

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Bc. Jaromír Pečinka

**Evropeizace veřejných politik po vstupu České republiky
do Evropské unie: vliv kohezní politiky na decentralizaci
regionů**

Diplomová práce

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

Olomouc 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne 12. dubna 2015

Jaromír Pečinka

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval Doc. Danielu Markovi, Ph.D., M.A. za jeho vedení, cenné rady a připomínky, které mi poskytl při psaní této práce. Dále bych rád poděkoval mé rodině a přítelkyni, za jejich soustavnou podporu.

Obsah

Úvod.....	6
1. Koncept evropeizace.....	21
1.1 Konceptualizace pojmu evropeizace.....	21
1.2 Definice a vývoj výzkumu evropeizace.....	29
1.2.1 Evropeizace „bottom-up“ a „top-down“.....	34
1.3 Evropeizace v prostředí České republiky.....	35
2. Koncept multi-level governance	37
2.1 Multi-level governance a decentralizace.....	38
2.1.1 Typologie multi-level governance dle Brunetty Baldy....	40
2.1.2 Typologie multi-level governance dle Hooghe a Markse...43	
3. Kohezní politika Evropské unie.....	45
3.1 Regiony jako nositelé politiky EU	49
3.1.1 Partnerství jako klíčový princip kohezní politiky.....	50
3.2 Kohezní politika v regionech ČR po vstupu do EU:	
decentralizace versus centralizace.....	54
3.2.1 Programové období 2004-2006 (SROP).....	54
3.2.2 Programové období 2007-2013 (ROP).....	58
3.2.3 Programové období 2014-2020 (IROP).....	60
Závěr.....	65
Seznam zkratk.....	70

Prameny a literatura.....	71
Prameny.....	71
Literatura.....	72
Abstrakt.....	...80
Abstract.....	...81

ÚVOD

Představení tématu práce

Teoretické studium evropské integrace po dlouhou dobu sledovalo především formování evropských institucí a přesouvání řešení problémů i rozhodovacích kompetencí ve směru od členských států na úroveň Evropské unie (EU). Od 90. let minulého století se však ve výzkumu otevřela i opačná perspektiva, souhrnně označovaná pojmem *evropeizace*. Tato perspektiva zachycuje změny, které vyvolává proces evropské integrace na úrovni států. Oblasti, v nichž se změny odehrávají, bývají zpravidla charakterizovány triádou „politika, politické procesy, politické systémy“. Předkládaná diplomová práce sleduje zejména první část zmíněné trojice, tedy adaptaci vnitrostátních politik na nové podmínky a požadavky vyplývající ze skutečnosti, že se příslušné politiky zcela nebo zčásti formulují na úrovni EU, a také skutečnost, jak se tyto adaptační tlaky promítají do podoby decentralizačních tlaků na úrovni regionů.

V této práci se autor snaží poukázat na různý význam, který je pojmu „evropeizace“ přikládán, přičemž snahou je provést určitý elementární přehled jeho používání a taktéž záměr o určitou konceptualizaci tohoto pojmu tak, aby byl použitelný při výzkumu v souvislosti se vzájemným ovlivňováním evropské a domácí politiky.

Teorie evropeizace je jedním z nejužívanějších teoretických přístupů, jenž se zabývá jak vlivem na politický a institucionální vývoj v členských státech EU, tak i trendy směřujícími opačným směrem, tj. z národní úrovně na úroveň EU. Přestože zkoumání jednotlivých politik vždy představovalo nejrozsáhlejší a nejpropracovanější oblast studia evropeizace¹, adaptační mechanismy nebyly dosud podchyceny v celém

¹ Nejednoznačné používání pojmu evropeizace, jakož i značné rozšiřování otázek zahrnovaných do rámce studia evropeizace, vedlo v průběhu minulé dekády ke vzniku pochybností o teoretické přínosnosti celého konceptu (srov. např. RADAELLI, C. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. European Integration Online Papers. 2000, vol. 4, no. 8). V dimenzi politik je však pojem poměrně jednoznačně vymezen jako změny v národních politikách a v jejich institucionálním rámci, vyvolané tvorbou politik a rozhodováním na úrovni EU (viz např. BÖRZEL, T. When Europe Hits

spektru. Pozornost se až do nedávna soustředila především na tzv. pozitivní integraci v prvním pilíři EU – tj. aktivity, jejichž prostřednictvím EU koriguje nedokonalosti tržních mechanismů. Jiné typy integračních procesů byly reflektovány pouze okrajově. Přístupy k jednotlivým oblastem pozitivní integrace navíc nebyly jednotné – řada explanatorních a interpretativních modelů vznikla ve vazbě na konkrétní politiku a svou vypovídací schopností hranice této politiky nepřesáhla. Teprve v posledních letech je zřejmá snaha podchytit integrační proces v komplexnějším spektru, a proto se objevují modely výzkumu se širším záběrem. V nich jsou domácí změny spojovány buď s jednotlivými typy integrace, nebo se stylem tvorby jednotlivých politik na úrovni EU (Zemanová, Druláková 2012). Nejen vzhledem k výše zmíněnému širokému obsahovému záběru tohoto konceptu, se tato práce zaměřuje na proces evropeizace, který v České republice (ČR) probíhá prostřednictvím tvorby a implementace kohezní politiky EU na úrovni regionů.

Kohezní politika neboli politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti, je spolu se Společnou zemědělskou politikou nejvýznamnější politikou Evropské unie. Podíl kohezní politiky z hlediska výdajů v současném programovém období 2007 - 2013² je 35,7 % z celkového rozpočtu EU (347,410 mld. €) a lze tedy předpokládat, že její význam bude do budoucna stále narůstat. Obecným cílem kohezní politiky je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů, snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů a posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti za účelem harmonického vývoje Evropské unie.³ Klíčovým nástrojem kohezní politiky jsou pak strukturální fondy EU – Evropský fond pro regionální rozvoj (*European Regional Development*

Home: Europeanization of Domestic Change. European Integration On-line Papers, 2000, vol. 4, no. 15).

² Čerpání finančních prostředků víceletého finančního rámce období 2007-2013 bude probíhat až do konce roku 2015, během kterého budou přerozděleny a dočerpány finanční alokace určené pro toto období, tudíž lze v tomto smyslu stále ještě hovořit o současném programovém období.

³ Podle článku 174 Lisabonské smlouvy konsolidovaného textu Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.

Fund, ERDF, Evropský sociální fond (*European Social Fund*, ESF) a Fond soudržnosti (*Cohesion Fund*, CF), jejichž prostřednictvím mohou žadatelé čerpat finanční prostředky z rozpočtu EU. Cílem těchto fondů je dosažení konvergence, tedy vyrovnávání rozdílů mezi členskými státy a jejich regiony v rámci EU, jejichž ekonomická úroveň je značně odlišná.⁴ Cíl regionální politiky EU tedy spočívá ve snaze o snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony a umožnění jejich dalšího hospodářského rozvoje. Cílem této práce ovšem není analýza dopadů ekonomických aspektů kohezní politiky v ČR, nýbrž snaha o vysvětlení vývoje této problematiky v rámci aspektů politických, především pak ve vazbě na regionální úroveň politiky.

Stěžejním předmětem akademické debaty o vlivu regionální politiky EU je argument, že Strukturální fondy zvyšují vliv regionálních a lokálních aktérů na hospodářském rozvoji země. Od 80. let minulého století, během kterých došlo k významné reformě Strukturálních fondů, se regionální politika EU stala těžištěm výzkumů, aplikující koncept *multi-level governance*⁵ na politické struktury jednotlivých členských států.⁶ Během probíhajících příprav na vstup do EU, musela Česká republika vytvořit potřebnou síť institucionálních a administrativních kapacit, jenž byla nezbytně nutná pro implementaci regionální politiky EU tak, aby bylo možné vykonávat politickou moc z regionální úrovně.

Míra a způsob, jakým dochází k přesunu pravomocí z centrální úrovně na úroveň regionální, je předmětem zájmu mnoha sociálních vědců. Zatímco většina akademiků souhlasí s tezí, že vliv EU na členské státy je vzájemně odlišný, již menší konsenzus pak panuje v otázce, jak vysvětlit vzájemné proměny na národní úrovni.

⁴ Česká republika má v současném programovém období 2007 - 2013 možnost vyčerpat v rámci této politiky 26,7 mld.€.

⁵ V českém prostředí se lze také setkat s ekvivalentem „víceúrovňové vládnutí“, avšak pro lepší přehlednost pracuje autor v textu s anglickým termínem.

⁶ Např. Tanja Börzel, Liesbet Hooghe, Gary Marks.

Zdůvodnění výběru tématu

Již před více než desetiletím upozornily teorie nového institucionalismu na to, že členství v EU „má váhu“. Budování evropské institucionální struktury proměňuje podmínky, za nichž státy sledují v evropské aréně své zájmy. Novým institucionalismem inspirovaná teorie evropeizace, se pak v posledních letech zaměřila na studium konkrétních mechanismů, jimiž evropské instituce proměňují nikoliv již jen mezinárodní kontext, ale domácí politiku členských států EU (Císař 2005: 54).

Téma evropeizace veřejných politik po vstupu ČR do EU se zaměřením na roli, kterou v tomto procesu sehrává implementace kohezní politiky na úrovni regionů, si autor zvolil z několika důvodů. Jednak se jedná o jeho dlouhodobý studijní zájem a zároveň jde o oblast, ve které se pohybuje v rámci svého profesního uplatnění. Dalším kritériem výběru byla společenská a politická relevance tohoto tématu, u něhož dochází prakticky k neustálému kontinuálnímu vývoji v závislosti na institucionálních a politických změnách prováděných na úrovni EU.

