoliv je ignorovat.¹³⁹

V roce 1993 došlo rovněž k zavedení nového principu politiky HSS. Jednalo se o **zásadu subsidiarity**, jež byla Maastrichtskou smlouvou včleněna do všech politik EU. Tato zásada obecně stanovila, že se mají rozhodnutí v rámci unijních politik provádět na co nejnižší úrovni, co nejbližše občanům, přičemž na vyšších úrovních se má rozhodovat pouze tehdy, nelze-li činnost efektivně zajistit na nižších stupních. Tím tato zásada částečně poskytla ospravedlnění EK při její snaze o prosazování víceúrovňového přístupu při správě politiky HSS a široké spolupráce se subnárodními subjekty. Kritikem tohoto přístupu byla Velká Británie, která za nejlepší možnou úroveň rozhodování o SF považovala úroveň státní, přičemž nižší rozhodovací stupně již nebrala příliš v potaz. Částečnou změnu v tomto ohledu přinesl ve Velké Británii až proces devoluce v roce 1997.¹⁴⁰

Princip subsidiarity dostal v rámci politiky HSS ztělesnění v podobě vytváření řídicích orgánů, jimž náležela formální odpovědnost za správnou implementaci SF. Řídící orgány vznikaly na co nejbližší úrovni té, na které docházelo ke skutečnému vyplácení financí ze SF. Proto pro národní programy se jako řídicí orgány určovaly ministerstva, stejně tak jako pro sektorově orientované programy. Pro regionální programy jimi byly regionální vlády (tam kde existovaly) případně regionální úřady centrální vlády. Menší subjekty v rámci regionů

¹³⁹ BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 21.

¹⁴⁰ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 241.

reprezentovali zástupci hrabství, provincií, obcí nebo nestátní subjekty jako např. hospodářské komory. Řídící orgány měly ve všech případech povinnost zapojit institucionální, sociální a ekonomické partnery do přípravy programových dokumentů, jejich monitorování a implementace. Řídící orgán rovněž rozhodoval o složení monitorovacích výborů.¹⁴¹

Na základě uvedených skutečností můžeme dojít k závěru, že princip subsidiarity je ve velmi blízkém vztahu k zásadě partnerství.

Z hlediska **zásady koncentrace** byly v rámci reformy provedeny určité změny. Zaprvé došlo k následující úpravě jednotlivých cílů politiky HSS oproti předchozímu období:

- původní cíle 1 a 2 se zachovaly beze změn,
- původní cíle 3 a 4 byly spojeny do cíle 3, jenž nově nesl název „*boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti a podpora vstupu mladých lidí na pracovní trh*“,
- nově došlo k ustavení cíle 4 – „*usnadnění adaptace pracovníků na změny v průmyslu*“,
- posláním cíle 5a zůstalo prakticky totožné jako v roce 1988, avšak přibyl zde nový fond – FNPR,
- bývalý cíl 5b se zachoval beze změn,
- nově přibyl cíl 6 – „*rozvoj řídké osídlených severských oblastí*“ - jako reakce na chystané rozšíření EU o Finsko, Švédsko a Rakousko.¹⁴²

Zadruhé, nastalo mírné snížení počtu IS (z 16 na 13), přičemž sedm z nich se zachovalo z předchozího programového období (převážně ty s regionálním charakterem), některé se sloučily a čtyři vznikly nově. Snížení jejich počtu bylo reakcí EK na silnou kritiku národních vlád, které si stěžovaly zejména na fakt, že IS je příliš velké množství, mnoho z nich je podfinancovaných na to, aby mohly efektivně fungovat, a navíc jsou spojeny s přílišnou byrokratickou zátěží. Výsledek byl ten, že ačkoliv EK původně navrhovala alokaci 15 % rozpočtu politiky HSS pro IS a následně svůj požadavek snížila na 10 %, ve finále

¹⁴¹ PIATTONI, Simona. Informal Governance in Structural Policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 2006, roč. 7, č. 1, s. 64.

¹⁴² BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 470.

obhájila pouze 9 % přiděl. Navíc si ČR prosadily do řídicího výboru jednotlivých IS své zástupce, kteří dohlíželi na jejich fungování.¹⁴³ Jejich nová podoba tak vypadala následovně:

NÁZEV	CHARAKTERISTIKA	OBJEM FINANČÍ (MIL. ECU)	PODÍL V %
INTERREG II	podpora přeshraniční spolupráce	3472	24,65
REGIS II	podpora meziregionálních vazeb u regionů znevýhodněných svoji odlehlou polohou	600	4,26
LEADER II	rozvoj venkova	1731	12,29
RECHAR II	přeměna důlních oblastí	453	3,22
RESIDER II	přeměna hutních oblastí	568	4,03
RETEX	podpora oblastí s textilním průmyslem	596	4,23
KONVER	konverze regionů se zbrojním průmyslem	725	5,15
SMEs	sdružení předchozích iniciativ STRIDE, TELEMATIQUE A PRISMA	1065	7,56
EMPLOYMENT	podpora zaměstnanosti	1810	12,85
URBAN	pomoc ohroženým městským aglomeracím	869	6,17
ADAPT	adaptace pracovních sil na strukturální změny	1605	11,4
PESCA	podpora oblastí s útlumem rybolovu	294	2,09
PEACE	podpora mírového procesu v Severním Irsku	295	2,09
CELKEM		14083	100

Zdroj: BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 148.

¹⁴³ SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 298-299.

Zatřetí bylo důležité, že došlo k nepatrnému rozmělnění kvalifikačních kritérií pro čerpání pomoci v rámci cíle 2 a posílila zde role ČS, jež nově mohly vybírat způsobilé regiony. Tyto změny bývají považovány za důkaz o renacionalizaci KP.¹⁴⁴ Teze renacionalizace bývá umocněna faktem, že některé regiony, jež se ocitly nad hranicí způsobilosti pro financování z cíle 1, nakonec peníze ze SF obdržely a to na základě požadavků jejich národních vlád.¹⁴⁵ Tento fakt, spolu s tlakem ČS na rozšíření financovatelnosti regionů v rámci cílů 2 a 5b, způsobil, že se populační pokrytí těchto tří cílů zvětšilo ze 43,5 % na 51,3 % (avšak přes polovinu rozšíření tvořilo obyvatelstvo postkomunistických východoněmeckých spolkových zemí). To do jisté míry způsobilo narušení jednotnosti požadavků, jež musely kvalifikující se regiony plnit, a také to oslabilo princip koncentrace, který se snaží soustředit finanční pomoc do nejvíce znevýhodněných oblastí.¹⁴⁶

Zmíněné posílení ČS by se však nemělo příliš přeceňovat. Pokud se totiž podíváme blíže na rozšíření regionů spadajících pod financování z cíle 1, zjistíme, že představuje pouze 1,7 % navýšení rozpočtu cíle, nehledě na to, že onen důležitý požadavek splnění kritérií společných pro celou EU (HDP nižší než 75 % průměru EU) zůstal zachován. Dále, bez ohledu na kompetenci ČS navrhopat regiony způsobilé pro financování z cílů 2 a 5b, musely tyto regiony i nadále splňovat EK navržená jednotná kritéria, nehledě na fakt, že konečný seznam způsobilých oblastí byl předmětem jednání s EK. Ta si navíc zakládala na tom, že pravomoci národních vlád mohou být použity pouze za účelem určení oblastí, jež splňují sjednocené podmínky EU, nikoliv pro konečné přidělení finanční pomoci těmto regionům - to měla na starosti výhradně EK.¹⁴⁷

Roli EK navíc posilovala skutečnost, že národní vlády navrhly v celkovém součtu mnohem více regionů, než na kolik se pomoc mohla vztahovat (strop byl stanoven na maximálně 15 % obyvatel EU, přičemž ČS navrhly regiony, ve kterých žilo 22,5 % obyvatelstva Unie). Díky tomu se stalo vyjednávání s EK tou nejdůležitější fází jednání. Nakonec došlo k tomu, že se ČS dohadovaly mezi sebou a EK převzala roli arbitra sporů. Tato skutečnost vedla rovněž k mobilizaci regionálních subjektů, jež se snažily přesvědčit EK, že právě jejich region si peníze zaslouží. Nutno říci, že čím více se blížilo konečné

¹⁴⁴ POLLACK: *Regional Actors in an Intergovernmental Play...*, s. 382. Cit. dle BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 541.

¹⁴⁵ Jednalo se o regiony Hainaut, Merseyside, Highlands and Islands, Cantabria, Flevoland a Abruzzi.

¹⁴⁶ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 541-542.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 542.

rozhodnutí EK, tím se jejich tlak stupňoval, nejvíce je to patrné u zástupců regionů spadajících pod cíl 2, kteří se takto snažili ovlivnit finanční alokaci SF ve svůj prospěch.

Uvedený proces skvěle zobrazuje rozvoj VÚV v politice HSS a vytváření politických sítí mezi subnárodní a supranacionální úrovní vládnutí. Snaha národních vlád některých ČS o re-nacionalizaci politiky HSS tak namísto jejího dosažení vedla ke dvěma zcela opačným efektům, sice ke vzniku soupeření národních vlád mezi sebou, čímž došlo k posílení role EK jako arbitra a k mobilizaci substátních orgánů na evropské úrovni za účelem ovlivnění rozhodovacího procesu a získání pomoci ze SF.¹⁴⁸

Reforma **principu programování** stanovila šestiletá programová období pro cíle 1, 3 a 5b, zatímco tříleté cykly byly určeny pro cíle 2 a 4. Dále byl třístupňový programový proces zkrácen na dva stupně, kdy v prvním ČS předkládaly EK tzv. Jednotný programový dokument (JPD), jenž zahrnoval jak rozvojový plán daného státu, tak i žádost o finanční podporu s konkrétně vyčíslenými výdaji. Ve druhé etapě pak EK stanovila finanční priority a formy podpory v RPS.¹⁴⁹ Tato procedura se použila u menších programů v rámci cíle 1 (v Belgii, Nizozemí a Velké Británii) a ve všech programech spadajících do cíle 2 s výjimkou španělských. Ačkoliv nový postup zkrátil a zjednodušil proces programování, nesnížil tím vliv EK, a to ze tří důvodů:¹⁵⁰

- 1.) Reformní nařízení obsahovala velmi detailní popis toho, jaké informace mají být uvedeny v RRP ČS. Jednalo se například o podrobné určení cílů, jichž má být dosaženo, posouzení dopadů na životní prostředí, detailní finanční přehledy a specifické informace sloužící EK k ověření dodržování adicionality. Kromě toho EK od ČS vyžadovala nezávislá ex ante hodnocení. To vše poskytovalo EK důležitý zdroj informací, jež posilovaly její vyjednávací pozici.¹⁵¹
- 2.) EK vykonávala rozsáhlá předběžná opatření v počátcích programového procesu, kdy ČS poskytovala velké množství rad a návodů ohledně toho, co mají do svých RRP zakomponovat. V některých zemích (např. v Řecku) to vedlo ke značným změnám priorit centrálních vlád, pokud jde o podobu jejich RRP.

¹⁴⁸ HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 97.

¹⁴⁹ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 47.

¹⁵⁰ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 549.

¹⁵¹ Commission of the European Communities. *Communication from the Commission. The New Regional Programmes under Objectives 1 and 2 of Community Structural Policies*. Brussels: CEC, 1995, s. 18. Cit. dle BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 549.

3.) Vliv EK způsoboval, že během vyjednávání s ČS docházelo k podstatným změnám v dokumentech, jež ČS předkládaly na počátku jednání, oproti jejich finální podobě schválené EK. RRP Německa, Itálie, Portugalska, Španělska a Velké Británie z hlediska cíle 1 se značně lišily od RPS, které těmto zemím EK nakonec schválila.¹⁵²¹⁵³ EK také docílila mnoha změn z hlediska počtu a podoby programů spadajících pod cíl 1. Působení EK vyústilo zejména ve zjednodušení jejich struktury, poskytování podrobnějších ukazatelů a informací členskými státy, změny v prováděcích opatřeních a zvětšení role soukromého sektoru.¹⁵⁴¹⁵⁵ Vliv EK na podobu regionálních programů je patrný také během vyjednávání JPD. EK se podařilo omezit výdaje na podporu základní infrastruktury ČS a namísto toho navýšit alokace ESF. EK také prosadila podstatné zlepšení participace soukromého sektoru v procesu programování.¹⁵⁶¹⁵⁷

Pokud bychom měli zhodnotit vliv EK v procesu programování z hlediska této reformy, můžeme říci, že byl za celou historii vývoje politiky HSS nejvyšší. EK měla oproti předchozí reformě mnohem jasnější a strategičtější vizi, jak a kam by měly být prostředky ze SF vydány a jaké jsou skutečné rozvojové potřeby a potenciál jednotlivých regionů. Vše se navíc řídilo podrobnějšími právními normami. EK proto byla velmi schopná ovlivnit rozdělování finančních zdrojů. EK se rovněž snažila působit v režimu implementace programů, když vyžadovala transparentnější posuzování projektů, výběrová řízení a ukazatele pro provádění monitoringu.¹⁵⁸

¹⁵² Např. v Portugalsku se podíl podpory zemědělství zvedl z 12.4 % navrhovaných v RRP na 18.3 % schválených EK v RPS, ovšem na úkor výdajů do průmyslu a dopravy. Stejně tak výdaje do infrastruktury byly sníženy na úkor investic do vzdělání. Ve Španělsku došlo k redukci investic do infrastruktury o pětinu, načež investice do lidských zdrojů se zvýšily o třetinu a výdaje na podporu podnikání o polovinu. V Itálii zase EK trvala na zavádění nových průmyslových opatření, které by podporovaly iniciativy lokálního rozvoje, výstavbu průmyslových zón a řemeslnou výrobu. Podobné změny rozvojových strategií EK vyjednala také v případě Belgie a Irsko.

¹⁵³ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 549.

¹⁵⁴ Konkrétně v případě Portugalska došlo k redukci počtu strategických priorit ze čtyř na tři a oblastí podpory z 53 na 29. V Německu zase EK neschválila JPD pro cíl 1 a během jednání požadovala předělání jednotlivých OP. Ve Velké Británii, Holandsku a Francii došlo kvůli nátlaku EK ke značné restrukturalizaci strategických přístupů v některých programech spadajících pod cíl 1. Zejména byla přepracována ex ante analýza programů, docházelo k vytváření zcela nových rozvojových priorit, rozmístění finančních zdrojů, většímu uplatňování územního zaměření pomoci a důslednější selekci a monitorování jednotlivých projektů

¹⁵⁵ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 549-550.