Kohezní politika představuje jeden z klíčových nástrojů, jehož prostřednictvím může EU ovlivňovat vývoj politického dění uvnitř jednotlivých členských států. Příprava nového víceletého finančního rámce pro období let 2014 – 2020 a s tím související bilaterální vyjednávání na úrovni zastoupení ČR a Evropské komise (EK) o jeho konečné podobě, jsou dalšími faktory, které také sehráli roli při výběru tématu práce.

Téma evropeizace, prováděné prostřednictvím kohezní politiky na úrovni regionů, je tématem velmi aktuálním, především s ohledem na současné evropské strategické priority, tzn. další rozvoj konvergence a potlačení regionálních disparit a polarizačních tendencí jak v rámci jednotlivých národních regionů, tak ve vztahu těchto regionů k EU. Kohezní politika bude tedy i nadále představovat nosný pilíř, který bude podpiřovat veškeré konvergenční snahy a bude hrát zásadní roli při

naplňování strategie Evropa 2020⁷, jejíž největší výzvou v oblasti regionální koheze je naplnění ekonomické a sociální konvergence regionů a členských států EU.

Předkládaná diplomová práce představuje případovou studii, která se v rámci kohezní politiky EU zaměřuje na národní úroveň této politiky prováděné v České republice na regionální úrovni krajů a krajských samospráv. Především je zkoumán proces decentralizace moci, tedy přenos pravomocí z centrální úrovně rozhodování na úroveň regionální.

Výzkumné otázky, hypotézy a cíle práce

Vstupem do EU se České republice otevřela možnost čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů, což zároveň znamenalo příležitost pro strategický a cílený rozvoj jejích regionů (krajů). Aby se však ČR mohla plně zapojit do procesu strukturální politiky EU, bylo nutné v mnoha politických oblastech vytvořit nové struktury a reformovat administrativu i legislativu tak, aby byla v souladu s požadavky a podmínkami EU. V souvislosti s těmito změnami je důležité analyzovat, jakým způsobem se EU na těchto změnách podílela, k čemuž teorie evropeizace poskytuje vhodný teoretický rámec. Práce tak navíc přispěje k empirickému ověření teorie evropeizace v oblasti působení EU na tvorbu veřejných politik v členské zemi. Podle teoretiků evropeizace, mezi než patří Claudio Radaelli, Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, či Paolo Graziano a Maarten P. Vink, se jedná o velmi důležitou součást výzkumu procesů souvisejících s EU, neboť evropeizace a její reálné efekty na jednotlivé politické sektory, zatím stále nejsou dostatečně analyzovány (Radaelli 2000, Schimmelfennig, Sedelmeier 2005: kap. 1, Graziano, Vink 2007, 2008: kap 1).

⁷ Strategie Evropa 2020 představuje hlavní hospodářskou reformní agendu Evropské unie s výhledem do roku 2020. Nahrazuje tzv. Lisabonskou strategii, jejíž časový horizont vypršel rokem 2010.

Tato práce zkoumá českou zkušenost se strukturální politikou v ČR po vstupu do EU a pokouší se odpovědět na otázku, zda implementace této politiky dále konsoliduje centralizovaný administrativní systém nebo naopak vede k posílení snah o decentralizaci.

Cílem práce je analyzovat, do jaké míry a jakým způsobem ovlivnila EU domácí politickou změnu v oblasti kohezní politiky v ČR po vstupu do EU a jakým způsobem se tyto změny promítly ve vztahu k decentralizaci regionů, které nástroje kohezní politiky v podobě strukturálních fondů přímo využívají. Vliv EU bude zkoumán prostřednictvím analýzy změn v implementaci a fungování kohezní politiky na úrovni regionů a změn v administrativním a institucionálním přístupu státní správy k těmto regionům.

Práce si klade za cíl zodpovězení následujících výzkumných otázek:

- *Je evropeizace v oblasti kohezní politiky oboustranný proces probíhající již od úrovně regionů?*
- *Jak je prostřednictvím kohezní politiky podporována decentralizace regionů?*
- *Jaká je pozice regionů v oblasti kohezní politiky vůči centrální vládě?*

Časové, obsahové a geografické vymezení práce

Práce je časově ohraničena rokem 2004, kdy se ČR stala členským státem EU. Ačkoliv nelze opomíjet význam výzkumu evropeizace před tímto obdobím, spočívá těžiště této práce ve sledování účinků a postupu samotné implementace kohezní politiky, tudíž je z hlediska kompaktnosti práce vhodnější časové vymezení, které tento proces paralelně chronologicky následuje. Jedním z hlavních důvodů je teoretické vymezení práce, jelikož proces evropeizace prostřednictvím strukturální politiky je charakterizován odlišnými procesy, které jsou dány skutečností, zda se konkrétní země nachází uvnitř systému (již je plnohodnotným členem EU), nebo naopak zdali evropeizační tlaky (a s nimi spojené

dopady) vychází směrem ven (působení na kandidátskou zemi). V neposlední řadě je třeba zmínit i omezený rozsah diplomové práce, kdy by v případě analýzy a srovnání období před vstupem ČR do EU, znamenala tato analýza výrazný nárůst obsahového konceptu práce.

Analýzu autor provádí v časových obdobích, jež korespondují s jednotlivými programovými obdobími víceletých finančních rámců Strukturální politiky EU, které byly doposud v České republice realizovány.

Pouze tříleté období ohraničené lety 2004-2006, představovalo pro Českou republiku prvotní zkušenost s čerpáním fondů kohezní politiky EU. Následující sedmiletý programový rámec z let 2007-2013 pak ohraničuje období, kdy ČR a její regionální struktury mohly již plně využívat všech nástrojů a zdrojů, které jim tato politika nabízela. Současná finanční perspektiva let 2014-2020 pak pro regionální politiku představuje nové výzvy, jejichž dopady můžeme prozatím pouze predikovat.

Vzhledem k tomu, že Strukturální politika EU představuje kontinuální proces neustálých změn a vzhledem ke skutečnosti, že ČR má již bezmála dvacetiletou zkušenost s implementací této politiky, lze takto zaměřenou práci provést. Uvedené období představuje poměrně dlouhý časový úsek, ve kterém by měly být důsledky vnitrostátních změn, zapříčiněných procesem evropeizace, fakticky pozorovatelné. Časové a obsahové vymezení práce tedy zachycuje vývoj dopadů kohezní politiky na úroveň regionů v ČR až v období po jejím přistoupení do EU. Práce bude tedy sledovat působení evropeizačních procesů od roku 2004 až do současnosti, přičemž se bude řídit přístupem „top-down“, tedy přístupem, kdy je vývoj domácí politiky ovlivňován z úrovně EU.

Přístupů k výzkumu působení Evropské unie a integračních procesů je nesčetné množství. Jako problematické se mimo jiné jeví uchopení teoreticko-metodologických východisek pro provádění kohezní politiky na úrovni regionů. Pro zodpovězení uvedených výzkumných otázek se autor rozhodl využít koncepty evropeizace a *multi-level governance*, a to z níže uvedených důvodů.

Decentralizace může být v užitém pojmosloví v zásadě rozdělena do dvou typologií, a to na decentralizaci administrativní a decentralizaci politickou.⁸ Stejně tak existují různá významová pojetí termínů multi-level governance a multi-level government. V prvním případě se jedná o termín, který se v trojdimenzionálním pojetí politiky vztahuje ke sféře *politics*, tedy přijímání politických rozhodnutí na nižších územně správních úrovních, které k tomu byly oprávněny politicky na základě předání pravomocí z centra. Druhé významové pojetí pak představuje dimenzi *polity*, kdy jsou instituce decentralizovány pouze v administrativní rovině.⁹ Pro naplnění principu partnerství¹⁰, by měl být v každé členské zemi EU uplatňován princip multi-level governance, a právě z tohoto důvodu je tento přístup využít i pro potřeby této práce.

Analýza literatury

Literaturu, z které vychází tato diplomová práce, je možné rozdělit do tří hlavních skupin. Literatura zabývající se teorií evropeizace, literatura zabývající se konceptem multi-level governance a literatura věnující se tématu kohezní politiky a její implementace v členských státech EU. V případě prvních dvou skupin se jedná o literaturu, jejímž předmětem jsou teoretické koncepty, a tudíž zároveň představuje teoretickou část této diplomové práce. Literatura, jejíž těžiště spočívá především ve snaze přiblížit a vysvětlit fungování strukturální politiky EU, se opírá především o odborné vědecké články psané v anglickém jazyce a zároveň představuje praktickou část práce. Práce bude čerpat zejména z knih, odborných článků, ale i internetových zdrojů, pracovních dokumentů, dokumentů EU, například z tzv. Výročních hodnotících zpráv Evropské komise.

⁸ Neboli dekoncentraci.

⁹ Jedná se tedy o dekoncentraci správních obvodů.

¹⁰ Vysvětlení principu partnerství bude věnována samostatná kapitola.

Literatura, zabývající se tématem evropeizace členských států EU, je předmětem zájmu mnoha politických vědců i akademiků zaměřených na oblast mezinárodních vztahů. Koncept evropeizace se v posledních 20. letech stal vyhledávaným tématem, jehož význam neustále roste. O tom svědčí i neustále rostoucí počet odborných knih a vědeckých článků, jež se snaží reagovat na aktuální výzvy, které EU prostřednictvím evropeizace přenáší do struktur a politik jednotlivých národních států a to jak členských, tak kandidátských zemí.

Literatury i pramenů je k tomuto tématu dostatek. Zejména zdroje zahraniční provenience nabízejí možnost širokého výběru a srovnání. Velmi přínosným byl pro tuto práci zejména sborník vydaný v roce 2007, editovaný Paolem Grazianem a Maartenem P. Vinkem s názvem *Europeanization. New research Agendas*. Sborník je rozdělený do několika kapitol, ve kterých jednotliví autoři přistupují k výzkumu evropeizace různými způsoby a v různých kontextech. Kapitola výše zmíněných autorů se např. zabývá novými výzkumnými agendami evropeizace. Samostatná kapitola od Jamese Caporasa je pak věnována teorii regionální integrace. Jednu z nejvíce užívaných definic konceptu evropeizace vytvořil politolog Cladio Radaelli, který se v kapitole s názvem „*Coceptual Issues*“ zabývá nedostatky a vlivy, které teorie evropeizace pokrývá. Další kapitoly pak rozebírají používanou metodologii, konceptualizaci teorie a témata související s evropeizací. Kniha nabízí zdařilý, komplexní a ucelený přehled základních prvků evropeizace, přičemž ale opomíjí empirický výzkum, který ovšem není její ambicí.

Pohled do prostředí českého výzkumu, zabývajícího se problematikou evropeizace, nabízí sborník brněnských politologů Břetislava Dančáka, Petra Fialy a Víta Hlouška s názvem *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Autoři se v první kapitole knihy snaží o konceptualizaci a vymezení pojmu evropeizace, přičemž poukazují zejména na nedostatky v oblasti pojmosloví a nejednotnost výkladu této teorie. Dále pak poukazují na skutečnost, že tomuto pojmu nelze přiřknout pouze jeden konkrétní výklad, ale že existuje „mnoho evropeizací“ a každý

výzkumný pokus v této oblasti je vždy nutné aplikovat v konkrétní rovině. V dalším příspěvku s názvem *Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce*, Ondřej Císař uvádí, že při výzkumu evropeizace se jedná o pohled „shora“, tedy že závislou proměnnou výzkumu není integrační proces, ale jím způsobené změny v politické struktuře členských států EU. V kapitole s názvem *Europeizace – šance nebo hrozba? Členské státy a architektura EU*, poukazuje Jaroslav Jakš na to, že pokus o přesnou definici evropeizace je velmi obtížný a hodnotově podmíněný. Autor dále nabízí vlastní definici evropeizace, kdy říká, že se jedná o proces ekonomicko-politické regionální globalizace, jehož dominantní institucionální architekturou se stala Evropská společenství/Evropská unie. Dále pak přichází s tvrzením, že evropeizaci lze v podstatě chápat jako regionální globalizaci *sui genesis*. Další kapitoly tohoto sborníku jsou pak zaměřeny na evropeizaci ve vazbě na konkrétní oblasti politiky, jako jsou stranická a komunální politika, nebo evropeizace práva. Tato kniha tedy poskytuje poněkud nekoherentní vhled do této problematiky, protože pokrývá nesourodé oblasti politiky, nicméně v případě cíleného zaměření na konkrétní politické implikace evropeizace, je velmi dobře využitelná.

Výše zmínění brněnští politologové se v souvislosti s výzkumem evropeizace věnují i výzkumu souvisejícího konceptu *multi-level governance*. Jako většina politologických teorií a teorií mezinárodních vztahů, přichází i tento koncept do prostředí českého politologického výzkumu ze zahraničí, tudíž výzkumy a publikace z nich vycházející, staví především na teoriích a poznatcích zahraničních badatelů, kdy se jedná především o publikace anglosaské provenience. Stejně tak je tomu i v případě České republiky a sborníku Břetislava Dančáka a Víta Hlouška s názvem *„Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy“*, nebo obdobné publikace od Petra Fialy a Maxmiliána Strmisky s názvem *„Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody“*. Při srovnání obou publikací je nutné konstatovat, že příspěvky v nich obsažené, vycházejí prakticky ze stejného teoretického základu a dosavadního poznání v této oblasti a taktéž potvrzují výše zmíněný fakt o přebírání

zahraničních vzorců, protože nepřicházejí s vlastními teoretickými východisky, které by se vztahovaly přímo k víceúrovňovému vládnutí v České republice. Na základě tohoto lze říci, že záměrem obou knih je pouze shrnutí dosavadního poznání, tudíž předložení nových perspektiv v oblasti výzkumu víceúrovňového vládnutí není jejich ambicí.

Významným zdrojem při studiu konceptu víceúrovňového vládnutí se pro autora staly především knihy britského politologa Iana Bache. Je důležité zdůraznit, že celá řada příspěvků ve výše zmíněných českých sbornících, čerpá právě z poznatků a publikací tohoto autora. Jako příklad můžeme uvést monografii s názvem *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Bache v této knize věnuje pozornost nejen teoretickým problémům, které vycházejí z evropských integračních teorií jako je neofunkcionalismus nebo intergovernmentalismus, ale zároveň sleduje implikace těchto teorií v postupném vývoji evropské regionální politiky v 70., 80. a 90. letech minulého století. Bache zároveň staví vývoj v této oblasti do kontextu tzv. *gatekeepingu*, kdy mají jednotlivé centrální vlády tendenci chovat se jako „vrátní“, kteří rozhodují o tom, koho do systému vlády vpustí a koho ne. Bache k tomuto poznamenává, že „v důsledku *gatekeepingu* národních vlád, je politická aréna spíše než víceúrovňovým vládnutím charakterizována víceúrovňovou participací: aktéři ze sub-národních a supranacionálních úrovní na vládnutí sice participují, ale nemají výrazný vliv na výstupy *decision-makingu*.“ (Bache 1998: 155)

Neméně významný zdroj poznatků představuje další Bacheova monografie s názvem *Europeanization and multilevel governance: Cohesion Policy In The European Union and Britain*, v níž autor poskytuje komplexní a přehlednou formou popis všech aspektů, jenž se dotýkají výzkumu v této oblasti a zároveň je aplikuje na příkladu vlád ve Velké Británii. Záměrem této práce je především vysvětlit vzájemnou vazbu mezi evropeizací a víceúrovňovým vládnutím, přičemž je pozornost soustředěna na oblast kohezní politiky. Jedná se tak o zdařilou případovou studii, kdy jsou implikace kohezní politiky sledovány

v prostředí Velké Británie jakožto země, pro niž je charakteristický systém s více úrovněmi vládnutí.

Pro nabití poznatků týkajících se oblasti kohezní politiky EU v prostředí České republiky, byly stěžejní především odborné články a publikace Dana Marka a Michaela Bauna. Jako elementární vhled do problematiky kohezní politiky EU může sloužit publikace těchto autorů s názvem *Cohesion Policy in the European Union*. Jak vyplývá ze samotného názvu této knihy, jedná se o velmi detailně zpracovanou studii zaměřenou na kohezní politiku EU, přičemž obsahuje nejen popis vývoje, ale dotýká se i ekonomických aspektů této politiky a zároveň neopomíjí ani oblast víceúrovňového vládnutí.

Co se týče odborných článků těchto autorů, pak tato diplomová práce čerpá zejména z textů uveřejněných v odborných periodících, jako jsou např. *Contemporary European Studies* nebo *Journal of Common Market Studies*. Jako hlavní zdroje poznání můžeme uvést články *Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic*; *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*; nebo *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic*. Vhodnost výběru těchto textů spatřuje autor především v jejich úzkém zaměření, kdy se tyto snaží obsáhnout oblasti regionální politiky, víceúrovňového vládnutí a decentralizace přímo na případu České republiky. Jednotlivé texty obsahují jasné vymezení zkoumaných oblastí, přičemž od těchto neustupují a drží nastavenou linii výzkumu tak, aby bylo možné vyvozovat závěry. Především z tohoto důvodu představují velmi hodnotný zdroj poznatků a informací, z kterých tato diplomová práce čerpá.

Struktura práce a metodologické postupy

Struktura a členění této práce je dáno jednotlivými předmětnými oblastmi výzkumu. Práce bude rozdělena do tří kapitol, přičemž první dvě představují teoretický rámec a třetí poté část praktickou. Hlavní kapitoly

budou zároveň rozčleněny do několika dílčích podkapitol. V teoretické části se autor nejprve zaměří na charakteristiku a vlastnosti konceptů evropeizace a multi-level governance, na jejichž základě bude následně postavena část praktická, týkající se kohezní politiky. První kapitola se bude zabývat nastavením teoretického rámce a konceptualizace pojmu evropeizace jako takového. Kapitola přiblíží vznik a vývoj této teorie, přičemž zároveň poskytne několik definic a nastíní a vymezí současné směry výzkumu v této oblasti. V této kapitole autor taktéž identifikuje omezení současné teorie evropeizace ve vztahu k její schopnosti navrhnout analytický přístup ke studiu proměny politických interakcí v mnohoúrovňové struktuře EU. Dílčí podkapitoly se dále zaměří na možné formy působení evropeizace na politické struktury členských států, přičemž pozornost bude věnována evropeizaci v prostředí České republiky, potažmo států střední a východní Evropy.

Druhá kapitola představuje koncept multi-level governance a způsob, kterým nahlíží na prostředí EU jako na systém vlád postavený na více úrovních. Dle této teorie je politický proces v EU charakterizován vzájemným propojením národních, regionálních a nadnárodních institucí, které umožňují různým politickým aktérům na různých úrovních na sebe vzájemně působit. Evropeizace a multi-level governance jsou koncepty, které sdílí společný zájem na vysvětlení změny způsobu vlády v Evropě. Tento koncept není hlavním předmětem výzkumu této práce, ale má sloužit především jako vhodné doplnění teorie evropeizace ve vztahu ke kohezní politice EU prováděné na regionální úrovni v ČR prostřednictvím strukturálních fondů. Z tohoto důvodu není tomuto konceptu věnován takový rozsah práce jako v případě evropeizace. Po vysvětlení obsahového významu konceptu víceúrovňového vládnutí, budou v navazujících podkapitolách představeny dva typologické směry, jimiž je možné tento koncept nahlížet. V prvním případě se jedná o typologii, již vytvořila Brunetta Baldi, jako druhý typologický směr pak bude představen koncept vytvořený dle Liesbet Hooghe a Garyho Markse. Snahou této kapitoly je poskytnout ucelený vhled do této problematiky a

zároveň nastínit její základní konceptuální rámec, a to především z toho důvodu, že tento koncept přímo souvisí s další částí práce, již je implementace strukturální politiky v ČR.