¹⁵⁶ Konkrétně ve Velké Británii si EK vymohla značné změny během jednání o konečné podobě JPD, kdy do něj bylo zařazeno mnoho nových prvků, strategických cílů, priorit a rozložení financování – od pomoci k fyzické obnově regionů, přes podporu malým a středním podnikům až k posílení inovací a sociálního začlenění. Podobné změny se podařilo prosadit rovněž během vyjednávání o JPD Dánska, Německa a Nizozemí.

¹⁵⁷ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 550.

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 551.

Co se týče **principu partnerství**, došlo touto reformou k jeho rozšíření o ekonomické a sociální partnery. Nová definice čl. 4 zněla takto: „*Akce Společenství musí být založeny na úzké spolupráci mezi Komisí, dotčeným členským státem a příslušnými orgány a institucemi, zahrnujícími, v rámci vnitrostátních pravidel a běžné praxe členských států, ekonomické a sociální partnery navržené členským státem na celostátní, regionální, místní nebo jiné úrovni, přičemž všichni určení partneři sledují dosažení společného cíle. Partnerství zahrnuje přípravu a financování, stejně jako ex ante posouzení, monitorování a ex post hodnocení operací. Toto partnerství se uskutečňuje v plném souladu s institucionálními, právními a finančními pravomocemi každého z partnerů.*“¹⁵⁹

Toto rozšíření bylo reakcí na praktiky některých ČS, které vyřazovaly odborové organizace z partnerských jednání. Navíc se partnerství rozrostlo na ex ante posouzení a ex post hodnocení strukturálních činností. Díky definici - „*dle vnitrostátních pravidel a běžné praxe členských států*“ - však konkrétní podoba partnerských jednání zůstala pod kontrolou centrálních vlád. Každopádně toto rozšíření principu partnerství můžeme považovat za významný posun ve snaze o větší zapojení horizontálních partnerů.¹⁶⁰

Podíváme-li se blíže na implementaci principu partnerství, zjistíme, že její provedení probíhalo diferencovaně stát od státu. V tehdy centralizovaných státech, jako např. ve Velké Británii, národní vlády působily v roli „strážkyň“ politického vlivu subnárodních aktérů a jasně v partnerství s ostatními subjekty dominovaly. To v praxi znamenalo, že britská vláda sice substátní orgány mobilizovala, ale pouze v oblastech, kde sama měla vůli, aby tomu tak bylo. Ve více decentralizovaných státech měly subnárodní složky – zpravidla regionální vlády – lepší možnost využít výhod, jež jim nabízela nová úprava zásady partnerství. Sama EK hodnotila úspěch partnerství takto: „*Zatímco byl učiněn značný pokrok v angažování regionálních aktérů, zejména tam, kde je regionalizace nejméně rozvinutá, angažování těch aktérů, kterých se opatření bezprostředně týkají, je stále velice nestejnorodé*“.¹⁶¹

Jako praktický příklad úspěšného uplatňování politických partnerských sítí můžeme zmínit zachování cíle 2 v původní podobě nastavené předchozí reformou. Na jeho změnu byl

¹⁵⁹ Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 193, 31. července 1993, s. 5-19.

¹⁶⁰ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 45.

¹⁶¹ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 473.

totiž vyvíjen silný tlak ze strany ČS, avšak díky účinnému lobbingu Asociace evropských průmyslových regionů a jejími kontakty s EK, se jej podařilo zachovat v původní podobě.¹⁶²

Podíváme-li se na reformu **principu adicionality**, zjistíme, že se zde také udály jisté změny. Jeho nová definice, obsažená v čl. 9 reformního nařízení, vypadala následovně: „*Prostředky strukturálních fondů a FNPR nemohou nahrazovat veřejné výdaje na strukturální nebo podobné operace v členských státech. Za tímto účelem Komise a členské státy zajistí při utváření a implementaci Rámců podpory Společenství, že členský stát zachová své veřejné strukturální nebo obdobné výdaje nejméně na stejné úrovni jako v předchozím programovém období s přihlédnutím k makroekonomickým podmínkám, za kterých financování probíhá, stejně jako k dalším specifickým ekonomickým okolnostem, jmenovitě privatizaci, neobvyklé úrovni veřejných strukturálních výdajů uskutečněných v předchozím programovém období a hospodářskému cyklu národní ekonomiky. Komise a členské státy si rovněž při vytváření Rámců podpory Společenství dohodnou pravidla pro ověřování adicionality. Za účelem umožnění ověřování principu adicionality musí členský stát Komisi předložit příslušné finanční informace v době předkládání plánů a pak průběžně během implementace Rámce podpory Společenství.*“¹⁶³

Ve výsledku toto znamenalo, že ČS mohly omezit své doplňkové výdaje na financování regionálních projektů, aniž by tak porušily princip adicionality.¹⁶⁴ Z hlediska principu adicionality tedy můžeme prohlásit, že došlo k oslabení vlivu EK na úkor ČS, jež se nově mohly „vymlouvat“ na zmiňované výjimky. Prosazení této změny představovalo reakci ČS na monopolizování vlivu EK nad uplatňováním adicionality, který získala díky předchozí reformě, a také na vítězství EK nad britskou vládou ve zmiňovaném „RECHAR“ sporu.

Celkově můžeme prohlásit, že reforma politiky HSS z roku 1993 nepřinesla žádné radikální změny, což ostatně korespondovalo s návrhem EK, jež se nesnažila učinit nějakou další rozsáhlou a zásadní reformu, ale spíše stavět na základech předchozí a vylepšovat je, jak uvedl komisař pro RP Millan, jenž prohlásil, že principy z roku 1988 se osvědčily a do

¹⁶² HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 88-89.

¹⁶³ Council Regulation (EEC) No 2082/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4253/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 193, 31. července 1993, s. 20–33.

¹⁶⁴ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 470.

budoucná bude třeba pouze drobných úprav. S tím souhlasila i ER, proto na summitu v Edinburghu rozhodla, že stávající principy zůstanou zachovány.¹⁶⁵

Z hlediska vlivu jednotlivých subjektů můžeme pozorovat lehké navýšení rolí národních vlád, které se mnohem více než v předchozí reformě bránily posilování vlivu EK. Například si prosadily, že některé regiony, co se nekvalifikovaly pro pomoc v rámci cíle 1, nakonec tyto prostředky ze SF získaly. Silnějšího slova se vládám dostalo i v rámci cíle 2 a cíle 5b. Dalším vodítkem pro prokázání renacionalizace politiky HSS touto reformou mělo být oslabení IS. Určitého rozmělnění se dočkal taktéž princip adicionality.¹⁶⁶ ČS si navíc prosadily vytvoření FS.

Tento popis však nepřináší celkový přehled situace okolo reformy z roku 1993, jelikož EK a substátní subjekty si i nadále udržely postavení velice významných hráčů na poli politiky HSS. Nejdůležitějším faktem zůstává, že tato reforma zachovala všechny čtyři stěžejní principy politiky HSS z roku 1988 a nevedla tudíž k její renacionalizaci. Navíc provedené změny nebyly ani zdaleka tak radikální, jak se je snažily jednotlivé vlády ČS prosadit. To je nejvíce patrné na příkladu regionů spadajících pod cíl 2, kde centrální vlády usilovaly o přesunutí odpovědnosti za jejich určení pod RM. K tomu však nedošlo a tak si EK i nadále ponechala poslední slovo v jejich určování. Stejně tak reforma IS nebyla vůči EK tak přísná, jak se centrální vlády ČS původně domáhaly. Patrné je to na konečné výši objemu finančních prostředků přidělených na IS. Ačkoliv EK původně navrhovala 15 % rozpočtu SF, vlády ČS kontrovaly návrhem 5 %. Konečný výsledek 9 % tak nevypadá pro EK tak špatně, nehledě na fakt, že v reálných částkách bylo na IS alokováno téměř třikrát větší množství finančních prostředků nežli v předchozím programovém období. Navíc zástupci ČS uplatňovali jen nepatrný vliv prostřednictvím své účasti v řídicích výborech IS a EK tak zůstala i nadále klíčovým aktérem při jejich provádění.¹⁶⁷ Ani vytvoření FS nemůžeme považovat za jasný důkaz renacionalizace politiky HSS. Fond sice vznikl na popud některých ČS, avšak způsob jeho fungování poskytuje oběma klíčovými subjektům (EK a národním vládám ČS) přinejmenším stejně efektivní kompetence.

Trefně shrnul mocenské postavení EK v rámci politiky HSS po reformě z roku 1993 komisař pro RP Millan, když uvedl, že *„nejdůležitější záležitostí v porovnání úpravy SF z roku 1988 a 1993 je, kolik finančních prostředků zůstalo v rukou EK. Pokud odhlédneme od*

¹⁶⁵ SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 297-298.

¹⁶⁶ Tamtéž, s. 298-299.

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 299-300.

*rozhodování v rámci cíle 1, zjistíme, že prakticky celé řízení těchto obrovských sum peněz, veškerá opatření a postupy týkající se plánů, dle kterých dochází k rozdělení financí mezi jednotlivé ČS a jednotlivé regiony, to vše leží v rukou EK. Navíc není obvyklé v rámci Společenství, že pokud hospodaříte s tak velkým množstvím peněz jako v tomto případě, je Rada ministrů z rozhodování o jejich toku prakticky vyloučena.*¹⁶⁸

Posílení partnerství navíc umožnilo širší a aktivnější zapojení subnárodních aktérů do procesu tvorby a implementace politiky HSS. Tyto subjekty také v mnohem větší míře lobbovaly za prosazení svých zájmů do reformy z roku 1993, nežli tomu bylo dříve. Nejvíce patrná byla snaha u průmyslových regionů, jež se silně zasazovaly o zachování finančních prostředků alokovaných do cíle 2. Jejich lobbistické snahy navíc podporovala EK, která usilovala o vytvoření regionálních lobbistických skupin pro tyto regiony. Další potvrzení o posilování partnerství představovalo postupné přemísťování lobbistických aktivit substátních subjektů okolo institucí EU. Důkazem toho je značné navýšení počtu regionálních kanceláří otevřených substátními orgány v Bruselu. Díky aktivní politice EK v tomto směru zůstala oblast politiky HSS otevřená rozmanitějšímu spektru politických subjektů, nežli tomu bylo po reformě v roce 1988.¹⁶⁹

3.4. Reforma 1999

Této důležité reformě předcházelo vydání první zprávy o HSS EK v roce 1996, jež se později stala podkladem pro Agendu 2000 a nový finanční rámec na období 2000-2006.

V roce 1997 následoval podpis Amsterodamské smlouvy. Ta politice HSS nevěnovala nikterak zvláštní pozornost, omezila se pouze na posílení důrazu, který je na ni v EU kladen. Do článku 158 SES, jež Amsterodamská smlouva revidovala, byla vložena tato věta: *„Společenství usiluje zejména o snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí“*.¹⁷⁰

Jelikož se politika HSS stále potýkala s řadou problémů a EU navíc stála před rozšířením o země střední a východní Evropy, bylo nutné provést další reformu, reflektující aktuální potřeby členských i kandidátských zemí. Průměr HDP v kandidátských zemích dosahoval pouhé třetiny průměru HDP EU, takže pokud by za stávajících podmínek

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 300.

¹⁶⁹ Tamtéž.

¹⁷⁰ FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 520.

přistoupily Polsko, Maďarsko, Česká republika a Slovenská republika, objem fondů by bylo nutné zvýšit o 48 miliard EUR, přistoupení všech 12 kandidátských zemí by si vyžádalo zdvojnásobení této částky.¹⁷¹

V roce 1997 na summitu v Madridu ER vyzvala EK k vypracování analýzy rozšíření EU o země střední a východní Evropy, Kypr a Maltu. Ta svůj úkol splnila a o dva roky později zveřejnila dokument nazvaný *Agenda 2000*, jenž nastínil základní směry dalšího vývoje EU.¹⁷²

Agenda 2000 přinesla budoucí podobu finančního rámce na období 2000-2006, přičemž doporučila výdaje na politiku HSS „zmrazit“ na 0,46 % HDP EU. EK následně navrhla rozpočet politiky HSS na toto období s částkou 275 mld. EUR, jež hodlala rozdělit mezi staré ČS (230 mld. EUR) a kandidátské země (45 mld. EUR - z nichž cca polovina připadala na nástroje předvstupní pomoci).¹⁷³ Dokument také obsahoval plán na větší koncentraci výdajů a zjednodušení implementace politiky HSS. Za tímto účelem doporučila EK omezit počet cílů ze šesti na tři, přičemž by se populační pokrytí snížilo z 50 % na 35 až 40 %. Dále EK navrhla zařadit míru nezaměstnanosti jako hlavní kritérium cíle 2. Tato opatření by měla za následek situaci, že mnohé z regionů, jež dosud hojně přijímaly pomoc ze SF, na ni nově nebudou mít nárok. Za třetí prioritu reformy považovala EK decentralizaci politiky HSS.¹⁷⁴

Po složitých jednáních o návrhu EK jej nakonec ER na zasedání v Berlíně v březnu 1999 schválila, avšak s určitými změnami. Jednak ER seškrtnala rozpočet na 258 mld. EUR, přičemž 45 mld. EUR pro kandidátské země zůstalo zachováno (23 mld. EUR na předvstupní pomoc, 22 mld. na zkrácené programové období 2004-2006). Dále došlo k dohodě, že FS zůstane dostupný pro „kohezní země“ (Irsko, Portugalsko, Španělsko a Řecko), ačkoliv první tři z nich již byly dostatečně konvergovány na přijetí společné měny. Pro FS se z rozpočtu vyčlenilo celkem 18 mld. EUR.¹⁷⁵ Nová nařízení upravující činnost SF a FS byla nakonec přijata Radou v červnu 1999.

V souvislosti s reformou politiky HSS z roku 1999 nesmíme zapomenout zmínit, že kvůli plánovanému rozšíření EU došlo na zmíněném zasedání ER v Berlíně k vytvoření

¹⁷¹ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 475.

¹⁷² MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 22.

¹⁷³ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 235-237.

¹⁷⁴ ALLEN, David. Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement. In BAUN, Michael, MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 20.

¹⁷⁵ Tamtéž.

nových nástrojů předvstupní pomoci ISPA a SAPARD, jež doplnily fungující program PHARE.¹⁷⁶

Nástroj ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) poskytoval podporu projektům v oblasti životního prostředí a dopravy. Prostředky mezi přijímající země rozdělovala EK, přičemž brala v úvahu počet obyvatel, HDP na obyvatele a rozlohu dané země. Výše podpory mohla dosáhnout až 75 % veřejných výdajů, načež EK mohla rozhodnout o jejich navýšení až na 85 %. Poskytování pomoci podléhalo všem doposud užívaným zásadám politiky HSS.¹⁷⁷ Program ISPA měl sloužit především jako přípravný nástroj na zavedení financování z FS.