Obsahem třetí kapitoly je pak výzkum účinků evropeizace, které souvisí s implementací kohezní politiky na regionální úrovni ČR. Po vymezení kohezní politiky jako takové, bude v následující podkapitole stručně shrnut základ, který předcházela implementaci strukturální politiky (před vstupem do EU) v ČR v podobě, ve které je prováděna v současnosti. Další dílčí podkapitoly budou pak již věnovány procesu přípravy a zavádění této politiky do regionálních struktur v jednotlivých programových obdobích, s následnou analýzou jejího praktického fungování. Cílem kapitoly je poskytnout ucelené srovnání jednotlivých víceletých programových období kohezní politiky EU, během kterých se musely regiony přizpůsobit změnám ve způsobu čerpání prostředků ze strukturálních fondů a zároveň zůstat nositeli politické vůle na regionální úrovni. Kapitola se zaměří především na pozici Krajů a Regionů soudržnosti a na jejich roli, kterou při adaptaci evropeizačních tlaků sehrávají.

Tato diplomová práce je případovou studií, zabývající se vlivem evropeizace v oblasti kohezní politiky EU na decentralizaci regionů v ČR. V typologii případových studií se nejvíce přibližuje jednopřípadové explanatorní studii, jež analyzuje daný případ tím, že analyzuje jednotlivé kauzální řetězce, které lze u případu identifikovat a aplikuje za tímto účelem existující teorii. Autor primárně využívá empiricko-analytický přístup, kdy nejprve dojde ke sběru dat, informací a odborných studií, které budou vyhodnoceny v teoretické části práce. Získané poznatky budou následně v praktické části přeneseny a aplikovány do prostředí České republiky, přičemž snahou bude zodpovězení výzkumných otázek tak, aby vznikla hodnotná případová studie. Pro účely vyhodnocení dopadů implementace kohezní politiky v ČR, je v praktické části pro srovnání jednotlivých programových období využita také komparativní metoda. Použitá metodologie je dána povahou textu, kdy jsou využívány

deskriptivní, analytické metody a syntézy. Účelem práce není deskriptivně popsat vývoj kohezní politiky v ČR ve vymezeném období, ale analyzovat vliv EU na tento proces ve vztahu k decentralizaci regionů. Autoři, kteří se zabývají teorií evropeizace, preferují vedení případových studií jako nejvhodnější formu zkoumání této teorie.

1. Koncept evropeizace

Koncept evropeizace se do popředí zájmu politických vědců dostává zejména od druhé poloviny 90. let, kdy ho začali používat k ohodnocení efektivity evropských politik na domácí úrovni, a také pro pochopení toho, jak nové evropské struktury ovlivňují možnosti a limity národních politik (Vink, Graziano 2008: 3).

Přestože zkoumání jednotlivých politik vždy představovalo nejrozsáhlejší a nejpropracovanější oblast studia evropeizace, adaptační mechanismy nebyly dosud prozkoumány v celé šíři. Pozornost se až donedávna soustředila především na tzv. pozitivní integraci¹¹ v prvním pilíři EU.¹² Jiné typy integračních procesů reflektovalo pouze okrajově. „*Přístupy k jednotlivým oblastem pozitivní integrace navíc nebyly jednotné – řada explanatorních a interpretativních modelů vznikla ve vazbě na konkrétní politiku a svou vypovídající schopností hranice této politiky nepřesáhla.*“ (Zemanová, Druláková 2012)

Evropeizace se představuje jako jev, který je nutno zkoumat z hlediska politické teorie, komparativní politologie, evropských studií i mezinárodních vztahů. Vzhledem k určité roztříštěnosti pojmového aparátu a obsahového ujasnění konceptu evropeizace, nemá tato práce za cíl analýzu širších konceptuálních celků a jejich vzájemných interakcí.

1.1 Konceptualizace pojmu evropeizace

V souvislosti s procesy evropské integrace a se změnami, které do politické sféry a do oblasti politologie přinesl konec totalitního režimu v České republice, potažmo v celé východní Evropě, došlo k celé řadě

¹¹ Tzn. aktivity, jejichž prostřednictvím EU koriguje nedokonalosti tržních mechanismů.

¹² Pilířová struktura byla vytvořena na základě Maastrichtské smlouvy (v platnosti od roku 1993). První pilíř představoval Evropská společenství, druhý pilíř reprezentoval Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, třetí pilíř pak zastupoval policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost k 1. prosinci 2009, tuto strukturu zrušila a zakotvila nové rozdělení pravomocí mezi institucemi EU a členskými státy.

změn, které se dotýkají politických systémů ve všech třech dimenzích politiky: *polity*, *politics* i *policy*. Pro oblast srovnávací politologie tak vyvstal zásadní úkol, reagovat na tyto změny, analyzovat je a dát jim odpovídající konceptuální rámec. Jedním z nejvýznamnějších tlaků, kterým jsou současné evropské politické systémy vystaveny, je tlak plynoucí z procesů evropské integrace.

V soudobé politologii se stále častěji začíná v souvislosti s výše naznačenými změnami používat pojmu „evropeizace.“¹³ Podobně jako celá řada jiných nových pojmů užívaných v politické vědě, podléhá i tento pojem pozvolnému formování a upřesňování svého obsahu. Ve vztahu k výše zmíněnému pak vyplývá fakt, že vzhledem k neustálému prohlubování a rozšiřování evropské integrace nejen uvnitř České republiky, ale i v rámci ostatních členských zemí Evropské unie, se nejedná o pojem rigidní, ale naopak velmi flexibilní a neustále se rozvíjející.

„Pokud srovnáme výskyt pojmu „evropeizace“ v sociálních vědách, pozorujeme, že termín sice byl využíván již v 80. letech a v letech 90., avšak k dramatickému nárůstu používání tohoto označení došlo až od roku 1999.“ (Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 12)

V úvodu této kapitoly bylo naznačeno, že koncept evropeizace je primárně užíván v souvislosti s tím, jak se mění domácí politické instituce a procesy a konkrétní politiky evropských zemí v závislosti na neustále probíhajícím procesu evropské integrace. Takto zaměřený výzkum probíhá již dvě desítky let a pozvolna se posunuje z oblasti případových studií singulárních jevů a parciálních vztahů do prostředí komplexního komparativně pojatého politologického výzkumu (Haverland 2003: 1). Při nahlížení na koncept evropeizace jakožto komplexního pojmu, se ovšem

¹³ V českém prostředí se lze setkat s pojmy „evropeizace“, „evropeanizace“, „europeizace“ i „europeanizace“. Podobně nejasná je i terminologie v anglosaském prostředí, kde je výskyt pojmů „europeization“ a „europeanization“ přibližně v poměru 1:1 s mírnou převahou druhého označení. V německém jazykovém prostředí je jasné preferovaným pojmem „Europäisierung“, v polském prostředí je to pak „europeizacja“. Pro zjednodušení a přehlednost tato práce preferuje termín „evropeizace“.

nelze omezit pouze na oblast klasické politologie, neboť tento koncept je rozpracován taktéž v řadě jiných společenských disciplín. Základní přehled rovin evropeizace podává níže uvedená tabulka.

Tabulka 1: Roviny evropeizace

rovina	základní charakteristika	související procesy
historická	pronikání Evropanů do zámoří	koloniální expanze; christianizační pokusy; snaha o kulturní asimilaci či standardizaci; částečná proměna sociokulturních a sociopolitických habitů
mezinárodní	nová definice role Evropy v současném mezinárodním prostředí	vymezení se vůči USA, Rusku, Blízkému Východu, asijským zemím atd.; snaha o unifikaci evropské zahraniční a bezpečnostní politiky; tendence Evropské unie identifikovat se jako Evropa, vystupovat za Evropu
osobní	vytváření a přijímání nové evropské identity	spíše spekulativní a futuristicky orientovaný proces náhrady či skutečného doplnění komunální, regionální, národní a státní identity evropskou identitou
mezinárodních o systému	omezování role státu a nové úrovně demokratického rozhodování ve vnitřní politice i mezinárodních vztazích	pokles role a významu (národních) států; přispívání k etablování se „post-suverénního“ mezinárodního řádu; utváření „plurinacionální“ demokracie bez jasné vazby demokratické obce na a národní identity

tranzitologická	demokratické instituce a procesy v transformujících se zemích střední a jihovýchodní Evropy	institucionální „inženýrství“ podle západoevropských vzorů; sbírání zahraničních zkušeností; „trénink“ a učení politického personálu v západní Evropě; vstup do evropských stranických, odborových atd. internacionál
Evropské unie	vytváření nového – evropského – politického systému	formování a posilování kompetencí orgánů Evropské unie (parlament, komise, rada); vytváření mechanismů zastupování zájmů na evropské rovině (strany; svazy; lobbying atd.); zvětšování rozsahu a dopadu politik Evropské unie
členských států	přizpůsobování se vnitrostátní <i>polity, politics a policy</i> změnám, které diktuje Evropská unie	implementace evropských politik a jejich evaluace; změny, strategie a taktiky politických aktérů; institucionální „inženýrství“ plynoucí přímo či nepřímo z požadavků Evropské unie a nutnosti adaptace na změny v procesu integrace
legislativní	přejímání právních norem Evropské unie – <i>acquis communautaire</i>	nezbytné přizpůsobování národní legislativy a právního prostředí podmínkám EU; unifikace právního rámce velkého množství evropských zemí
ekonomická	ekonomické dopady existence jednotného trhu v zemích Evropské unie	harmonizace ekonomického prostředí; adaptace podniků; vznik jednotné evropské ekonomiky; společná monetární politika většiny zemí Evropské unie atd.