Nástroj SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) fungoval za účelem subvence zemědělských oblastí a podpory rozvoje venkova. Příspěvek mohl dosáhnout výše až 75 % celkových veřejných výdajů. O přidělování pomoci se rozhodovalo na základě počtu zemědělského obyvatelstva, využívané zemědělské plochy, HDP na obyvatele a zvláštní územní situace. Taktéž čerpání prostředků z tohoto fondu podléhalo všem zásadám politiky HSS. Nástroj SAPARD bychom mohli považovat za školitele kandidátských zemí na budoucí financování z EZPZF.¹⁷⁸

Nástroje předvstupní pomoci pro EK znamenaly nejvýznamnější způsob, jak v kandidátských zemích zapojit regionální subjekty do participace na politice HSS EU a zejména do partnerských sítí. EK se chtěla vyvarovat chyb, jichž se dopustila v minulosti, kdy přijala nedostatečná opatření pro začlenění tehdy chudých regionů do účasti na politice HSS a uplatňování principu partnerství. Následkem byl stav, kdy právě nejchudší regiony trpěly největšími kvalitativními deficity, co se týče schopností jejich administrativ, a tím pádem vykazovaly nejzávažnější problémy s participací na řízení SF. Kvůli tomu jim až deset let trvalo, než se staly pro centrální vlády i EK relevantními partnery a získaly potřebné administrativně-technické schopnosti nezbytné pro efektivní správu SF.

EK si proto od programů předvstupní pomoci slibovala, že nejvíce problematické regiony kandidátských států připraví na účast v implementaci strukturální pomoci, čímž se doba, než se stanou relevantními partnery, měla zkrátit na pět let. Toto měl zajistit zejména program PHARE pomocí podpory budování nových institucí v kandidátských zemích,

¹⁷⁶ MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 23.

¹⁷⁷ BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 22-23.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 23-24.

zlepšení jejich personálních i technických kapacit, schopností a partnerských sítí. Regionální subjekty se měly zaškolovat zejména systémem učení se praxí, pomocí twinningových projektů a účastech na seminářích a školeních, která pořádala nejen EK, ale např. též Výbor regionů.¹⁷⁹

David Bailey a Lisa De Propriis tvrdí, že přínosem těchto nástrojů byly institucionální změny, urychlující přechod k systému VÚV v kandidátských státech. Autoři dále říkají, že to byla EK, kdo hrál dominantní roli v rozdělování těchto fondů, přičemž státům diktovala, jak mají institucionální změny probíhat (např. zavedení NUTS 2 regionů). Tento fakt tak zvýšil vyhlídky na úspěch VÚV.¹⁸⁰

Silná pozice EK ve vyjednávání s kandidátskými zeměmi plyne rovněž z jejich povinnosti přijmout *acquis communautaire* jako celek s minimálním množstvím výjimek a přechodných období. Kandidátské země tak víceméně neměly jinou možnost, než přijmout existující pravidla a procedury EU a v rámci nich přizpůsobit domácí legislativu a instituce. Problémem pro kandidátské státy se stalo i to, že musely přijmout *acquis* v poměrně krátkém časovém období, což zvýšilo jejich otevřenost vůči unijním požadavkům. Pozice kandidátských zemí byla navíc značně oslabena tím, že se jednalo o výrazně chudší státy oproti ČS, čímž se předpokládalo, že se po svém vstupu stanou hlavními příjemci pomoci politiky HSS. Tato jedinečná (a nejspíše také neopakovatelná) možnost zisku značných finančních prostředků měla kandidátské státy motivovat k přijetí požadovaných institucionálních, legislativních a politických reforem.¹⁸¹

Požadavky *acquis* z hlediska RP byly soustředěny v Kapitole 21 (s názvem „*Regionální politika a strukturální nástroje*“) přístupového vyjednávání. Zahrnovaly v první řadě vytvoření odpovídajících administrativních kapacit, přijetí relevantního právního rámce a efektivního systému finanční kontroly či zajištění dostatečných finančních (určených ke spolufinancování projektů) a lidských zdrojů. Další předpoklad představovalo vytvoření efektivního mezi-ministerského koordinačního mechanismu pro RP, kapacit pro víceleté plánování a sledování a hodnocení strukturálních programů. Kandidátské země taktéž musely navrhnout národní RRP. Samozřejmě nechyběl ani požadavek na územní rozdělení států dle unijního NUTS systému. Administrativní nároky navíc zahrnovaly požadavky na vytvoření

¹⁷⁹ BAILEY, David, DE PROPRIIS, Lisa. EU Structural funds, regional capabilities and enlargement: towards multi-level governance? *European Integration*, 2002, roč. 24, č. 4, s. 318.

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 320.

¹⁸¹ MAREK, BAUN: *Příprava České republiky na regionální politiku...*, s. 68-69.

decentralizovaného systému řízení SF, spolu s existencí příslušných regionálních subjektů, které by sloužily jako partneři pro EK a národní vládu z hlediska řízení SF dle obecných požadavků principu partnerství.¹⁸²

Kombinace uvedených faktorů dle Bauna s Markem „poskytla EU značný potenciál k vytvoření tlaku na regionalizaci vládních struktur a umožňovala jí ovlivnit vývoj vztahů mezi centrem a regiony v zemích střední a východní Evropy ještě před jejich vstupem do EU“.¹⁸³ EK tak pomocí předvstupních nástrojů a přístupových vyjednávání dosáhla značného rozvoje VÚV v kandidátských státech, které se navíc řídilo převážně jejími požadavky a prioritami. Podařilo se jí tak snížit rozhodovací roli národních vlád a naopak posílit subnárodní orgány. Rovněž EK zaznamenala úspěchy ve vytváření politických sítí a zavádění partnerství na všech úrovních vládnutí a to jak v jeho horizontální, tak vertikální podobě. V tomto ohledu tedy role národních vlád kandidátských zemí výrazně převyšovala.

Princip koncentrace prošel v této reformě poměrně zásadní obměnou. Nejvíce se projevilo snížení počtu cílů a tedy soustředění pomoci na menší množství priorit. Nová podoba cílů vypadala takto:

- cíl 1 – „Podpora rozvoje a strukturální adaptace zaostávajících regionů“. Pokračoval ve stejné podobě jako v předchozím období, tedy pomáhal nejméně rozvinutým regionům na úrovni NUTS 2, s HDP nižším než 75 % průměru EU. Nově pod tento cíl rovněž spadaly regiony patřící v minulém programovém období pod cíl 6 (řídce osídlené regiony Finska a Švédska).
- cíl 2 – „Hospodářská a sociální koheze oblastí, které čelí strukturálním obtížím“. Tento cíl doznal oproti prvnímu podstatnějších modifikací. Nově se zaměřuje na regiony procházející socioekonomickými změnami v sektorech průmyslu a poskytování služeb, upadající venkovské oblasti, problémové městské oblasti a území závislá na rybolovu, který se nachází v krizi. Cíl byl určen pro regiony na úrovni NUTS 3, přičemž počet obyvatel, které tento cíl pokrýval, nesměl překročit 18 % všech obyvatel EU.

¹⁸² MAREK, Dan, BAUN, Michael. The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic. *Journal of Common Market Studies*, 2002, roč. 40, č. 5, s. 898.

¹⁸³ MAREK, BAUN: *Příprava České republiky na regionální politiku...*, s. 69.

- cíl 3 – „*Adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti*“. Vznikl sloučením dřívějších cílů 3 a 4. Působnost měl na celém území EU, vyjma regionů spadajících pod cíl 1.¹⁸⁴

Další výraznou změnou, kterou přinesla Agenda 2000 a na ni navazující reforma politiky HSS, bylo signifikantní snížení počtu IS ze 13 na pouhé čtyři a celkové výše jejich finančního přidělu o více než 20 % (z 9 % na 5,35 % celkového rozpočtu politiky HSS). Dispozice EK rovněž oslabil požadavek, aby 2,5 % z celkového rozpočtu politiky bylo vyčleněno pro iniciativu INTERREG.¹⁸⁵ Tato skutečnost nám naopak ukazuje posílení postavení příhraničních regionů. Nová podoba IS tedy vypadala takto:

NÁZEV	CHARAKTERISTIKA	FOND	OBJEM FINANČÍ (mil. EUR)	PODÍL (v %)
INTERREG	podpora příhraniční, nadnárodní a regionální spolupráce	EFRR	5382,39	46,75
LEADER	podpora sociálně-ekonomických aktérů na venkově s cílem najít novou strategii pro další rozvoj oblastí	EZPZF	756,74	6,57
EQUAL	podpora rozvoje nových metod k odstranění příčin nerovností a diskriminace na trhu práce	ESF	3143,32	27,3
URBAN	podpora měst a městských aglomerací, které se nacházejí v krizi	EFRR	2230,24	19,38
CELKEM			11512,69	100

Zdroj: FIALA, PITROVÁ: *Evropská unie...*, s. 518-519; BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 150.

Na tomto místě je také vhodné zmínit rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivé nástroje. Největší alokaci obdržel cíl 1 a to 69,7 %. cíl 2 získal 11,5 %, cíl 3 12,3 %, IS 5,35 %, inovační opatření 0,4 %, technická pomoc 0,25 % a činnosti FNPR nezahrnuté do cíle 1

¹⁸⁴ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 476.

¹⁸⁵ SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 304.

0,5 %. Nejdůležitější podmínkou financování představovala skutečnost, že pokud se region kvalifikoval k pomoci z cíle 1, nemohl již čerpat zdroje z ostatních dvou cílů. Další omezení tvořil požadavek, aby celkové příjmy z politiky HSS nepřekročily 4 % HDP státu. Tím se mělo zamezit problémům s absorpcí finanční pomoci.¹⁸⁶

Reforma principu koncentrace byla opět některými autory považována za důkaz renacionalizace politiky HSS. Např. Bache argumentoval tím, že kromě pravomoci stanovovat regiony spadající pod financování z cíle 1 budou mít ČS nově rovněž větší kontrolu nad určování oblastí kvalifikovatelných z hlediska cíle 2, neboť budou poskytovat EK potřebné statistické informace a navrhovat seznam regionů, ze kterých EK ve spolupráci s nimi nakonec vybere vhodné kandidáty.¹⁸⁷

Tato renacionalizační tvrzení jsou však diskutabilní, neboť původní návrh EK na důsledné uplatňování kvalifikačních kritérií cíle 1 si vedl poměrně úspěšně a podařilo se mu odolat tlaku ČS na jeho rozšíření. Výjimky byly pouze nepatrné (Lisabon, Highlands a Islands, některé země soudržnosti) a představovaly jen 1,7 % rozpočtu politiky HSS. Kromě toho zavedení stropu v cíli 2 (maximálně 18 % populace EU) a trvání EK na jeho přísném dodržování způsobilo, že poprvé během jednání s ČS nedošlo k navýšení tohoto limitu, což ČS značně svazovalo při určování regionů způsobilých pro pomoc.¹⁸⁸ EK se navíc podařilo koncentrovat prostředky do nejhudších regionů, jelikož snížení cílů ze šesti na tři s sebou přineslo rovněž pokles pokrytí obyvatel EU na 40 % pro období 2000-2006 se zaměřením většiny prostředků do cíle 1, jenž byl orientován právě na podporu nejzaostalejších oblastí.¹⁸⁹ EK si tímto vymohla proti vůli ČS prosazení jedné ze svých nejdůležitějších priorit.

Z hlediska **principu programování** získala EK strategičtější postavení. Programová dokumentace v rámci JPD a RPS nově nemusela být tolik podrobná, přičemž role EK byla omezena na jednání na úrovni základních priorit. Reforma však také stanovila EK pravomoc vydávat obecné orientační pokyny za účelem asistence příslušným národním a regionálním orgánům při přípravě RRP. Ačkoliv by se mohlo zdát, že došlo k omezení vlivu EK, v praxi byla situace jiná, neboť EK tímto získala rozsáhlé pravomoci v možnosti radit ostatním

¹⁸⁶ WOKOUN, René. Regionální politika v Evropské unii a v České republice. In WOKOUN, René a kol. *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 361.

¹⁸⁷ BACHE, Ian. *The politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998, s. 128.

¹⁸⁸ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 543-544.

¹⁸⁹ HOOGHE, MARKS: *Multi-level governance...*, s. 108.

orgánům zodpovědným za provádění programování, a mohla tak ČS lépe usměrňovat. EK této své pravomoci hojně využívala a v letech 1999 a 2000 vydala velké množství pokynů obsahujících její strategické priority (regionální konkurenceschopnost, sociální soudržnost, zaměstnanost a rozvoj městských a venkovských oblastí) a horizontální principy (udržitelný rozvoj a rovné příležitosti). EK rovněž ČS poskytla příručky o tom, jak správně připravit RRP a programové dokumenty, ale také velké množství pracovních dokumentů vztahujících se k ex ante hodnocení, monitorovacím indikátorům a výkonnostní rezervě.¹⁹⁰

Následující vyjednávání, jež probíhalo dle nových pravidel programování, ukázalo, že je EK schopná dosáhnout změn v celkové strategii OP ČS (případ Dánska), případně ovlivnit zaměření jednotlivých priorit. Tak dosáhla např. vyššího důrazu na podporu malých a středních podniků (Finsko, Německo), větší orientace na výzkum a vývoj (Irsko), lepší prevence nezaměstnanosti (Itálie) či většího zaměření na schopnosti, kvalifikaci a vzdělání pracovníků (Finsko). Významných změn se EK domohla také při vyjednávání RPS a JPD s jednotlivými ČS. Jednalo se např. o převedení podpory zemědělského a venkovského rozvoje v Irsku z národní na regionální úroveň, seskupení nizozemských regionálních OP s cílem snížit jejich celkový počet v cíli 2 z devíti na čtyři či zlepšení integrace EFRR a ESF s regionálními a místními rozvojovými strategiemi v Německu a Velké Británii. Reorganizace se podařilo vyjednat rovněž v oblasti implementačních opatření, kdy došlo k většímu zapojení partnerů (Německo) či ke zdokonalení transparentnosti systémů řízení (Řecko).