Zdroj: Hloušek 2004: 94

Pro potřeby této práce jsou nejdůležitějšími rovinami vzájemně provázaná rovina Evropské unie a rovina členských států.

Podle amerických antropologů Johna Bornemana a Nicka Fowlera je nová úroveň evropské integrace výsledkem reakcí na destruktivní důsledky první a druhé světové války. Následkem těchto válek zůstala Evropa rozdělena na západní a východní blok. Procesy amerikanizace západní Evropy a sovětizace Evropy východní byly po rozpadu bipolarity studené války nahrazeny procesem *evropeizace*. Tento proces, který podle uvedených amerických antropologů v současné době akceleruje, má v zásadě dvě dimenze: teritoriální a lidskou (obyvatelé Evropy).

Evropa stojí po konci bipolárního světa před úkolem definovat sebe samu a to jak vůči mezinárodnímu prostředí, tak „dovnitř“. Evropeizace dovnitř je v podstatě ztotožňována s Evropskou unií, její organizací a administrativní mocí. Stále více se podle Bornemana a Fowlera stává evropská integrace cílem sama o sobě a působí jako síla, která se snaží zastoupit oddělené procesy utváření národa (*nation-making*) a zároveň prosazuje akceptování „pan-evropských“ standardů. (Borneman, Fowler 1997: 487-489)

Dominantní používání pojmu „evropeizace“ skutečně souvisí s evropskou integrací a s tím, jak tento komplexní proces ovlivňuje různé sféry politiky ve státech, které jsou v nějakém vztahu k tomuto procesu¹⁴ (de facto členské a kandidátské státy), a nebo se týká utváření nové „evropské“ politické struktury (Evropský parlament, evropské politické strany, politiky Evropské unie atd.). Tyto procesy se mohou vzájemně překrývat a mají v různé míře dopady na všechny roviny politiky. (Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 16)

Koncept evropeizace, se vyjma svého širokého obsahového záběru, potýká i s celou řadou dalších problémů. Nizozemský badatel Marcus Haverland poukazuje například na skutečnost, že se takto zaměřené zkoumání sice velmi rychle „zorientovalo“ ve velkých sociálních teoriích

¹⁴ „Současná debata o evropeizaci (*Europeanization*) se týká především schopností adaptace domácích politik (*policies*) na evropské výzvy...Evropeizace...je dostatečně široký pojem na to, aby se vztahoval nejen k politikám (*policies*), ale navíc i ke strukturám, institucím a organizacím.“ (Grote 2003: 4)

typu teorie racionální volby nebo sociologický konstruktivismus, ale mnoha badatelům poněkud „uniká“ korektní aplikování metod sociálně-vědního výzkumu. Haverland poukazuje na malou vyjasněnost samotného konceptu evropeizace, pod níž si řada badatelů představuje řadu různých – a mnohdy ne zcela konzistentních - věcí.¹⁵ Poukazuje oprávněně na nedostatek dokumentování a dokazování kauzality ve vztahu mezi evropskou integrací a domácím vývojem (Haverland 2003). Tento problém je přitom poměrně klíčový, a to i vzhledem ke skutečnosti, že pojem „evropeizace“ má mnohdy celou řadu implicitních normativních konotací nebo alespoň apriorních předpokladů, které by samy osobě zasloužily pečlivou a kritickou analýzu (Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 17).

Přes výše naznačené komplikace existuje určitý dominantní názor, který výzkum evropeizace uvádí do přímé souvislosti s evropskou integrací. Jeden rozměr evropeizace je dán předpokladem, že současná úroveň evropské integrace vytváří a rozvíjí určité struktury vládnutí na evropské úrovni, což znamená nejen tvorbu politických, sociálních a právních institucí, ale zejména formalizující se strukturu interakcí mezi těmito institucemi a vytváření politických sítí (*policy networks*) k řešení politických úkolů. (Cowles, Caporaso, Risse 2001) Výzkum evropeizace pak vychází z premisy, že postup evropské integrace pravděpodobně ovlivňuje domácí politiku a to v rozměru *politics*, *polity* i *policy* (Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 19).

Výzkum orientovaný na propojování národní a evropské roviny a na jejich vzájemné ovlivňování byl dlouhou dobu poměrně opomíjen a studium národních politických systémů bylo od výzkumu evropské integrace v podstatě izolováno. Podle Simona Hixe a Klause H. Goetze byla tato skutečnost způsobena zejména třemi faktory:

¹⁵ Podobnou kritiku jako Haverland, vznáší i švýcarský politolog Jürgen R. Grote, který dokonce navrhl použít tento pojem pouze na specifickou oblast *policy-analysis*.

1. Šlo o produkt přirozené tradiční dělby práce v rámci politické vědy mezi vlastní politologií a mezinárodní vztahy.

2. Řada vědců z oboru komparativní politologie si zachovávala zdravou skepsi ohledně výzkumu evropské integrace.

3. Dlouhou dobu se význam evropské integrace na vývoj domácích politických systémů jevil empiricky jako zanedbatelný a tak prostě nebyl zařazován jako prvek výzkumu. Teprve v současné době se otevírá široký prostor pro výzkum, v němž by závislou proměnnou byla změna a kontinuita domácích (národních) politických systémů v závislosti na podobě, směru a rychlosti evropského integračního procesu (Hix, Goetz 2000: 1-2).

Evropská integrace obsahuje dva vzájemně propojené procesy. Jednak dochází k delegaci politických kompetencí na supranacionální rovinu tak, aby bylo dosaženo konkrétních politických výsledků, jednak dochází k etablování nové struktury politických institucí s exekutivní, legislativní a judikativní pravomocí. (Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 20) Struktura vládnoucích institucí na evropské rovině vytváří zvláštní prostředí, v němž se musejí orientovat a pohybovat i vnitropolitickí aktéři a musejí tomuto prostředí přizpůsobovat svoje cíle, strategie a funkcionální a organizační struktury (Hix, Goetz 2000: 3-9).

Takové vymezení, které zahrnuje jak rovinu utváření *de facto* politického systému EU, tak rovinu domácích reakcí a podnětů, není dostatečně jednoznačné na to, aby bylo možné z tohoto konceptu vyvozovat konkrétní výzkumné úkoly.

Claudio M. Radaelli se pokusil definovat koncept evropeizace primárně v souřadnicích národní politiky a její tvorby. Evropeizace pak podle Radaelliho představuje: „*Proces (a) utváření, (b) difuze a (c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, paradigmat policy, stylů, způsobů jak dělat věci a sdílených hodnot, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci utváření rozhodnutí EU a*

poté inkorporovány do logiky domácího diskursu, identit, politických struktur a veřejných politik.“ (Radaelli 2000: 4)

Vrátíme-li se k argumentaci Hixe a Goetze, lze očekávat, že proces evropské integrace bude mít v zásadě dva typy dopadu na vnitrostátní aktéry a instituce a navíc se lze důvodně domnívat, že tyto typy budou vzájemně propojeny (Hix, Goetz 2000: 10):

1. delegování politických kompetencí na evropskou rovinu a z toho vzešlé politické výsledky omezí vnitropolitické volby, posílí určité směry politického a institucionálního vývoje a budou katalyzovat změnu v jiných oblastech.

2. etablování vládních institucí na vyšší úrovni vytvoří nové příležitosti pro obcházení omezení daných vnitřní politikou státu, což bude sloužit buď k podpoře určitých politik nebo naopak k vetování jiných či k zajištění výhod plynoucích z držení specifických informací.

Spolu s Tanjou Börzel a Thomasem Risseem lze říci, že potřeba evropeizační změny vyvstává *de facto* pouze v těch případech, kdy existuje určitá inkompatibilita (*misfit*) v oblasti *polities*, *politics* či *policies* mezi evropskou a domácí rovinou. Tato inkompatibilita může vyvolat adaptační tlak a následnou změnu, pokud aktéři či instituce, jichž se výzva týká, na ni odpovědí (Börzel, Risse 2003: 58).

V oblasti srovnávací politologie se objevuje řada zajímavých oblastí, v nichž má smysl uvažovat v pojmech konceptu evropeizace. Cílem této práce je především zaměřením se na proces adaptace národních politických struktur (parlamentů, vlád, regionálních aktérů) na měnící se kompetenční pole dané rozvojem oblastí regulovaných na úrovni EU.

1.2 Definice a vývoj výzkumu evropeizace

Pokus o přesnou definici „evropeizace“ je velmi obtížný a hodnotově podmíněný. S ohledem na to, jak komplexně lze evropeizaci chápat, by nejstručnější charakteristika mohla znít následovně:

Jde o proces ekonomicko-politické regionální globalizace, jehož dominantní institucionální architekturou se stala Evropská společenství/Evropská unie.

Právě tato skutečnost velmi specifického institucionálního vyjádření jinak obecně působících procesů ekonomické internacionalizace v evropském regionu – jako součást celosvětových globalizačních trendů – je to co dělá fenomén evropeizace reálně existujícím. Evropeizaci lze tedy chápat jako regionální globalizaci *sui genesis*¹⁶, opírající se o institucionální architekturu, která je též nezaměnitelná.

Právě proto, že v případě evropeizace nejde jen o trendy ekonomické, ale ve velmi výrazné podobě, implicitně i explicitně, o závazky a požadavky institucionální a hodnotové, nemá tento pojem hodnotově neutrální povahu (na rozdíl od pojmů internacionalizace či globalizace. V našem pojetí je tedy evropeizace pojem, který je těsně spojen s fenoménem evropské integrace, realizující se v rámci Evropských společenství, a projevující se především vůči těm zemím, které ještě v Evropské unii nejsou, ale které o přístup programově usilují, resp. které rozvíjejí jak ekonomicky, tak i mimoekonomicky těsné vztahy s EU a jejími členskými státy. Proces evropeizace tedy v našem pojetí lze chápat i jako dobrovolné přejímání institucionálních a legislativních pravidel (*acqui*), na kterých funguje EU (Jakš 2005: 117).

Evropeizace se stala jedním z nejrozšířenějších teoretických přístupů ke studiu EU a jejího vlivu na politický a institucionální vývoj členských států. Široké využití tohoto přístupu vedlo ke konceptuální neurčitosti a různosti definic.

¹⁶ Tzn. vlastního druhu.

Někteří odborníci, zabývající se problematikou evropeizace, se zaměřují zejména na Evropskou úroveň. Kupříkladu Cowles et al. (2001: 2), popisuje evropeizaci jako „vznik a rozvoj odlišných struktur na evropské úrovni“ ... „které formalizují interakce mezi aktéry politických sítí zaměřujících se na vytváření autoritativních evropských norem na evropské úrovni, např. politické, právní a společenské instituce spojované s politickým řešením problémů, které formalizují interakce mezi dotčenými subjekty a politickými záměry, které se soustředí na vytváření autoritativních pravidel.“

Většina prací zabývající se evropeizací, ji považuje za infiltraci evropské dimenze politiky do dimenze politiky národní. Toto pojetí politiky popisuje Robert Ladrech (1994: 6), který chápe evropeizaci jako „inkrementální proces, jenž přeorientovává směr a tvar politiky do stupně, ve kterém se politická a ekonomická dynamika Evropského společenství stává součástí organizační logiky národních politik a policy-makingu.“¹⁷

Radaelli (2000: 3-4) zastává podobný přístup, kdy definuje evropeizaci jako „procesy konstrukce, difuze a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů jakými se věci dělají a sdíleného přesvědčení a norem, které jsou nejprve definovány a které se konsolidují při rozhodování v EU a následně jsou inkorporovány do logiky domácího diskurzu, identit, politických struktur a veřejných politik.“ Podle Knilla and Lemkuhla (1999: 1), „v nejexplicitnější formě evropského policy-makingu může být vyvolána změna prostřednictvím předepisování konkrétních institucionálních požadavků, kterým se členské státy musí přizpůsobit“.

Přes podstatné odlišnosti sdílejí všechny teorie integrace jedno společné: chápou evropský integrační proces a jeho výsledek –

¹⁷ Ladrech (2001) navrhuje pět oblastí, ve kterých mohou být studovány efekty evropeizace na národní politické strany a stranické systémy: 1) změny ve stranických programech; 2) struktura stranické organizace; 3) modely stranické soutěže; 4) vztahy mezi stranami a vládami; 5) vztahy stran na nadnárodní úrovni.

institucionální strukturu EU – jako svou závislou proměnnou (jako to, co má být vysvětleno). V tomto smyslu jsou to teorie, které se na integraci dívají „zdola“ – snaží se (můžeme říci: v národním kontextu nebo jeho proměně) nalézt příčiny pro budování nadnárodní struktury evropských institucí (Börzel, Risse 2003: 57).

Koncept evropeizace tento trend obrací. Namísto toho, aby se snažil vysvětlit důvody integračního procesu, vysvětluje vliv tohoto procesu v národních politických společenstvích. Jedná se tak o pohled „shora“ – závislou proměnnou tohoto výzkumného programu není integrační proces, ale jím způsobené změny v politické struktuře členských států EU (Císař 2005: 55).

Podle Radaelliho je evropeizace tvořena procesy „(a) konstrikce, (b) rozšiřování a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, „metod řešení“ a sdílených přesvědčení a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci veřejné politiky a politického procesu EU a následně inkorporovány v rámci domácího diskurzu, identit, politických struktur a veřejných politik.“ (Radaelli 2003: 30) Koncept evropeizace se jinými slovy týká proměny domácí politiky v důsledku adaptačního tlaku z EU.

Jiní autoři evropeizaci definují jako konkrétní projev mezinárodní institucionalizace v evropském prostoru. Evropeizace je chápána jako „*objevení se a rozvoj zvláštních struktur vládnutí na evropské úrovni*, tj. politických, právních a sociálních institucí spojených s politickým řešením problémů, které formalizují interakce mezi aktéry, a politických sítí specializujících se ve vytváření autoritativních evropských pravidel.“ (Riise et al. 2001: 3)

Evropeizace je tak primárně chápána jako rozvoj nové – nadnárodní – struktury politického rozhodování. Avšak podobně jako v případě Radaelliho je i v tomto případě výzkum exkluzivně zaměřen na efekty budování této nové struktury v národních politických prostředcích. I v této verzi si tak zachovává pohled „shora“ – strduje tlak EU v evropských

státech. Tento tlak se projevuje jak v jednotlivých *polícies*, tak také v institucionální struktuře (*polity*) a politických interakcích (*politics*) v členských zemích EU a zemích ucházejících se o členství (Schimmelfennig 2002, Börzel, Risse 2003, Grabbe 2003). Rejstřík domácích efektů evropeizace shrnuje následující tabulka.

Tabulka 2: Domácí efekty evropeizace

evropeizace		
politiky (<i>polícies</i>)	politický proces (<i>politics</i>)	instituce (<i>polity</i>)
standardy	formulace zájmů	politické instituce
instrumenty	agregace zájmů	mezivládní vztahy
způsoby řešení problémů	reprezentace zájmů	soudní struktury
politické diskurzy	veřejné diskurzy	veřejná správa
		státní tradice
		ekonomické instituce
		vztah státu a společnosti
		kolektivní identity

Zdroj: Börzel, Risse 2003: 60

Abychom mohli o tlaku evropeizace hovořit, mezi národními a evropskými politikami, institucemi a interakcemi musí existovat určitý nesoulad. Jen v tomto případě lze očekávat adaptační tlak (Císař 2005: 57). Pokud je národní rovina s evropskou v souladu, pro tlak evropeizace neexistuje logicky žádný prostor: „*Pokud jsou evropské normy, pravidla a s nimi spojená kolektivní přesvědčení z velké části kompatibilní s těmi na domácí úrovni, nedávají vzniknout problémům jejich dodržování nebo efektivní implementace (...) ani neposkytují nové příležitosti a hrozby domácím aktérům, které by vedly k redistribuci zdrojů na domácí úrovni, a*

umocňovaly by některé z nich, zatímco jiné by oslabovaly.“ (Börzel, Risse 2003: 61)

Nesoulad mezi domácí a evropskou rovinou tak tvoří východisko modelu evropeizace. Ten pak popisuje logiku adaptace na základě dvou odlišných optik – jednu poskytuje racionalistická verze institucionalismu a druhou jeho verze sociologická (Schimmelfennig 2002, Börzel, Risse 2003).

Racionalistická verze modeluje jednání aktérů na základě teorie racionální volby – aktéři sledují svůj vlastní zájem, jednají instrumentálně a snaží se maximalizovat svůj vlastní užitek. K tomu kalkulují náklady a očekávané výnosy svého jednání. Z tohoto hlediska je pak evropeizace viděna jako nová struktura politických příležitostí, která svým tlakem v domácím politickém kontextu některé aktéry umocňuje a jiné naopak zbavuje politické relevance (Börzel, Risse 2003). Výsledkem je proměna politik a institucí určitým směrem.

Díky tlaku evropeizace tak dochází k redistribuci zdrojů v domácí politické aréně a ta v konečném důsledku vede ke změně politik(y) nebo institucí (Císař 2005: 57). Evropeizace však vede k redistribuci zdrojů jen v tom případě, kdy mají aktéři schopnost adaptačního tlaku (nových příležitostí) skutečně využít. Jen tehdy platí, že evropeizace *„vede nejen k adaptačním tlakům, ale také různým způsobem umocňuje domácí zájmy“*. (Cowles et al. 2001: 229)

Podle logiky sociologického institucionalismu není domácí změna vedena instrumentální logikou, ale je výsledkem procesu sociálního učení (Powell, DiMaggio 1991). Podle této verze institucionalismu totiž aktéři nejednají vždy instrumentálně, ale často podle pravidel, která chápou jako legitimní a správná. Sociologický institucionalismus evropeizaci nevidí jako novou strukturu politických příležitostí, ale jako zdroj norem, přesvědčení a sociálních očekávání, do nichž jsou aktéři v členských státech socializováni (Checkel 1999, Risse 2000).

Pokud jsou nové (evropské) normy dostatečně internalizovány, dochází k proměně sebechápání (identity) reprezentantů politického společenství a díky tomu se mění také politiky a instituce (Börzel, Risse 2003). V procesu socializace sehrávají stěžejní roli nestátní političtí aktéři, kteří fungují jako promotéři evropských norem (Keck, Sikkink 1998, Risse et al. 1999).

Podle racionalistické logiky dochází k umocnění/oslabení domácích aktérů, podle sociologické logiky pak k jejich socializaci do evropských norem. Političtí aktéři v tomto modelu vystupují jako zprostředkující proměnná, která filtruje působení nezávislé (EU) na závislou proměnnou (domácí politiky, instituce). V protikladu k tomu, co model tvrdí, není proto schopen navrhnout adekvátní nástroje k analýze proměny politických interakcí v integrující se EU (Císař 2005: 58).

1.2.1 Evropeizace „bottom-up“ a „top-down“

V kontrastu dosavadního výzkumu týkajícího se EU a evropské integrace, při kterém byl obecně aplikován „*bottom-up*“ přístup, jenž se zaměřuje na vytváření supranacionálních struktur a na vliv národních struktur a politik v tomto procesu (Wallace a Wallace, 1996; Héritier, 1999), využívá převažující většina výzkumů evropeizace přístupu „*top-down*“, který zkoumá vliv EU na národní (domácí) struktury a procesy (Featherstone a Radaelli, 2003; Radaelli, 2000; Cowles et al., 2001; Knill, 2001; Héritier et al., 2001; Goetz a Hix, 2001; Börzel, 2002; Anderson, 2002; Bulmer a Lequesne, 2002).