Z uvedených skutečností vyplývá, že EK disponovala vlivem, kterým donutila ČS jít až za hranice požadavků uvedených v reformních nařízeních, a byla tak schopna ovlivnit konkrétní podobu programových dokumentů (jež jsou přitom dokumenty státní povahy). Existovaly však i takové ČS, které se odmítaly vlivu EK podrobit (Francie a Španělsko), avšak ve většině případů se EK podařilo své požadavky prosadit.¹⁹¹

Ještě patrnější je posílení vlivu EK ve fázi monitoringu a hodnocení, jelikož vyjednaná podoba reformních nařízení ukládala ČS dodatečné povinnosti v pěti hlavních oblastech:

- 1.) Nařízení předepisovalo fyzické a finanční indikátory a kategorizaci oblastí podpory, jež měly být zahrnuty do JPD.

¹⁹⁰ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 551-552.

¹⁹¹ Tamtéž, s. 552.

- 2.) Byla ujednána povinnost provádění přísného a komplexního ex ante hodnocení v rámci JPD, RRP a OP.
- 3.) Nařízení požadovalo, aby řídicí orgán každého OP předkládal zprávu o dosaženém pokroku, a to na každoročním jednání s orgány EK, ze kterého následně mohly vyústit změny v programovém řízení.
- 4.) Finanční řízení OP bylo regulováno tzv. pravidlem n+2, což znamenalo, že každý závazek ČS vůči EK musel být splněn do dvou let od jeho přijetí, jinak by ČS na peníze ztratil nárok.
- 5.) Došlo k zavedení tzv. výkonnostní rezervy.¹⁹² Ta každé zemi odebrala čtyři procenta z její finanční alokace, načež EK během programového období po konzultaci s ČS tyto prostředky přidělila programům, které byly nejefektivnější v plnění svých předem stanovených cílů.¹⁹³

EK rovněž mohla požádat ČS o provedení šetření na místě za účelem zjistit, zdali jsou SF používány efektivně a správně, případně měla možnost takovou kontrolu provést sama. Navíc pokud EK zjistila, že výdaje SF nebyly použity řádně, byla schopna pozastavit či zrušit financování.¹⁹⁴

EK využívala tyto požadavky během vyjednávání s ČS s cílem vytvořit v politice HSS komplexní systém monitorování a hodnocení, což jí zaručovalo, že ačkoliv již nebyla osobně zastoupena v monitorovacích výborech jednotlivých OP, stále si zachovala pravomoci a příležitosti každoročně ovlivňovat jejich podobu a směřování.

Změny v principu programování můžeme zhodnotit tak, že se vliv EK v procesu programování mírně omezil, zejména pokud jde o ovlivňování finančních alokací. Co však EK ztratila z hlediska programových vstupů, bylo více než rovnocenně nahrazeno v rámci programových výstupů, kde ČS v mnohem větší míře odpovídaly EK při řízení a implementaci SF, zejména pokud jde o monitorování a hodnocení.¹⁹⁵

¹⁹² Tamtéž, s. 553.

¹⁹³ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 478.

¹⁹⁴ SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 305.

¹⁹⁵ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 553.

EK prosazovala rozšíření **zásady partnerství** také v této reformě. Jeho nová definice, upravená v čl. 8 odst. 1, zněla takto: „*Akce Společenství jsou připravovány v úzké součinnosti mezi Komisí a členským státem společně s orgány a subjekty, jež určí členský stát v rámci svých vnitrostátních pravidel a běžné praxe, zejména s regionálními a místními orgány a jinými příslušnými orgány veřejné moci, s hospodářskými a sociálními partnery a se všemi ostatními vhodnými subjekty v tomto rámci. Partnerství se uskutečňuje v plném souladu s institucionálními, právními a finančními pravomocemi každého z partnerů. Při určení nejrepresentativnějších partnerů na celostátní, regionální, místní a jiné úrovni vytvoří členský stát široké a účinné sdružení všech příslušných subjektů podle vnitrostátních pravidel a praxe, přičemž vezme v úvahu potřebu prosazovat rovnost mezi muži a ženami a trvale udržitelný rozvoj prostřednictvím začlenění ochrany životního prostředí a požadavků na pokrok. Partnerství se týká přípravy, financování, monitorování a hodnocení pomoci. Členské státy zajistí účast vhodných partnerů v různých stupních programování, přičemž vezme v úvahu lhůty jednotlivých stupňů.*“¹⁹⁶ Z uvedeného vymezení je patrné, že nově má brát partnerství ohled na prosazování rovnosti mezi muži a ženami, trvale udržitelný rozvoj a ochranu životního prostředí, což bylo v souladu s tehdy obecně prosazovanými zásadami EK napříč politikami EU. Nařízení rovněž usilovalo o větší zastoupení partnerských subjektů v procesu programování.

K prohloubení partnerství EK dále navrhla, aby rozvojové plány předkládané ČS musely obsahovat stanoviska relevantních partnerů a aby monitorovací výbory byly více zapojeny do programového rozhodování a provádění evaluace.¹⁹⁷

Co se týče praktického zapojení aktérů a vytváření partnerských sítí, EK v Kelleherově zprávě konstatuje, že stejně jako v minulém programovém období působí poměrně nestejně a liší se stát od státu. Centrální vlády jsou stále v některých ČS viděny jako „strážkyně“ konkrétní podoby partnerství v dané zemi.¹⁹⁸ Konkrétně v ČS, jež měly malé zkušenosti s prováděním partnerství, reformní nařízení tento proces „nastartovala“, zatímco tam, kde bylo partnerství široce používané, vedla k jeho ještě rozšířenějšímu uplatňování a obměnám dle požadavků EK. Zpráva zároveň tvrdila, že centrální vlády ČS si stále více uvědomují výhody, jež jim partnerství přináší, a snaží se proto o rozšíření jeho uplatňování a zapojení dalších subjektů. Zpráva také došla k závěru, že politika HSS (a zejména zásada

¹⁹⁶ Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech. Úř. věst. L 161, 26. června 1999, s. 1-42.

¹⁹⁷ BACHE: *Partnership as an EU Policy Instrument...*, s. 62.

¹⁹⁸ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 478-479.

partnerství) měla významný vliv na institucionální reformy a vytváření substanciálních kapacit napříč státy EU-15, přičemž nejvíce se jí to dařilo tam, kde klíčoví domácí političtí aktéři vnímali požadavky EU pozitivně jako prvky nutné modernizace a evropeizace. Regionální koordinace skrze partnerství pak s sebou přinesla podnět k decentralizaci. Nejvíce je to patrné na příkladu Řecka,¹⁹⁹ Velké Británie, Španělska či Itálie.²⁰⁰

Rozšíření **zásady adicionality** naopak tato reforma příliš nepřála, a tak si její definice zachovala podobu blízkou té z předchozí reformy. Adicionální výdaje opět stanovovala EK spolu s ČS a staly se součástí RPS a JPD. Výše výdajů měla být znovu minimálně stejná jako v předchozím programovém období, přičemž ČS jí mohly snížit za totožných podmínek jako dříve. Nově byly pevně stanoveny tři termíny k ověření adicionality EK, přičemž ČS opět musely poskytnout patřičné informace.²⁰¹

Podíváme-li se na implementaci této zásady v praxi, zjistíme, že ve Velké Británii došlo ke značnému zlepšení v jejím uplatňování, na čemž měla hlavní podíl nová vláda složená ze zástupců labouristů. Ti výrazně zvýšili tok financí do regionů na řešení jejich problémů.²⁰² Z uvedených skutečností můžeme usoudit, že spory, které se v předchozích reformách kolem principu adicionality odehrály, jsou nyní již vyřešeny (převážně ve prospěch EK), ČS uznaly povinnost dodržovat tuto zásadu, a proto jí tato reforma již nevěnuje přílišnou pozornost.

Celkově můžeme tuto reformu zhodnotit víceméně neutrálně, alespoň co se týká změn vlivu jednotlivých aktérů politiky HSS. Největšího posílení dosáhly regiony, jichž se pozitivně dotklo rozšíření zásady partnerství a zejména jeho praktické uplatňování a také povinná alokace do iniciativy INTERREG. Vliv ČS byl nejvíce patrný na úspěšném seškrtnání rozpočtu politiky HSS, výrazném omezení IS, vyšších pravomocech z hlediska určování regionů, zjednodušení programování, vyloučení zástupců EK z monitorovacích výborů a možnosti nadále uplatňovat výjimky v principech adicionality a partnerství. EK prokázala svoji silnou pozici nejvíce v programech předvstupní pomoci a přístupovém vyjednávání s kandidátskými zeměmi. Rovněž se dá vysoce cenit její úspěch z hlediska koncentrace

¹⁹⁹ KELLEHER, John, BATTERBURY, Sarah, STERN, Elliot. *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*. Londýn: The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit, 1999, s. 145. Cit. dle BACHE: *Partnership as an EU Policy Instrument...*, s. 64.

²⁰⁰ BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 478-479.

²⁰¹ Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech. Úř. věst. L 161, 26. června 1999, s. 1-42.

²⁰² BACHE, GEORGE: *Politics in the European Union...*, s. 479.

výdajů, kdy do prioritního cíle 1 směřovalo téměř 70 % rozpočtu politiky HSS. Ve sféře programování dokázala EK šikovně přeměnit svoji roli v rámci ČS prosazených zjednodušujících opatření, a nadále si tak zachovala vliv na jejich usměrňování. Navíc dokázala prosadit velmi striktní požadavky kladené na ČS ve vztahu k monitorování a evaluaci programů.

Se zřetelem na uvedené skutečnosti můžeme prohlásit, že v této reformě rozhodně nedošlo k renacionalizaci politiky HSS, spíše se zachovalo mocenské status quo z předchozí reformy. EK sice v některých oblastech uplatňování svého vlivu ztratila (což bylo dle některých autorů způsobeno především slabým postavením Santerovy komise, jejíž někteří členové byli podezříváni z korupčních jednání)²⁰³, v jiných ale naopak získala, a to na úkor ČS. Navíc regionálním aktérům se podařilo opět své mocenské postavení vylepšit, což ukazuje na neustále se rozšiřující tendence k rozvoji systému VÚV v rámci politiky HSS.

3.5. Reforma 2006

Dle některých autorů měla reforma z roku 2006 potenciál stát se nejdalekosáhlejší reformou politiky HSS od reformy z roku 1988. Jejím posláním totiž bylo zajistit efektivní fungování této politiky po největším rozšíření v historii EU, navíc o státy, u nichž bylo zřejmé, že se stanou hlavními příjemci pomoci.

EK představila reformní návrh, jehož klíčové body představovalo zachování stěžejních principů politiky HSS, její větší decentralizace a rozšíření partnerství s regiony a místními subjekty. To vše mělo vést ke zvýšení efektivity strukturální podpory.²⁰⁴ Komisařka zodpovědná za RP, Danuta Hübnerová, k tomu dodala, že „*hlavního cíle kohezní politiky (podpora růstu, zaměstnanosti a konkurenceschopnosti) pro období 2007-2013 se podaří dosáhnout pouze v případě, že jej přijmou za svůj všechny zúčastněné subjekty na evropské, národní, regionální a místní úrovni*“.²⁰⁵

Krátce po provedení předchozí reformy EK tušila, že ani tato nebude stačit k uspokojivému budoucímu fungování politiky HSS po rozšíření EU o nové, ekonomicky výrazně méně výkonné, země. Tento fakt nastínila v roce 2001 ve své druhé zprávě o HSS,

²⁰³ SUTCLIFFE: *The 1999 reform of the structural fund regulations...*, s. 304-305.

²⁰⁴ BAUN, Michael, MAREK, Dan. Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic. *Regional and Federal Studies*, 2006, roč. 16, č. 4, s. 417.

²⁰⁵ 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*, 2007, roč. 26, č. 2, s. 1.

načež následně zahájila debatu o budoucím fungování politiky HSS, jejíž výsledky se promítly do třetí zprávy o HSS z roku 2004 s názvem „*Nové partnerství pro soudržnost: konvergence, konkurenceschopnost, kooperace*“, jež obsahuje konkrétní návrhy na reformu politiky HSS a budoucí podobu nového finančního rámce na období 2007-2013. Tyto návrhy vyšly ze dvou podnětů. Zaprvé to byla potřeba inkorporace Lisabonské a Göteborgské strategie²⁰⁶ do politiky HSS, druhý impuls představovala nutnost plného zapojení nových ČS do mechanismů této politiky.

Z hlediska prvního podnětu třetí zpráva o HSS na mnoha místech zmiňuje, že k naplnění lisabonských a göteborgských cílů značně přispívá právě politika HSS EU, neboť její OP musejí být, mimo jiné, s těmito cíli v souladu.²⁰⁷ V odborné literatuře se hovoří o tzv. „*lisabonizaci politiky HSS*“.²⁰⁸ Požadavek navázání OP na lisabonské cíle můžeme považovat za úspěšné prosazení vlivu EK, jelikož nově nemají ČS tolik volnosti při tvorbě a tematickém zaměření OP, nýbrž je musejí navázat na cíle Lisabonské strategie vypracované EK, která tím pádem docílí (alespoň částečně) podpory jí preferovaných priorit.

Lisabonizace také přispívá ke zlepšení pozice regionů v politice HSS, jak uvedla tehdejší komisařka pro RP Hübnerová: „*Úspěšná realizace lisabonských a göteborgských cílů není možná bez zapojení regionů. V tomto ohledu si dovolím tvrdit, že přidaná hodnota kohezní politiky přesahuje objem investovaných peněžních prostředků. Za stejně důležitý, jako jsou finanční příspěvky, totiž můžeme považovat velmi specifický systém vládnutí uplatňovaný v politice HSS, jenž v sobě zahrnuje zapojení všech relevantních regionálních partnerů. Důraz, který klademe na partnerství, nám ve skutečnosti umožňuje dvě věci: Za prvé nám umožňuje pochopit, o čem všem ve skutečnosti Lisabonská a Göteborgská strategie je. Za druhé zajišťuje, že si všechny zúčastněné strany uvědomují, že zde existuje značná souvislost*

²⁰⁶ Lisabonskou strategii přijala ER v březnu 2000. Důvodem k jejímu vypracování byl fakt, že Evropa v té době zaostávala za USA a Japonskem v ekonomické a technologické vyspělosti. Na základě cíle strategie se EU měla stát do roku 2010 „*nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomikou na světě, založenou na znalostech, schopnou dosáhnout udržitelného hospodářského růstu s větším počtem lepších pracovních míst*“. Základním principem strategie byla sociální soudržnost a ohled k životnímu prostředí. Göteborgský summit v roce 2001 doplnil lisabonské cíle o cíle v oblasti udržitelného rozvoje (göteborgské cíle). Původní verze strategie se však ukázala jako nerealizovatelná, proto v roce 2004 skupina expertů pod vedením Wima Koka vypracovala tzv. *Revidovanou lisabonskou strategii*, která původní cíle mírnila do třech nových bloků (učinění Evropy atraktivnějším místem pro investice a zaměstnávání; zlepšení znalostí a inovací jako faktorů růstu; vytváření většího počtu kvalitnějších pracovních míst). V návaznosti na tyto cíle musely ČS vypracovat vlastní Národní programy reformem, kde reflektovaly, jakým způsobem jich hodlají dosáhnout. Viz. ŽÍTEK, Vladimír, KLÍMOVÁ, Viktorie. *Regionální politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 62.