Při aplikaci „*top-down*“ přístupu, se výzkumníci zaměřují na odlišné subsystémy a úrovně domácí politiky, včetně struktur a procesů decision-makingu, institucí a institucionálních organizací, a také exekutivy a jejich specifických rezortů. Tento přístup může být analyzován ve třech různých dimenzích politiky: *policy*, *politics* a *polity*. Někteří odborníci, včetně Börzela a Risseho (2000) a Bulmera a Burche (2001), tvrdí, že dopad evropeizace na národní (nebo domácí) politické struktury a procesy je

evidentní ve všech třech dimenzích. V dimenzi *policy* ovlivňuje narůstající počet úrovní politik a kompetencí EU národní politiky a *policy-making*.

Toto ovlivňuje i druhou dimenzi (*politics*), kde evropeizace reflektuje povahu a podmínky domácí politické debaty, počínání politických stran a zájmových skupin a v neposlední řadě také sféru veřejného mínění.

Třetí dimenze (*polity*) zahrnuje vládní, institucionální, administrativní a soudní struktury, prostřednictvím nichž je politika implementována a které jsou se vzrůstající mírou ovlivňovány Evropskou unií.

1.3 Evropeizace v prostředí České republiky

Většina literatury, zabývající se problematikou evropeizace, zkoumá vliv EU na politiky, struktury a procesy stávajících členských států. Zároveň ovšem vzrůstá i počet studií, které aplikují perspektivu evropeizace na kandidátské země, obzvláště na ty, nacházející se ve střední a východní Evropě (Grabbe, 2001, 2002; Goetz, 2001; Schimmelfennig et al., 2003; Schimmelfennig a Sedelmeier, 2004).

Podle Grabbeové (2002: 2), je evropeizační perspektiva vztahující se k těmto zemím relevantní, „protože se jedná o subjekty, které jsou vystavovány stejnému tlaku na přijetí politik EU, tak jako je tomu u stávajících členských států. Evropeizační mechanismus, identifikovaný v literatuře o Evropské unii, ve většině případů také pracuje s uchazečskými státy, přičemž jim přisuzuje stejné politické struktury a implementační procedury“.¹⁸ V souvislosti s tímto dále argumentuje, že kvůli takovým faktorům jako je rychlost nastavování pravidel a norem EU, nebo otevřeností zemí procházejících post-komunistickou transformací vůči vlivu a hloubce přístupové agendy EU, mohou být tyto země pro výzkum evropeizačních tlaků ještě lepším subjektem než je tomu v případě stávajících členských států (Grabbe, 2002).

¹⁸ Jedná se o případ České republiky před tím, než se stala plnohodnotným členem EU.

Podobný argument zastává i Schimmelfennig a Sedelmeier (2004: 661) v jejich analýze kondicionality a evropeizace střední a východní Evropy: „*Touha většiny zemí středo-východní Evropy připojit se k EU, kombinovaná s velkým objemem a intruzívností pravidel vztahujících se k jejich členství, umožnila EU mít v těchto zemích bezprecedentní vliv na restrukturování domácích institucí a celé řady veřejných politik*“. Tito autoři nicméně dále argumentují, že vliv EU by se po přijetí těchto zemí mohl snížit, protože by již neexistoval klíčový podmíněčný stimul v podobě případného členství (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004: 676).

Pro Českou republiku, stejně tak jako pro ostatní uchazečské státy, znamenalo rozhodnutí o přistoupení k EU zásadní dopad v oblasti domácí politiky. Přístupová vyjednávání, následné referendum a nový statut řádného členství velmi zintenzivnil debatu o evropské integraci a přetransformoval ji z otázky zahraniční politiky na důležité domácí politické téma. Společně s postupující integrací ČR do EU se tak české politické strany a s nimi i česká politika stala více evropeizovanou.

2. Koncept multi-level governance

Evropská unie byla od svého založení vždy kompromisem mezi federálním a mezivládním modelem. Tyto různé tendence přetrvávají až do dnešních dnů. O vysvětlení integračního procesu v Evropě se teorie evropské integrace pokoušejí od jejího počátku. Zatímco neofunkcionalisté věřili, že podmínkou úspěšné integrace je přesun politických kompetencí na nadnárodní úroveň, intergovernmentalisté naopak zdůraznili klíčovou roli velkých evropských států (Haas 1968, Moravcsik 1998, Rosamond 2000).

Jak upozornila teorie víceúrovňového vládnutí již v polovině 90. let 20. století, politický proces v EU je charakterizován vzájemným propojením národních, regionálních a nadnárodních institucí, které umožňují různým politickým aktérům na různých úrovních interagovat¹⁹ a „obejít“ národní (státní) úroveň tak, jak to ilustruje např. přímá spolupráce mezi zájmovými skupinami a evropskými institucemi.²⁰ Mnohoúrovňové politické zřízení (*multi-level polity*), které se podle proponentů této teorie zformovalo v podobě EU, poskytuje nové politické příležitosti, které umožňují kolektivní jednání (resp. prosazování zájmů) na jiné, než národní úrovni.

Paradigma mnohoúrovňového vládnutí pak svým způsobem jednostranný pohled obou perspektiv na národní, resp. nadnárodní úroveň politického rozhodování doplnilo komplexním modelem, v němž politický proces probíhá zároveň na několika úrovních (Marks et al. 1996, Hooghe, Marks 2001, Císař 2002).

¹⁹ Tzn. vzájemně působit, ovlivňovat a směřovat k určitým cílům.

²⁰ Příkladem mohou být evropské asociace zastupující zájmy velkých a malých firem, profesní zájmy, zájmy zaměstnanců, životního prostředí, žen či regionů a měst.

2.1 Multi-level governance a decentralizace

Jedním z klíčových procesů, který bývá analyzován při výzkumu vládnutí (*governance*) v současných společnostech a politických systémech, je proces doplnění klasického státocentrického pohledu na vládu a vládnutí novou perspektivou, která zohledňuje narůstající počet úrovní, na nichž je vládnutí prováděno. Vládnutí se ze státní roviny rozšiřuje či přesouvá na rovinu sub-státní či supranacionální a před výzkumem vládnutí se tak otevírá jeho víceúrovňová perspektiva (srov. např. Bache, Flinders 2005).

Jestliže klíčovým heslem procesu vytváření národních států byla centralizace, pak reakci na nové podmínky je možné označit obecným termínem decentralizace (regionalizace, devoluce) případně ne-centralizace (federalizace) s potřebným vědomím toho, že tyto procesy nabývají řady odlišných podob a to především na základě důvodů, které k nim vedou, avšak také na základě obsahu, kterými jsou naplněny (Říchová, Fiala 2002).

Ačkoliv by se mohlo zdát, že regionalizace je jednoduše proces vedoucí k vytvoření, respektive uznání regionů jako určitým způsobem vymezených celků, v odborné literatuře někteří autoři odlišují regionalizaci a regionalismus na základě toho, kterým směrem je proces veden. Regionalizace je chápána jako proces vedený ve směru shora-dolů, tedy „pravidla hry“ jsou určena centrem, zatímco regionalismus je chápán jako proces opačný, kořenící v samotném regionu, tedy jako proces vedený zdola-nahoru. Podle Keatinga, se v 80. letech 20. století objevila nová forma regionalismu (spojená s regionální politikou), a to v souvislosti s globalizací, evropskou integrací a s jistou dávkou eroze státu²¹ (Keating 1998: 73). Tento „nový“ regionalismus je podle Keatinga označen dvěma rysy:

²¹ K erozi státu docházelo podle Keatinga trojím způsobem: 1. shora – internacionalizací; 2. zespodu – regionálními a lokálními požadavky; 3. z boku – postupem tržní a občanské společnosti, která erodovala jeho kapacity v ekonomickém řízení, v sociální solidaritě, ve formaci kultury a identity, stejně jako institucionálním uspořádání.

1. není obsažen v rámci národního státu;
2. staví regiony jeden vůči druhému soutěživým způsobem

Termín region není snadné jednoduše vymezit, záleží na úhlu pohledu, z něhož je na tuto entitu pohlíženo. Keating nabízí minimální definici regionu jako „*zprostředkujícího teritoriálního stupně mezi státem a lokalitou – obcí*“ (Keating 1998: 9) Smyslem regionalismu není převzít funkce státu, a proto vznik a existence regionů není chápána jako alternativa státu (Keating 1998: 11).

Obtíže spojené s definováním regionalizace, respektive regionalismu, provázejí také termín decentralizace. Decentralizace je v obecném významu procesem, v jehož rámci dochází k rozbití centralizovaného modelu vlády a na různě definované jednotky státního celku jsou přeneseny různě definované kompetence, respektive tyto jednotky jsou danými kompetencemi nadány. Ve skutečnosti jde o to, že stále existující centrální vláda (centrum) disponuje konečnou mocí vzhledem k daným jednotkám; proces de-centralizace či opačné re-centralizace je v moci centra (Vykoupilová 2007: 17).

Index takto přenesených pravomocí může být velmi široký, jak ukázaly příklady jednotlivých zemí, v nichž se decentralizace odehrála.

Velmi zjednodušeně lze hovořit o přenosu jistých administrativních kompetencí, v takovém případě je používán termín administrativní *dekoncentrace* (Říchová, Fiala 2002). Dále je možno hovořit o přenosu jistých politických kompetencí (ve smyslu policy-making a decision-making) a tento proces můžeme označit za samotnou decentralizaci (Říchová, Fiala 2002).