²⁰⁷ Vůči novým ČS není lisabonizace tak striktní, poněvadž nevyžaduje úplný soulad OP s lisabonskými cíli (stačí 60 % OP z cíle Konvergence a 75 % OP z cíle Evropská územní spolupráce). Viz. ALLEN, David. *Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement*. In BAUN, Michael, MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 28.

²⁰⁸ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 242.

*mezi jejich zájmy z hlediska regionálního rozvoje a zájmy EU v oblasti konkurenceschopnosti.*²⁰⁹

Druhý podnět, z něž vycházela reforma politiky HSS navržená EK ve třetí zprávě o HSS, tvořila potřeba vhodného zapojení nových ČS do mechanismů této politiky. Obsahem podnětu, jak uvádí Dočkal, byla skutečnost, že „z logiky tehdejší praxe využívání SF bylo patrné, že po rozšíření EU plánovaném na rok 2004 by se celá regionální politika EU musela zhroutit. Obrovská škála oblastí, které pokrývaly tehdejší cíle Komise v kombinaci s velkým zvětšením rozlohy EU (a to takřka výhradně o regiony, jejichž HDP na obyvatele bylo nejen pod úrovní EU, ale i pod úrovní, pro kterou byly země oprávněny čerpat ze SF) by znamenala vážné ohrožení celé politiky soudržnosti EU. Jednoduše, EU by za stávající praxe „neufinancovala“ své rozšíření“.²¹⁰

Ve stejném období, kdy došlo ke zveřejnění třetí kohezní zprávy, se připravovala také nová finanční perspektiva EU pro období 2007-2013. Vedle Společné zemědělské politiky jednáním o její podobě dominovala právě politika HSS. Rozšíření EU na 27 zemí totiž znamenalo, že celkový počet obyvatel EU vzrostl o 20 %, ale její HDP pouze o 4-5 %, přičemž průměrný příjem na osobu o 10 % klesl. Z toho plynulo, že se EU rozšířila především o chudší země, jež budou pro vyrovnání svých hospodářských výsledků se státy EU-15 potřebovat značné finanční prostředky.²¹¹

Původní návrh rozpočtu politiky HSS, který předložila EK, počítal s částkou 336 mld. EUR (oproti předchozímu programovému období se jedná o nárůst o 79 mld.). Britské předsednictví, prosazující výrazné omezení unijního rozpočtu, kontrovalo návrhem poloviční sumy.²¹² Britský návrh počítal s částečnou renacionalizací politiky HSS, přičemž argumentoval tím, že bohatší ČS by neměly být součástí této společné politiky, měly by omezit své výdaje na ni a namísto toho podpořit domácí rozvojové politiky. Návrh představoval velký problém během vyjednávání o budoucí podobě politiky HSS a obecně můžeme říci, že se těšil minimální oblibě především ze strany EK, nových ČS a subnárodních aktérů napříč EU, pro něž by znamenal vyšší závislost na centrálních vládách v otázkách regionálního rozvoje. Britský plán renacionalizace byl nakonec zamítnut a klíčové principy

²⁰⁹ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 51.

²¹⁰ DOČKAL, Vít. *Reforma strukturálních fondů ve světle nového rozšíření EU* [online]. Globalpolitics.cz, 27. října 2003 [cit. 15. července 2011]. Dostupné na < <http://www.globalpolitics.cz/clanky/reforma-strukturalnich-fondu> >.

²¹¹ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 245.

²¹² ALLEN: *Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement...*, s. 26.

politiky HSS spolu s jejím širokým pokrytím unijního obyvatelstva a území tak zůstaly zachovány.²¹³

Ke schválení finanční perspektivy nakonec došlo na summitu ER v prosinci 2005. Její finální podoba byla taková, že EU bude celkově hospodařit s částkou 862,4 mld. EUR, což představuje 1,045 % jejího HDP, přičemž na politiku HSS se vyčlenilo 308 mld. EUR, což i přes snížení původního návrhu EK stále znamenalo nárůst o 11,5 % oproti předchozímu období.²¹⁴ FS dokonce zaznamenal nárůst o 74 %, jelikož kritéria jeho čerpání (HDP ČS je nižší než 90 % průměru EU) splňovalo všech 12 nových členských zemí, Portugalsko, Řecko a přechodné období pro čerpání si vyjednalo také Španělsko.²¹⁵

Nové ČS si v ročním průměru oproti předchozímu zkrácenému období 2004-2006 polepšily o 166 %, staré si naopak o 30 % pohoršily.²¹⁶ Tento peněžní transfer však neodsouhlasily staré ČS „zadarmo“. Protože nechtěly, aby jejich regiony ztratily kontakt s „evropskými penězi“, prosadily do nové úpravy politiky HSS dva typy přechodných kategorií regionů - tzv. „phasing-in“ a „phasing-out“. Regiony „*phasing-in*“ se vyznačovaly tím, že disponovaly HDP nižším než 75 % průměru EU-15 v období 2000-2006, ale vyšším než 75 % průměru EU-15 v období 2007-2013. Oproti tomu regiony „*phasing-out*“ měly HDP na osobu překračující 75 % průměru EU-25, ale nižší než 75 % průměru EU-15 (v období 2007-2013). Obě kategorie spojuje to, že se na ně do konce roku 2013 budou aplikovat přechodná období umožňující, aby mohly i nadále čerpat prostředky ze SF. Nepsaný princip politiky HSS, tedy že „*každý dostane alespoň něco*“, tak zůstal zachován i nadále.²¹⁷

Návrhy třetí zprávy o HSS, s úpravami schválenými během více jak dvouletého vyjednávání, nakonec byly většinově akceptovány a promítly se do pěti základních nařízení, přijatých v červenci 2006, dle nichž funguje politika HSS dodnes.²¹⁸ Na základě uvedených nařízení pak EK vypracovala v říjnu 2006 dokument „*Strategické obecné zásady Společenství*

²¹³ BACHE: *Europeanization and multilevel governance...*, s. 50.

²¹⁴ MAREK, KANTOR: *Příprava a řízení projektů...*, s. 30.

²¹⁵ ALLEN: *Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement...*, s. 26.

²¹⁶ ALLEN: *The Structural Funds and Cohesion Policy...*, s. 245.

²¹⁷ ALLEN: *Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement...*, s. 28.

²¹⁸ 1.) Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 „*obecné*“ - definuje cíle, principy, základní pravidla programování, řízení, financování, monitorování a kontroly pomoci ze SF a FS; 2.) Nařízení Rady (ES) o Fondu soudržnosti (FS) č. 1084/2006 - definuje poslání, oblasti intervence a podmínky podpory FS; 3.) Nařízení EP a Rady o Evropském fondu regionálního rozvoje č. 1080/2006 - definuje zaměření aktivit podporovaných EFRR podle jednotlivých cílů, detaily programování a implementaci Evropské územní spolupráce; 4.) Nařízení EP a Rady o Evropském sociálním fondu č. 1081/2006 - definuje poslání a zaměření aktivit podporovaných ESF a 5.) Nařízení EP a Rady o Evropském seskupení pro územní spolupráci č. 1082/2006 - napomáhá realizaci cíle Evropská územní spolupráce. Viz. NOVÁK, Ondřej, FRIČOVÁ, Vítězslava. *Regionální politika* [online]. Euroskop.cz, [cit. 20. července 2011]. Dostupné na < <http://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/> >.

pro soudržnost", jež tvoří základ nové podoby politiky HSS a stanovuje zásady a priority na období 2007-2013.

Stejně jako v předchozí reformě i nyní doznala **zásada koncentrace** poměrně výrazných změn. Nejdůležitější z nich zajisté představuje nové stanovení cílů, které byly schváleny v podobě navržené třetí zprávou o HSS:

- *cíl Konvergence* - Napomáhá růstu a tvorbě pracovních míst v nejméně rozvinutých členských zemích a regionech. Na jeho financování se podílí EFRR, ESF a FS, přičemž kritériem pro získání pomoci je HDP regionu nižší než 75 % průměru EU (u FS HDP státu nižší než 90 % HDP EU). Z celkem alokované sumy pro politiku HSS spadá pod tento cíl 81,9 % prostředků, což činí přibližně 252 mld. EUR. Cíl je tedy téměř totožný s cílem 1 z předchozího programového období.
- *cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost* - Podporuje programy pro regiony a regionální správy mající za úkol dosáhnout ekonomické změny v průmyslových, městských a venkovských oblastech. Zaměřuje se na subvenci oblastí nespádajících pod cíl Konvergence (tj. majících HDP nad 75 % průměru EU). Asistence je poskytována z EFRR i ESF, přičemž na tento cíl bylo alokováno 15,7 % z celkové sumy vyčleněné na politiku HSS (tj. cca 48 mld. EUR). Tento cíl do sebe spojil cíle 2 a 3 z předchozího programového období.
- *cíl Evropská územní spolupráce* – Přispívá k harmonickému a vyváženému rozvoji území EU, přičemž vychází z dřívější iniciativy INTERREG, jež napomáhala další integraci EU pomocí přeshraniční, mezinárodní a meziregionální spolupráce. Cíl je podporován pouze EFRR a vyčleněno na něj bylo 2,4 % (7,5 mld. EUR) celkové alokace. Do oblasti podpory spadají příhraniční regiony na úrovni NUTS 3.²¹⁹ Zde je důležité zmínit, že cíl byl do třetí kohezní zprávy zařazen díky účinnému lobbingu Asociace evropských

²¹⁹ WOKOUN, René. Regionální politika v Evropské unii a v České republice. In WOKOUN, René a kol. *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 364.

příhraničních regionů, což potvrzuje posilující tendence evropských regionů ve fázi tvorby politiky HSS.²²⁰

Velkých změn se dočkaly také IS. Z minulého programového období se pod kontrolou EK nezachovala žádná, jelikož iniciativy EQUAL a URBAN byly integrovány do cíle Konvergence, iniciativa INTERREG se včlenila do cíle Evropská územní spolupráce a iniciativa LEADER se stala součástí programů rozvoje venkova financovaných z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.²²¹ Nově však EK ve spolupráci s EIB a dalšími partnery připravila spuštění třech nových iniciativ - JASPERS, JEREMIE a JESSICA.

iniciativa JASPERS (Společná pomoc při podpoře projektů v evropských regionech) vznikla za účelem asistence s přípravou projektů většího rozsahu, jež mají být financovány prostřednictvím EFRR a FS.²²²

iniciativa JEREMIE (Společné evropské zdroje pro mikropodniky a střední podniky) pomáhá rozvoji mikro-firem a malých a středních podniků. Konkrétně se snaží usnadnit přístup podnikatelských subjektů k finančním prostředkům alokovaným na jejich rozvoj v rámci SF prostřednictvím Evropského investičního fondu.²²³

iniciativa JESSICA (Společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí) je poskytována EK ve spolupráci s EIB a Rozvojovou bankou Rady Evropy na podporu investic s dlouhodobým přínosem do městských oblastí.²²⁴

Co se týče posouzení vlivu jednotlivých aktérů politiky HSS z hlediska principu koncentrace, je předně vhodné uvést, že regiony způsobilé pro pomoc z cíle Konvergence (bývalý cíl 1) se opět určují na základě HDP (musí být nižší než 75 % průměru EU), nicméně vymezení způsobilých regionů pod cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce je nově přiděleno samotným ČS. Tento nový systém představuje důležitý argument z hlediska obhajoby renacionalizace politiky HSS. Přenesení pravomoci

²²⁰ DOČKAL, Vít. *Koncepty polity, policy a politics v regionální politice Evropské unie - analýza divergencí. Politologický časopis*, 2005, roč. 12, č. 1. s. 115.

²²¹ BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ: *Strukturální politika Evropské unie...*, s. 153.

²²² NOVOTNÁ, Martina. *Regionální politika EU*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2007, s. 143.

²²³ ZAHRAVNÍK, Petr. *Nové iniciativy kohezní politiky: JASPERS, JEREMIE, JESSICA* [online]. Csas.cz, [cit. 25. července 2011]. Dostupné na < <http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/JaspJeremJessic.pdf> >, s. 6.

²²⁴ *Jessica* [online]. Strukturální-fondy.cz, [cit. 25. července 2011]. Dostupné na < <http://www.strukturální-fondy.cz/Glosar/J/JESSICA> >.

určovat regiony spadající do kategorie Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost (bývalý cíl 2) je vrcholem trendu posilujících kompetencí ČS v tomto cíli, jenž započal reformou v roce 1993. Kromě toho došlo k narušení aplikace EK stanovených jednotných unijních pravidel pro určování územního pokrytí a finančních alokací. Stalo se tak kvůli výjimkám, které si prosadily některé ČS na zasedáních ER v červnu a prosinci 2005.²²⁵

Proti argumentu renacionalizace však stojí některé podstatné skutečnosti. Nejdůležitější je ta, že většina výdajů politiky HSS je stále alokována do regionů určených na základě kritérií společných pro celou EU, což ve výsledku představuje 81,7 % rozpočtu této politiky, jež směřuje do regionů způsobilých pro financování z cíle Konvergence. Tento fakt je reálným vyjádřením velice silné pozice EK, která si tak zachovala kontrolu nad většinou financí a ty koncentrovala do nejchudších oblastí EU, což je jedna z jejích dlouhodobě nejvíce prosazovaných priorit. Kromě toho, výjimky prosazené ČS znamenají v součtu jen 2 % z celkové finanční alokace politiky HSS. Dalším faktem proti renacionalizaci je skutečnost, že ačkoliv si ČS samy určují rozdělení prostředků v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost na svém území, alokace prostředků právě mezi ČS se již provádí na základě kritérií společných pro celou EU (týkají se obyvatelstva, nezaměstnanosti, zaměstnanosti, vzdělání a hustoty osídlení). Mimo jiné má EK i nadále pravomoc posuzovat a schvalovat jednotlivé OP, což může využít k ovlivnění územního a sektorového rozmístění finančních prostředků. Posílení kompetencí ČS při určování regionů způsobilých získávat finance z cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je také nutné sledovat v širším kontextu vyjednávání nového finančního rámce EU na období 2007-2013. Během těchto jednání totiž byla samotná existence uvedeného cíle ohrožena kvůli návrhům některých čistých příspěvatelem do unijního rozpočtu (Německo, Nizozemí, Velké Británie a Švédsko) na omezení pomoci SF pouze do nejchudších států a regionů EU. EK proto přeměnila původní cíle 2 a 3 na nový cíl „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“, čímž politiku HSS částečně přeorientovala v rámci Lisabonské a Göteborgské strategie. Z tohoto pohledu by poskytnutí širších pravomocí ČS mělo být viděno jako kompromis, kterým EK zajistila pokrytí fondy i jiných oblastí, nežli jen těch úplně nejchudších, a to za účelem plnění lisabonských a göteborgských cílů. Díky tomu si uchovala i nadále svůj široký vliv v politice HSS napříč EU.²²⁶

²²⁵ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 544.

²²⁶ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 544-545.

Princip programování se nově realizoval mnohem strategičtější cestou a s větší transparentností a finanční zodpovědností, než dříve.²²⁷ Reformou z roku 2006 se vliv EK v oblasti programování, stejně jako v předchozích reformách, opět změnil. Zkušenosti z předchozího programového období naznačovaly, že se některé ČS (zejména ty, které získávaly z politiky HSS méně peněz) snažily racionalizovat své závazky, jež se týkaly administrace SF. Z tohoto důvodu pro ně představovala největší překážku tehdejší složitost procesu programování a požadovaly jeho podstatnou reformu. EK na tuto kritiku reagovala přesunutím zaměření svého vlivu z roviny programovací na rovinu strategicko-politickou. Na oplátku za decentralizaci a zjednodušení řízení OP (týkalo se zejména auditu, finanční kontroly, monitoringu a hodnocení) představila EK novou strategickou úroveň programování, v níž hrála hlavní roli. Tato strategická úroveň zahrnovala dva druhy dokumentů, sice Strategické obecné zásady Společenství (navrhované EK a schválené RM), jež specifikovaly orientační rámec pro podporu ze SF, a Národní strategické referenční rámce (NSRR), vypracovávané ČS jako referenční nástroje pro OP a zahrnující mimo jiné podávání pravidelných zpráv o výsledcích působení SF v každém ČS.

Tato změna přístupu EK k politice HSS by mohla být interpretována jako důkaz ve prospěch ČS o znovunabytí kontroly nad využitím SF, jelikož NSRR ne mají charakter instrumentů řízených EK (jako tomu bylo v minulosti u RPS a JPD) a místo toho jsou připravovány na obecné politické rovině, kde ČS nemají povinnost s EK vyjednávat, ale pouze vést s ní dialog.²²⁸ Přitom EK pouze „vezme národní strategii a prioritní témata zvolená pro pomoc z fondů na vědomí a do tří měsíců ode dne obdržení rámce vznesе připomínky, které považuje za vhodné“.²²⁹

Uvedený závěr by však byl předčasný bez podrobnějšího zkoumání skutečných záměrů EK. Předkládáním strategického dokumentu pro úpravu fungování politiky HSS chtěla EK ve skutečnosti docílit větší politické odpovědnosti ČS za implementaci SF v duchu lisabonských a göteborgských cílů. Poprvé jsou tak ČS povinny vypracovat národní politické rámce a podávat pravidelné zprávy o tom, jak jejich OP dosahují strategických cílů EU. Tyto změny tedy musíme vidět v kontextu širší politické strategie EK, jež zahrnuje zacílení značné části rozpočtu politiky HSS na plnění lisabonských a göteborgských cílů, jak se EK vyjádřila

²²⁷ ALLEN: *Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement...*, s. 28.

²²⁸ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 554.

²²⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 25-78.

v Revidované Lisabonské strategii v roce 2005. EK zároveň pokračuje v uplatňování svého vlivu na úrovni jednotlivých OP, kde má pravomoc vyhodnocovat návrhy jejich podob a vyžadovat dodatečné informace a revize. Stejně jako v roce 1999 tedy EK využívá svůj vliv formou poskytování rad a návrhů na podobu OP, jež mají být vytvořeny, čímž se snaží ovlivnit teritoriální i tematické zaměření zdrojů politiky HSS.²³⁰

Princip partnerství prošel v této reformě poměrně významnou změnou, jež odrážela zvýšený zájem EK na jeho posílení. Jeho nová podoba byla upravena v čl. 11 nařízení 1083/2006 následujícím způsobem:

„Členský stát navazuje v souladu s platnými vnitrostátními pravidly a postupy partnerství s orgány a subjekty, jako jsou

- a) příslušné regionální, místní, městské a jiné orgány veřejné moci;*
- b) hospodářští a sociální partneři;*
- c) veškeré jiné vhodné subjekty zastupující občanskou společnost, partneři v oblasti životního prostředí, nevládní organizace a subjekty zabývající se prosazováním rovnosti žen a mužů.*

Každý členský stát určí nejreprezentativnější partnery na celostátní, regionální a místní úrovni v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí nebo jiných oblastech v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy a s přihlédnutím k potřebě prosazovat rovnost mužů a žen a udržitelný rozvoj prostřednictvím začlenění požadavků na ochranu a zlepšování životního prostředí.

Partnerství zahrnuje přípravu, provádění, monitorování a hodnocení operačních programů. Členské státy případně zapojí každého z příslušných partnerů, a zejména pak regiony, do jednotlivých fází programování ve lhůtě stanovené pro každou fázi.“²³¹

Z uvedeného nařízení je patrné, že se EK znovu podařilo rozšířit partnerství na další subjekty, konkrétně na městské orgány. Navíc můžeme pozorovat zvýšený důraz na zapojení širokého spektra partnerů do procesu programování. Tak jako u každé předchozí reformy, i

²³⁰ BACHTLER, MENDEZ: *Who Governs EU Cohesion Policy...*, s. 555.

²³¹ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 25-78.

v té z roku 2006 trval vysoký zájem EK implementovat princip partnerství spolu s větší mírou decentralizace politiky HSS. Posílit ji nově mají tripartitní dohody mezi ČS, regionálními a místními zástupci v rámci nejrůznějších oblastí politiky HSS a větší zapojení sociálních partnerů a široké veřejnosti.²³²

Podíváme-li se na uplatňování uvedené teze o intenzivnější podpoře partnerství spolu s větší mírou decentralizace politiky HSS v praxi, můžeme v tomto období pozorovat poměrně zajímavý vývoj. Zkušenosti s implementací politiky HSS v nových ČS v období 2004-2006 totiž značně podkopávají argument, že členství v EU, a politika HSS zejména, podporují decentralizaci, rozvoj VÚV a partnerství. Spíše by se mohlo zdát, že tomu bylo přesně naopak. Ironií tak zůstávaly proklamace EK o podpoře principu partnerství a subsidiarity, jež byly v přímém rozporu s reálným stavem a činností EK po vstupu nových zemí do EU. EK totiž nejprve podporovala vytváření samosprávných regionů jako institucionálních základů politiky HSS, avšak po roce 2000 obrátila a začala preferovat více centralizované systémy řízení a implementace – alespoň po dobu úvodního zkráceného programového období. EK svůj postoj zdůvodňovala obavami z nedostatečné administrativní kapacity substátních subjektů, která nedokáže zajistit efektivní využití SF.²³³

V nových ČS tak v úvodním programovém období oproti očekávání panoval všeobecný trend centralizované implementace politiky HSS. Tuto skutečnost způsobilo několik faktorů. Nejpodstatnějším představoval uvedený přístup EK, dále například poměrně malá částka, kterou EU v rámci politiky HSS novým ČS poskytla - 22 mld. EUR, což byl zlomek z částky vyčleněné na programové období 2007-2013 (178 mld. EUR). Tím pádem nebylo k dispozici takové množství finančních prostředků vhodných k rozdělení mezi více subjektů a předpokládalo se, že je centrální vlády zvládnou bez problému spravovat samy. Národní vlády rovněž musely dbát na maximalizaci efektivního využití těchto financí v relativně krátkém časovém období, jelikož kvůli pravidlu $n+2$ měly ČS pouze dva roky na využití peněz přidělených na daný rok, jinak by o ně přišly.²³⁴

I přes to všechno učinily nové ČS alespoň „pokusy“ o uplatňování partnerství a zapojení regionálních subjektů do plánovacích procesů pro programy na období 2004-2006. Regionálním subjektům například bývaly předkládány návrhy programových dokumentů

²³² ALLEN: *Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement...*, s. 29.

²³³ BAUN, Michael, MAREK, Dan. EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States. *Contemporary European Studies*, 2008, roč. 3, č. 2, s. 12.

²³⁴ Tamtéž, s. 10.

k vyjádření. V Estonsku docházelo k jednání s partnery ohledně celé rozvojové strategie a JPD. V Polsku, Maďarsku, České republice a Slovensku se dokonce uvažovalo o zavedení individuálních regionálních OP, avšak ty nakonec nahradil vždy jeden společný nebo integrovaný regionální OP. I přes tyto snahy však klíčová rozhodnutí ohledně RRP závisela na centrálních vládách.²³⁵ Regionální zástupci ovšem mohli své zájmy v oblasti řízení programů prosazovat skrze své členství v monitorovacích výborech.²³⁶

Celkově tedy můžeme zhodnotit, že účast regionálních aktérů na implementaci SF byla v období 2004-2006 v nových ČS EU poměrně slabá.²³⁷ O poznání silnější pozici však regionální a místní subjekty získaly ve věci řízení projektů jakožto koneční příjemci financí. V tomto ohledu se jim podařilo podat žádosti o proplacení poměrně velkého množství projektů, které následně podléhaly jejich přímému řízení. Oproti tomu orgány centrálních vlád se staly odpovědnými pouze za řízení velkých infrastrukturních projektů.²³⁸

Situace se razantně změnila během jednání o dalším programovém období, kde již EK podporovala decentralizované řízení strukturální pomoci včetně širokého uplatňování principu partnerství i v nových ČS. Díky tomu vznikly v Polsku, České republice a Maďarsku samostatné regionální OP, jež spadají pod NUTS 2 regiony těchto zemí. Programy tedy přímo řídí subnárodní aktéři, nikoliv vládní subjekty.²³⁹ Zde je nutno poznamenat, že vznik regionálních OP se podařil i proti značné nelibosti centrálních vlád, a můžeme tak pozorovat silný vliv EK, která vznik těchto programů nadmíru podporovala. Další důležitý iniciátor vzniku regionálních OP představovala poptávka po decentralizaci ze strany regionálních vlád, zejména v ČR a Polsku. Tyto vlády spatřovaly v možnosti nezávislé správy SF vidinu posílení regionálních rozpočtů a autonomie v užívání evropských peněz. Decentralizační tendence díky politice HSS můžeme pozorovat rovněž v Rumunsku či Litvě.²⁴⁰

Po roce 2006 již tedy můžeme pozorovat jasný trend směrem k decentralizaci implementace politiky HSS v nových ČS. Tento trend byl způsoben několika faktory. Zaprvé jím byl obnovený důraz na decentralizaci, subsidiaritu a partnerství vyjádřený v reformě politiky HSS a jeho skutečné prosazování EK. Další motiv představovala výše prostředků vyčleněná na programové období 2007-2013, jež tvořila zhruba dvojnásobek roční alokace

²³⁵ BACHTLER, MCMASTER: *EU Cohesion policy and the role of the regions...*, s. 9-10.

²³⁶ Tamtéž, s. 23.

²³⁷ Tamtéž, s. 17-20.

²³⁸ Tamtéž, s. 23-24.

²³⁹ MAREK, Dan, BAUN, Michael. Conclusion. In BAUN, Michael, MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 255.

²⁴⁰ Tamtéž, s. 255-256.

pro Litvu a Polsko, více než trojnásobek pro Maďarsko a čtyřnásobek pro ČR oproti předchozímu období. V důsledku toho je k dispozici mnohem více peněz pro regionální subjekty a národní vlády si tak mohou dovolit být k nim štědrější. Jiným faktorem podporujícím decentralizaci je delší časové období, po které mohou země získávat peníze ze SF. Novým ČS totiž umožnila změna pravidla n+2 na n+3 čerpat finanční prostředky alokované na jednotlivé roky o rok déle, než doposud. Tento krok je sice pouze dočasněho charakteru, nicméně poskytuje „oddechový čas“ národním a subnárodním aktérům při využívání SF a tím podporuje delegaci odpovědnosti za jejich implementaci na relativně nevyzkoušené substátní orgány. Nepřehlédnutelným impulsem k rozvoji decentralizace a partnerství byla také mnohem větší zkušenost regionálních aktérů s řízením unijní finanční pomoci, kterou získaly během předchozího programového období.²⁴¹

Zmíněné decentralizační trendy nám dokazují, že politika HSS má přímý vliv na utváření systému VÚV a prosazování partnerství v nových ČS EU. V Polsku a ČR navíc regionální vlády využily SF jako mocenský prostředek v boji s centrálními vládami za větší decentralizaci a posílení svých kompetencí a zdrojů. Podobná, ačkoliv mírnější, decentralizace probíhala díky implementaci politiky HSS i v Maďarsku.

V této době se v nových ČS EU rozšiřuje také „horizontální“ typ partnerství, ačkoliv s mnohem menší intenzitou. Toto opoždění je způsobeno především slabou tradicí a nepoužíváním veřejně-soukromých konzultací mezi státem a nestátními subjekty v těchto zemích. Stejný problém však lze nalézt i v některých zemích EU-15, např. v Řecku či Španělsku.²⁴²

Z hlediska zásady partnerství je dále velice důležité, že ve státech EU-12, kde došlo po vstupu do EU k největší decentralizaci (Polsko a ČR), se začínají regionální autority prosazovat také na unijní úrovni. Zřizují zastoupení v Bruselu, snaží se samy propagovat, lobbují za své zájmy, mají osobní kontakty se zaměstnanci unijních institucí a také se snaží spolupracovat s dalšími podobnými subjekty napříč EU.²⁴³

Co se týče praktického uplatňování partnerství v zemích EU-15 po této reformě, můžeme vypožorovat, že jí bylo rovněž značně ovlivněno, vzhledem k nižším finančním

²⁴¹ BAUN, Michael, MAREK, Dan. EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States. *Contemporary European Studies*, 2008, roč. 3, č. 2, s. 13-14.

²⁴² MAREK, BAUN: *Conclusion...*, s. 256.

²⁴³ KOMOROWSKA, Kinga. Cohesion Policy-Making. Is There a Space for Regions? *Contemporary European Studies*, 2009, roč. 4, č. 1, s. 71.

alokacím pro tyto státy. Zatímco v Řecku či Německu to vedlo k větší centralizaci řízení strukturální pomoci, a tím pádem k menšímu zapojení ostatních vnitrostátních aktérů, ve Velké Británii, Irsku a Španělsku nastala situace opačná, neboť za účelem zefektivnění poskytnutých financí docházelo k širšímu zapojení zainteresovaných subjektů působících mimo centrální vládní úroveň, a tedy k rozvoji partnerství.²⁴⁴

Princip adicionality v této reformě nedoznal významnějších změn a nesl se tak ve znamení zachování silného postavení EK při kontrole ČS z hlediska jeho dodržování. Jeho úprava byla prakticky totožná jako v předchozí reformě, jedinou výraznější změnu představoval fakt, že se tato zásada nově týkala pouze cíle Konvergence. Rozhodnutí o úrovni adiccionálních výdajů, učiněná EK a ČS, se pak staly součástí NSRR.²⁴⁵

V případě praktického dodržování adicionality panovaly obavy, že nové členské země nebudou schopny z vlastních zdrojů dofinancovat tak velké objemy získaných prostředků. To se vyřešilo aplikací již v minulosti používané metody, dle které stát nesmí z politiky HSS obdržet více jak čtyři procenta svého HDP.

Při hodnocení reformy je namístě zopakovat domněnku z úvodu této kapitoly, tedy že tato reforma měla potenciál stát se nejdalekosáhlejší od roku 1988. Na základě uvedených argumentů můžeme prohlásit, že se zmíněná domněnka opravdu ve skutečnosti potvrdila, neboť reforma vnesla do fungování politiky HSS nepřehlédnutelné prvky systému VÚV, především enormní rozšíření uplatňování partnerství jak ve vertikálním, tak v horizontálním smyslu.

Z hlediska posuzování vlivu jednotlivých aktérů vychází jako jednoznačný vítěz EK následována regiony. Naopak role ČS výrazně oslabila. Projevilo se to jednak v rozpočtu politiky, kde se EK podařilo prosadit jeho razantní navýšení, dále v prosazení velice důležitého konceptu lisabonizace politiky HSS, silný vliv EK prokázala rovněž z hlediska principu partnerství a koncentrace, kdy téměř 82 % výdajů směřovalo do nejhudších regionů dle kritérií EK. Regiony nejvíce získaly právě v rámci rozvoje partnerství, načež největšími

²⁴⁴ MAREK, BAUN: *Conclusion...*, s. 250-251.

²⁴⁵ Srov. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 25-78.

vítězi byly v tomto ohledu regiony nových ČS, kde se i přes počáteční problémy v období 2004-2006 podařilo dosáhnout jejich mobilizace a značného posílení. Zapomenout nesmíme ani na novou úpravu cílů, kde došlo k vytvoření samostatného cíle určeného k zajištění potřeb regionů – cíle „Evropská územní spolupráce“. ČS si i přes evidentní finální oslabení svých pozic dokázaly vydobýt některé úspěchy. Ty nejvýznamnější budou zajisté představovat schválení přechodných kategorií regionů a pravomoc samostatně určovat oblasti podpory v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Jistých úspěchů ČS dosáhly také v procesu programování.

4. Závěr

Závěrem bych chtěl zhodnotit výzkum provedený v této práci, pomocí kterého můžeme verifikovat hypotézy, odpovědět na výzkumné otázky a dosáhnout tak hlavního a vedlejších cílů práce.

Odpověď na výzkumné otázky získáme ověřením správnosti hypotéz. Domnívám se, že obě hypotézy, uvedené v úvodu práce, můžeme považovat za verifikované v rámci komplexní analýzy vlivu stěžejních aktérů na vývoj politiky HSS, kterou tato práce přináší. Její nejdůležitější závěry, které slouží zároveň jako odpovědi na jednotlivé výzkumné otázky jsou tyto:

- Zatímco v prvním zkoumaném období (1958-1988) je patrný striktně mezivládní přístup ve fungování RP ES a tedy monopolní charakter vlivu národních vlád ČS, role EK je marginální a role regionů téměř nulová. Byly to pouze národní vlády ČS, kdo rozhodoval o tom, kolik finančních prostředků, kam a jakým způsobem bude vynaloženo. Jistou předzvěst budoucích změn v tomto ohledu přinesla osmdesátá léta minulého století, kdy bylo v RP ES provedeno několik úprav posilujících vliv EK a regionů.
- Předzvěsti se nakonec vyplnily, když v roce 1988 EK se silným mandátem svého předsedy Delorse zavedla zcela nový systém fungování RP ES, když oficiálně představila politiku HSS. Tento nový systém způsobil značnou proměnu mocenských postavení stěžejních aktérů této politiky, přičemž nejvíce patrná byla výměna vůdčích rolí mezi EK a ČS. Nově také došlo k aktivizaci evropských regionů. Nejpatrnějším důkazem o změně mocenského postavení EK v rámci politiky HSS je samotná podoba reformy z roku 1988, do které se EK podařilo promítnout většinu svých dlouho prosazovaných návrhů, v čele s principy koncentrace, programování, partnerství a adicionality. V rámci principu koncentrace EK soustředila, díky zavedení cílů, IS a jednotných komunitárních kritérií určování způsobilosti regionů, finanční prostředky dle svých teritoriálních a tematických preferencí namísto toho, aby o těchto věcech rozhodovaly ČS jako v předchozím období. Z hlediska programování EK vtiskla politice HSS strategický rozměr díky používání víceletých rozvojových programů zacílených na priority, které si ČS s EK musely vyjednat, přičemž EK měla vždy

poslední slovo a díky tomu byla schopna ve většině případů prosadit své priority. Pomocí principu partnerství EK umožnila participovat regionům na řízení politiky HSS, což vedlo k rozmělnění vlivu ČS v této oblasti. Regiony díky tomu mohly nově prosazovat své zájmy a priority nejen na vnitrostátní, ale též na supranacionální úrovni. Prostřednictvím principu adicionality si EK zajistila možnost ovlivňovat výdaje ČS na jejich vlastní RP s cílem zajistit, aby se komunitární finanční pomoc nestala osamocenou v rámci regionálního rozvoje států.

- Ztráta vlivu v politice HSS donutila ČS v následující reformě mobilizovat své síly proti EK, s cílem vybojovat zpět ztracené mocenské pozice. Snaha států se však ve finále neukázala jako dostatečná, jelikož i přes jejich značné úsilí o provedení změn, se nakonec dočkaly pouze nepatrných posílení svých pravomocí, což bylo způsobeno zejména politickou „šikovností“ EK, které se podařilo proměnit reformní návrhy, jež na první pohled vypadaly, že inklinují k posílení rolí ČS, v souladu se svými vlastními zájmy. ČS tak dosáhly pouze nepatrných výdobytků v rámci zásady koncentrace a adicionality, avšak ty v žádném případě nevedly k získání mocenské převahy nad EK. Té se navíc podařilo prosadit razantní navýšení rozpočtu politiky HSS a posílení partnerství dle svých priorit. Rovněž regiony se dočkaly posílení a znovu tak ukrojily část z mocenského koláče ČS. Zavedení principu subsidiarity, posílení partnerství a vznik Výboru regionů jsou toho důkazem. Sporným bodem zůstává vytvoření FS, jenž byl některými autory považován za jasný příklad posílení vlivu ČS. Jak jsme si však ukázali, tyto představy jsou minimálně nadnesené.
- Toho, co se nepovedlo v předchozí reformě, hodlaly ČS dosáhnout v té z roku 1999, načež opět můžeme říci, že neúspěšně. Jisté náznaky jejich úspěchu se sice daly nalézt, např. v seškrtnání rozpočtu politiky HSS, omezení IS, vyšších pravomocích z hlediska určování regionů, zjednodušení programování, vyloučení zástupců EK z monitorovacích výborů či možnosti nadále uplatňovat výjimky v principech adicionality a partnerství, EK však dokázala vždy patřičně zareagovat a díky přeměnám svých priorit a orientaci na získání vlivu v jiných oblastech uvedené výdobytky ČS negovat. Nejsilnější roli měla EK v programech předvstupní pomoci a přístupovém vyjednávání s kandidátskými zeměmi. Posílení pravomocí ČS v rámci koncentrace EK úspěšně zahladila díky rozpočtovému posílení cíle 1, jenž fungoval převážně dle jejich požadavků. Stejného úspěchu dosáhla i vůči posílení ČS v rámci programování. Ve výsledku proto bylo mocenské postavení subjektů z předchozí

reformy zachováno, vyjma regionálních subjektů, které se opět dočkaly posílení, což bylo nejvíce patrné na dalším rozšíření partnerství či silné pozici iniciativy INTERREG.

- Ačkoliv reforma z roku 2006 potvrdila předpoklad, že se stane nejdalekosáhlejší reformou od té z roku 1988, nestalo se tak v rámci představ ČS, které spoléhaly, že získají zpět své ztracené pravomoci. Nakonec tomu bylo přesně naopak, jelikož došlo k evidentnímu posílení rolí EK a regionů. EK dokázala prosadit razantní navýšení rozpočtu politiky, zavedení principu lisabonizace, posílení dlouhodobě prosazovaného cíle 1 (zde nazvaného „Konvergence“) a zejména enormní rozvinutí principu partnerství, jež bylo patrné převážně v nových ČS. Z poslední zmíněné skutečnosti úměrně „těžily“ také regiony, které navíc získaly výrazné pravomoci v rámci nového samostatného cíle politiky HSS - „Evropská územní spolupráce“. Největším úspěchem ČS bylo prosazení přechodných kategorií regionů „phasing-in“ a „phasing-out“ a získání pravomoci samostatně určovat oblasti podpory v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost.
- Práce rovněž ukazuje, zdali podoba politiky HSS směřovala k její renacionalizaci nebo rozvoji VÚV. Z tohoto hlediska jsou patrné následující závěry:
 - V prvním zkoumaném období (1958-1988) je toto posouzení jednoduché, jelikož tehdejší RP ES měla nacionalistický charakter, přičemž byla považována za „virtuální vzor intergovernmentalismu“. Jisté změny byly naznačeny až v závěru období.
 - Zvrat v nacionálním charakteru evropské RP nastal vytvoření politiky HSS reformou v roce 1988, kde prosazení požadavků EK naznačovalo, že to nebudou jen a pouze ČS, kdo bude rozhodovat o podobě této politiky. Nejdůležitějším počinem z hlediska rozvoje VÚV v systému fungování politiky HSS se ukázalo být zavedení principu partnerství. EK se tak podařilo zapojit substátní aktéry do participace na fungování této politiky.
 - V reformě v roce 1993 se i přes značné renacionalizační tendence národních vlád ČS podařilo EK zachovat rozvoj VÚV v rámci politiky HSS. Bylo tomu především díky tomu, že se i přes odpor ČS podařilo udržet všechny čtyři hlavní principy fungování politiky HSS, navíc s minimálním množstvím změn, jejichž

povaha se navíc ve výsledku ukázala jako nedostatečná k tomu, aby ČS dokázaly překonat mocenské postavení EK, natož renacionalizovat politiku HSS. Kromě toho došlo k posílení pozic regionů a zvýšení jejich participace na chodu této politiky.

- Podobně lze hodnotit i reformu z roku 1999. Opět zde byla patrná tendence národních vlád k renacionalizaci politiky HSS, ale EK odolala tomuto tlaku a dokázala prozíravě reagovat na změny vynucené ČS za účelem posílení jejich mocenských pozic. EK sice ztratila některé oblasti, jež měla dříve pod kontrolou, avšak získala oblasti nové, čímž se de facto zachovalo mocenské status quo z předchozí reformy. Navíc znovu došlo k posílení (i když mírnému) regionálních subjektů, což jen potvrzuje tendence rozvoje VÚV.
- Vrcholný důkaz o rozkvětu systému VÚV v politice HSS představuje její zatím poslední reforma z roku 2006. Pokud totiž porovnáme podobu systému fungování politiky HSS po této reformě s klíčovými charakteristickými znaky VÚV, uvedenými v kapitole 2.2, zjistíme, že se z velké části shodují:

- 1.) *Analýza každodenního rozhodování.* Politika HSS je politikou, kde probíhá každodenní politická činnost uvedených stěžejních aktérů, zejména v oblastech její tvorby a implementace. Navíc způsoby, jakými je tato politika každodenně tvořena a jaké tato politika přináší konkrétní dopady, pak zpětně ovlivňují podobu jejího institucionálního rámce.
- 2.) *Omezení rozhodovacích pravomocí národních vlád.* Jak ukázal výzkum provedený v této práci, dochází v rámci politiky HSS k tomu, že národní vlády delegují své rozhodovací pravomoci na supranacionální i subnacionální úroveň.
- 3.) *Pluralita subjektů participujících na rozhodování.* Stejně jako obecně ve VÚV, i v politice HSS není rozhodovací pravomoc výlučně přisouzena pouze jedné skupině aktérů na jedné úrovni, nýbrž náleží různým orgánům na odlišných úrovních (konkrétně EK, národním vládám a regionálním zástupcům).
- 4.) *Odmítání dělení mezi domácí a mezinárodní politikou.* Vzhledem k rozšířenému partnerství v politice HSS dochází, stejně jako ve VÚV,

k četným stykům zástupců obou těchto sfér. Činnost některých nevládních subjektů je dokonce EK i finančně podporována.

- 5.) *Technokratická povaha rozhodování.* Stejně jako VÚV je i systém fungování politiky HSS navržen za účelem optimalizace politického rozhodování. Toho je dosaženo technokratickou kooperací a společným postupem na rozhodování se podílejících aktérů.
- 6.) *Rozhodování nepodléhající hierarchii.* Jak ukázala analýza provedené touto prací, vztahy aktérů politiky HSS nepodléhají vzájemné subordinaci, ale spíše „vzájemné závislosti“, stejně jako je tomu obecně ve VÚV.
- 7.) *Neformálnost vztahů.* Také v systému politiky HSS se objevuje značné neformální propojení subjektů. Patrné je to zejména v případě lobbování nejrozličnějších regionálních aktérů u zástupců EK.
- 8.) *Souběžnost a různorodost procesů komunikace a interakce.* Stejně jako ve VÚV i v politice HSS existuje velké množství formálních, poloformálních i neformálních politických vazeb a sítí mezi participujícími aktéry, stabilního i dočasného charakteru.

Jelikož práce díky úspěšné verifikaci hypotéz našla odpovědi na výzkumné otázky, můžeme považovat její hlavní a vedlejší cíle za dosažené. Dílo tak přináší komplexní analýzu vlivu stěžejních aktérů politiky HSS na její vývoj, včetně posouzení skutečnosti, který z aktérů má v tomto ohledu největší vliv. Tímto subjektem byla na základě analýzy jednotlivých reforem prohlášena EK, přičemž role ČS byla shledána jako přeceňovaná a role regionů jako zaostávající oproti těmto dvěma subjektům.

Práce rovněž hodnotí, zdali politika HSS v průběhu svého vývoje směřuje k renacionalizaci nebo se v ní rozvíjí systém VÚV. Z uvedeného hlediska dílo přináší jasné důkazy o tom, že systém fungování politiky HSS obsahuje mnoho prvků VÚV, a proto tvrzení akademické literatury o její renacionalizaci byla shledána jako chybná.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

ALLEN, David. Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement. In BAUN, Michael, MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 15 - 33.

ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy. In WALLACE, Helene, POLLACK, Mark, YOUNG, Alasdair (eds.). *Policy-making in the European Union*. 6. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 230 - 252.

BACHE, Ian. *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, 193 s.

BACHE, Ian. Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2010, roč. 10, č. 1, s. 1 - 12.

BACHE, Ian, FLINDERS, Matthew. Themes and Issues in Multi-level Governance. In BACHE, Ian, FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004, s. 1 – 14.

BACHE, Ian, GEORGE, Stephen. *Politics in the European Union*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2006, 624 s.

BACHE, Ian, CHAPMAN, Rachel. Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2008, roč. 21, č. 3, s. 397 – 418.

BACHE, Ian. Multi-level Governance and European Union Regional Policy. In BACHE, FLINDERS (eds.): *Multi-level Governance...*, s. 165 - 178.

BACHE, Ian. Partnership as an EU Policy Instrument: A Political history. *West European Politics*, 2010, roč. 33, č. 1, s. 58 - 74.

BACHE, Ian. The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK. *Journal of European Public Policy*, 1999, roč. 6, č. 1, s. 28 - 45.

BACHE, Ian. *The politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998, 172 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*, 2007, roč. 26, č. 2, s. 398 – 427.

BACHTLER, John, MENDEZ, Carlos. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies*, 2007, roč. 45, č. 3, s. 535 - 564.

BAILEY, David, DE PROPRIIS, Lisa. EU Structural funds, regional capabilities and enlargement: towards multi-level governance? *European Integration*, 2002, roč. 24, č. 4, s. 303 - 324.

BAUN, Michael, MAREK, Dan. EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States. *Contemporary European Studies*, 2008, roč. 3, č. 2, s. 5 - 20.

BAUN, Michael, MAREK, Dan. Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic. *Regional and Federal Studies*, 2006, roč. 16, č. 4, s. 409 - 428.

BOHÁČKOVÁ, Ivana, HRABÁNKOVÁ, Magdalena. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2009, 188 s.

BORRAS, Susana. EU multi-level governance patterns and the Cohesion Fund. *European Planning Studies*, 1998, roč. 6, č. 2, s. 211 - 225.

DOČKAL, Vít. Koncepty polity, policy a politics v regionální politice Evropské unie- analýza divergencí. *Politologický časopis*, 2005, roč. 12, č. 1. s. 108 - 116.

DOČKAL, Vít. Regionální politika jako kolektivní aréna. In DOČKAL, Vít (ed.). *Regionální politika EU a naplňování principu partnerství: případové studie České republiky, Německa, Francie a Slovinska*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 11 - 16.

FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s.

FIALA, Vlastimil a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, 343 s.

HOOGHE, Liesbeth. Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity. In HOOGHE, Liesbeth (ed). *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. New York: Oxford University Press, 1996, s. 1 - 26.

HOOGHE, Liesbeth, MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001, 251 s.

KOMOROWSKA, Kinga. Cohesion Policy-Making. Is There a Space for Regions? *Contemporary European Studies*, 2009, roč. 4, č. 1, s. 58 - 77.

KRATOCHVÍL, Petr. *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál, 2008, 218 s.

MAREK, Dan, BAUN, Michael. Conclusion. In BAUN, Michael, MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 248 - 269.

MAREK, Dan, BAUN, Michael. Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralizace. *Mezinárodní vztahy*, 2002, roč. 37, č. 4, s. 68 - 86.

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

MAREK, Dan, KANTOR, Tomáš. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vydání. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister & Principal, 2009, 215 s.

MARKS, Gary. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In HOOGHE (ed.): *Cohesion policy and European integration...*, s. 388 - 422.

NOVOTNÁ, Martina. *Regionální politika EU*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2007, 206 s.

PETERS, Guy, PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 2001, roč. 29, č. 2, s. 131 - 135.

PIATTONI, Simona. Informal Governance in Structural Policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 2006, roč. 7, č. 1, s. 56 - 74.

PIATTONI, Simona. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. New York: Oxford University Press, 2010, 301 s.

ROVNÁ, Lenka, KASÁKOVÁ, Zuzana, VÁŠKA, Jan (eds.). *Evropská unie v členských státech a členské státy v Evropské unii: europeizace vybraných zemí EU*. Praha: Eurolex Bohemia – VIP Books, 2007, 333 s.

SANGIOVANNI, Mette (ed.). *Debates on European Integration: a reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, 511 s.

SUTCLIFFE, John. The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy*, 2000, roč. 7, č. 2, s. 290 - 309.

WOKOUN, René. Regionální politika v Evropské unii a v České republice. In WOKOUN, René a kol. *Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 329 - 428.

ŽÍTEK, Vladimír, KLÍMOVÁ, Viktorie. *Regionální politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 106 s.

Právní předpisy

Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988, on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 185, 15. července 1988, s. 9 - 20.

Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 374, 31. prosince 1988, s. 1 – 14.

Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 193, 31. července 1993, s. 5 - 19.

Council Regulation (EEC) No 2082/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4253/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. Úř. věst. L 193, 31. července 1993, s. 20 – 33.

Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund. Úř. věst. L 130, 25. května 1994, s. 1 – 13.

Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech. Úř. věst. L 161, 26. června 1999, s. 1 - 42.

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 25 - 78.

Internetové zdroje

BACHE, Ian. *Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance?* [online]. Archive of European Integration, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na < <http://aei.pitt.edu/3158/1/Bache.txt> >.

Budoucnost kohezní politiky EU po roce 2013 [online]. Euractiv.cz, 16. března 2011 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na < <http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/link-dossier/budoucnost-kohezni-politiky-eu-po-roce-2013-000078> >.

DOČKAL, Vít. *Reforma strukturálních fondů ve světle nového rozšíření EU* [online]. Globalpolitics.cz, 27. října 2003 [cit. 15. července 2011]. Dostupné na < <http://www.globalpolitics.cz/clanky/reforma-strukturalnich-fondu> >.

Jessica [online]. Strukturalni-fondy.cz, [cit. 25. července 2011]. Dostupné na < <http://www.strukturalni-fondy.cz/Glosar/J/JESSICA> >.

MAJERČÍK, L'ubomír, HAVLÍK, Vlastimil. *Integrační paradigma – Multi-Level Governance* [online]. Globalpolitics.cz, 27. října 2003 [cit. 26. dubna 2011]. Dostupné na < <http://www.globalpolitics.cz/clanky/multi-level-governance> >

NOVÁK, Ondřej, FRIČOVÁ, Vítězslava. *Regionální politika* [online]. Euroskop.cz, [cit. 20. července 2011]. Dostupné na < <http://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/> >.

PIATTONI, Simona. *Subnational governments and non-governmental organizations. A difficult coexistence within multi-level governance?* [online]. Cor.europa.eu, 10. září 2008 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na < http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=1fc42635-1b4f-447d-b841-908901247da7 >, 6 s.

STEIN, Michael, TURKEWITSCH, Lisa. *The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism.* [online]. Ipsa.org, 2. května 2008 [cit. 20. dubna 2011]. Dostupné na < http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4081.pdf >, 35 s.

ZAHRADNÍK, Petr. *Nové iniciativy kohezní politiky: JASPERS, JEREMIE, JESSICA* [online]. Csas.cz, [cit. 25. července 2011]. Dostupné na <
<http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/JaspJeremJessic.pdf>>, 6 s.

Abstrakt a seznam klíčových slov (Abstract and List of Keywords)

Abstrakt

Tématem této diplomové práce je vliv stěžejních aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie na její vývoj se zaměřením na objasnění skutečnosti, jestli uplatňování vlivu jednotlivých aktérů vede k renacionalizaci této politiky nebo k rozvoji systému víceúrovňového vládnutí. Hlavním cílem práce je poskytnout čtenáři základní analýzu vlivu stěžejních aktérů politiky HSS na její vývoj. Vedlejší cíle práce pak tvoří posouzení otázky, který ze stěžejních aktérů této politiky má na podobu jejího rozvoje největší vliv a zhodnocení, zdali politika HSS v průběhu svého vývoje směřuje k renacionalizaci nebo se v ní rozvíjí systém VÚV.

Za účelem dosažení zmíněných cílů práce hledá odpovědi na dvě výzkumné otázky – 1.) Jaká je role jednotlivých hlavních aktérů ve vývoji politiky HSS z hlediska určování její konkrétní podoby? Který z nich má na její podobu největší vliv? 2.) Vede vliv stěžejních aktérů k renacionalizaci politiky HSS nebo k rozvoji VÚV? K nalezení odpovědí na uvedené výzkumné otázky dílo verifikuje tyto hypotézy: 1.) Ve vývoji politiky HSS má na určování její podoby největší vliv EK, naopak role ČS bývá v odborné literatuře nepatřičně přeceňována a role regionů za těmito dvěma subjekty zaostává a je tak spíše participativní povahy. Je tomu tak proto, že EK v roce 1988 prosadila do konečné podoby reformy politiky HSS své priority – principy koncentrace, programování, partnerství a adicionality - které ji zaručovaly postavení na vrcholu pomyslné mocenské pyramidy této politiky a to i proti vůli některých ČS. Těm se však ani v jedné z následujících třech reforem nepodařilo zavedené principy zrušit, ba ani změnit v takovém rozsahu, aby získaly nad EK z hlediska rozhodování převahu. 2.) Vývoj politiky HSS nesměruje k její renacionalizaci, při které by národní vlády ČS měly jako jediné rozhodující slovo, ale naopak se zde od reformy z roku 1988 rozvíjí unikátní systém VÚV, v němž existují tři vzájemně provázané úrovně rozhodování, jejichž participující subjekty mezi sebou vytvářejí partnerské politické sítě a snaží se prosadit své zájmy na každé z nich.

Za účelem dosažení uvedených cílů práce využívá metodu deskripce a metodu analýzy vývoje politiky HSS se zaměřením na výzkum jednotlivých reforem této politiky (1988, 1993, 1999 a 2006) a v rámci nich zejména na podrobný rozbor nejdůležitějších principů jejího fungování (koncentrace, programování, partnerství a adicionality), vše se zaměřením na

zhodnocení rolí a uplatňování vlivu jednotlivých hlavních aktérů. Jako teoretický rámec je v díle použita teorie víceúrovňového vládnutí.

Jelikož práce díky úspěšné verifikaci hypotéz našla odpovědi na uvedené výzkumné otázky, můžeme považovat její hlavní a vedlejší cíle za dosažené. Dílo tak přináší komplexní analýzu vlivu stěžejních aktérů politiky HSS na její vývoj, včetně posouzení skutečnosti, který z aktérů má v tomto ohledu největší vliv. Tímto subjektem byla na základě analýzy jednotlivých reforem shledána EK. Práce rovněž hodnotí, zdali politika HSS v průběhu svého vývoje směřuje k renacionalizaci nebo se v ní rozvíjí systém VÚV. Z uvedeného hlediska přináší jasné důkazy o tom, že systém fungování politiky HSS ES/EU obsahuje mnoho prvků VÚV, a proto tvrzení akademické literatury o renacionalizaci jsou považována za chybná.

The topic of this thesis is the impact of the key participants of the cohesion policy of the European Union on its development focusing on the clarification of the fact that using influence of the participants leads to renationalization of this policy or to the progress of the multilevel governance system.

The major aim of this thesis is to offer the reader a basis analysis of impact of the major participants of the cohesion policy to its development. The other aims of the thesis are to consider the question which of the key participants has the largest influence and assessment of the question if the cohesion policy leads to renationalization of this policy or to the progress of the multilevel governance system.

To reach its goals this thesis seeks answers to the following investigative questions:

- 1.) “What are the roles of the individual participants in the development of the cohesion policy in the context of establishing its specific form?”
- 2.) “Does the impact of the key participants lead to the renationalization of the cohesion policy or to the progress of the multilevel governance system?”

To clarify the answers to the investigative questions this thesis verifies the following assumptions:

- 1.) “European Commission has the major influence in the development of the form of the economic and social cohesion policy, whereas the role of the member states tends to be inappropriately overrated and the role of the regions falls behind the first two participants therefore they have a more participative role. The reason for this can be found in the year 1998 when the EC pushed its priorities (concentration, programming, partnership and additionality) into the reform of the economic and social cohesion policy which secured the leading role in the creation of this policy. This was done against the will of some member states which have been unable to change this setting in their advance during the next three reforms of the policy.“
- 2.) „The development of the economic and social cohesion policy does not lead to its renationalization when the national governments would have the only competences but in 1998 has been set up an unique system of multilevel governance where there are interconnected levels of the decision-making where the participating subjects connect in partnership political network trying to push through their individual interests.“

In order to reach the set aims this thesis utilizes the descriptive and analysis methods of the development of the economic and social cohesion policy focusing on the research of the reforms of this policy in 1998, 1993, 1999 and 2006. Thesis concentrates in detail on the analysis of the most important principles (concentration, programming, partnership and additionality). The thesis focuses on the evaluation of the role and application of impact of the key participants. The theory of multi-level governance is used as a theoretical framework in this thesis.

Due to the fact that this thesis discovered answers to the stated investigative question thanks successfully verified assumptions we can consider all the goals of this thesis as successfully achieved. Thesis therefore offers a complex analysis of the impact of the key participants in the development of the economic and social cohesion policy with focus on the most influential participant. European commission has been identified as the most influential

participant based on the analysis of the reforms. Thesis also evaluates if the economic and social cohesion policy tends to renationalization or to the progress of the multilevel governance system. Based on the analysis the thesis offers clear evidence that the economic and social cohesion policy contains many aspects of the multilevel governance system and therefore the statements in the academical literature about renationalization are considered mistaken.

Klíčová slova

Evropská unie, Evropská společenství, politika hospodářské a sociální soudržnosti, regionální politika, víceúrovňové vládnutí, renacionalizace, Evropská komise, členské státy, regiony, reformy, koncentrace, programování, partnerství, adicionalita

European Union, European Communities, Cohesion Policy, Regional Policy, Multi-level Governance, Renationalization, European Commission, Member States, Regions, Reforms, Concentration, Programming, Partnership, Aditionality