Jak bylo zmíněno výše, klasifikace systémů více-úrovňového vládnutí není snadná vzhledem k prostupnosti a měnící se existenci jednotlivých systémů, vzhledem k ústavně daným principům a reálnému, aktuálnímu fungování a v neposlední řadě vzhledem k reakci jednotlivých evropských států na realitu Evropské unie. Záleží proto na důsledné volbě kritérií, která mohou být různá vzhledem k tomu, z jakého úhlu pohledu je

na systémy tzv. *multi-level governance* pohlíženo. Následující dvě podkapitoly jsou zaměřeny na typologii, kterou navrhla Brunetta Baldi a na klasifikaci představenou Liesbet Hooghe a Gary Marksem.

2.1.1 Typologie multi-level governance dle Brunetty Baldi

Brunetta Baldi vychází z předpokladu, že současné komplexní vztahy a výzvy, kterým jsou současné státy vystaveny, znemožňují efektivní používání dichotomické škály unitární – federální, jednoduše proto, že „*unitární systémy zakusily procesy regionalizace, federalizace a devoluce²², které oslabily rozdíl s federálními systémy zvýrazněním jejich teritoriálních rozmanitostí. Shrnuto, nová institucionální uspořádání a vícevrstevné utváření politiky (policy) způsobily, že dichotomie federální – unitární ztrácí svoji schopnost popisovat empirickou zkušenost.*“ (Baldi 1999: 2)

Baldi vytvořila typologii na základě dvou proměnných a to stupně centralizace (osa centralizace – decentralizace) a stupně centralismu (osa centralismus – federalismus). První osa představuje skutečnou distribuci moci mezi jednotlivé stupně vlády s ohledem na proces *policy-making*; pravomoci *decision-making*; administrativní a fiskální zdroje. Druhá osa představuje povahu vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vlády.

Základním kritériem, které charakterizuje první osu, je existence centra, respektive množství existujících center. Pro centralismus je charakteristická existence jednoho centra, pro federalismus je charakteristický ne-centralismus (viz. níže). Vztah centra k ostatním subjektům, respektive existence ne-centrální, vyrovnané struktury, odkazuje k míře centralismu, respektive federalismu. Na základě tohoto vztahu Baldi rozlišuje mezi tím, co nazývá *unitární systémy (unitary systems)*, pro něž je charakteristické to, že lokální vlády nejsou kvalifikovány jako úplné *polities* (jsou spíše administrativními jednotkami),

²² Proces svěření pravomocí ústřední vlády samosprávným celkům nižší úrovně

nebo jejich existence není ústavně zakotvena, případně jejich pravomoci nejsou dány ústavou.²³

Dále tím co jmenuje jako *regionální systémy (regional systems)*, v nichž regiony jsou *polities* uznány ústavou, ovšem buď nemají legislativní pravomoci²⁴ (ve smyslu vytváření práva) nebo tato pravomoc není výlučná.²⁵ Dalším znakem je to, že nejsou reprezentovány na celonárodní úrovni.

Baldi dále pracuje s kategorií, kterou nazývá *regio-federální/federalizující systémy (regio-federal/federalizing systems)*. V rámci této kategorie se nacházejí země, které disponují federálním uspořádáním, nicméně jeho „kvalita“ není dostatečná pro to, aby byly označovány jako federace. Znamená to, že jednotky daného uspořádání jsou sice uznány ústavou, fungují jako plné *polities*, mají výlučnou legislativní kompetenci (ve smyslu tvorby zákonů), nicméně toto uspořádání může být asymetrické, což znamená, že se nevztahuje ke všem jednotkám (podjednotkám) daného uspořádání²⁶, případně reprezentace na základě příslušnosti k teritoriu – teritoriální reprezentace může být rozvinuta, nicméně ne plně konstitucionalizována v podobě druhé komory.²⁷ Posledním typem je federace, v níž se spojují všechny prvky federalismu²⁸ (Baldi 1999).

²³ Příkladem tohoto typu je Irsko.

²⁴ Např. Francie.

²⁵ Např. Itálie.

²⁶ Jako příklad uvádí Baldi Velkou Británii, respektive Skotsko.

²⁷ Např. Španělsko.

²⁸ Např. Švýcarsko.

Tabulka 3: Klasifikace systémů na základě stupně centralizace

Centralismus	→	→	Federalismus
<i>Unitární systémy</i>	<i>Regionální systémy</i>	<i>Regio-federální/ federalizující systémy</i>	<i>Federace</i>
Irsko	Francie (bez legislativních pravomocí)	Velká Británie - Skotsko	Švýcarsko
	Itálie (pravomoci nejsou výlučné)	Španělsko	

Zdroj: Autor (dle Brunetty Baldi, 1999)

Klasifikace tak, jak ji navrhla Brunetta Baldi, se jeví jako zajímavá v mnoha ohledech. Především východisko rozbíjející již těžko existující dichotomii přináší řadu možností, jak s jednotlivými systémy pracovat. Lze konstatovat, že pro Baldi se kritériem klasifikace stala míra „federalizace“ jednotlivých systémů a to z několika hledisek: jednak vzhledem k míře uznání „konstituujících“ jednotek ze strany centra, mírou pravomocí, jimiž tyto disponují, ale také z hlediska „rovnosti“ jednotlivých konstituujících jednotek. Tedy kritériem není pouze „funkčnost“, ale také teritorialita.

Jako problematická se nicméně jeví kategorie regio-federální/federalizující systémy, jejímž hlavním nedostatkem je přílišná heterogenita zemí, které do ní byly zařazeny. Je zřejmé, že Baldi se pokusila o systematické zpracování jednotlivých kategorií tak, aby všechny, v dané době existující systémy, byly zařaditelné, což však právě třetí typ jí navržené typologie do značné míry znevýhodňuje (Vykoupilová 2007: 23-24).

2.1.2 Typologie multi-level governance dle Hooghe a Markse

Také pro Liesbet Hooghe a Garyho Markse (2001, 2003) jsou základním kritériem klasifikace víceúrovňového vládnutí kompetence (*jurisdiction*), jejich vymezení, naplňování a realizace. Svým způsobem zohledňují také teritoriální rozměr, nicméně pouze jako jeden z ukazatelů.

Je zjevné, že oproti typologii, kterou sestavila Baldi, v nichž do jednotlivých typů spadají jednotlivé existující státy reprezentující různé typy víceúrovňového, respektive ne-centralizovaného vládnutí, je klasifikace Hooghe a Markse více schematická. Hooghe a Marks se snaží najít typy možné organizace víceúrovňového vládnutí, zatímco Baldi popisuje výsledné stavy tak, jak je reprezentují jednotlivé existující víceúrovňové systémy vládnutí.

Jedná se tak o to, zdali jsou jednotlivé kompetence (*jurisdiction*) určeny pro obecný účel nebo jsou specializované, zdali se území jednotlivých *kompetencí* vzájemně vylučují nebo se překrývají a zdali jsou tyto vzorce stabilní nebo se proměňují. Na základě těchto proměnných autoři konstruují dva typy, nazvané jednoduše jako Typ I a Typ II.

V případě prvního typu je rozptýlení autority omezeno jak vzhledem k počtu úrovní, tak vzhledem k počtu *kompetencí*, které se vzájemně vylučují, tedy nepřesahují se a jsou relativně stabilní. Rozdíl druhého typu pak spočívá v tom, že *kompetence* se vzájemně přesahují, jsou proměnlivé, existuje jich vysoký, nikoli limitovaný počet umožňující jejich další diferenciaci vzhledem k aktuálním potřebám vládnutí a nejsou vázány na určité – teritoriální – úrovně (Hooghe, Marks 2001).

Ideovou platformou Typu I je federalismus charakteristický omezeným počtem úrovní a vymezenými pravomocemi (kompetencemi) pro jednotlivé úrovně; jednotkou analýzy se v takovém případě stává určitá vláda spíše nežli určitá *policy*. Lokalizace Typu II je mnohem více

obtížná právě pro to, že se soustřeďuje spíše na oblast *policy*, respektive *public policy*²⁹ (Vykoupilová 2007: 24).

Je zjevné, že konstrukce Typu I je charakteristická pro federální systémy (v širším významu tohoto slova). Typ I se tak může stát více konkretizovaný, což přiznávají i samotní autoři. Příklady Typu II hledají autoři na lokální úrovni ve Švýcarsku, přidávají také příklady z některých států Spojených států amerických (upozorňují, že Typ II doplňuje Typ I, respektive, že kompetence Typu II nehrají hlavní úlohu vzhledem k Typu I vládnutí lokálních vlád), obecně pak v oblasti *public policy*. Hooghe a Marks (2001) upozorňují, že nalézt jej lze všude tam, kde „končí“ hranice Typu I. Typologii víceúrovňového vládnutí dle Hooghe a Markse předkládá následující tabulka.

Tabulka 4: Typy víceúrovňového vládnutí podle Hooghe a Markse

Typ I	Typ II
Kompetence zahrnující více úkolů (multi-task)	Kompetence zahrnující určitý úkol
Kompetence se vzájemně vylučují vzhledem k hranicím jednotlivých teritorií (regionů)	Kompetence se teritoriálně překrývají
Omezený počet kompetencí	Vysoký počet kompetencí
Omezený počet úrovní (levels) kompetencí	Vysoký počet úrovní (levels) kompetencí
Kvazi-permanentní systém kompetencí	Flexibilní systém kompetencí

Zdroj: Autor (dle Hooghe a Markse; 2001, 2003)

²⁹ Tzn. na oblast veřejné politiky.

3. Kohezní politika Evropské unie

V označení kohezní politiky na unijní úrovni nepanuje shoda. Od jejího zavedení byla označována jako *regionální politika EHS/ES/EU*.³⁰ V rámci tohoto označení chápeme politiku primárně zaměřenou na hospodářský rozvoj regionů. Dnes je realizována ve 28 zemích EU.

V průběhu 80. let 20. století v souvislosti s jižním rozšiřováním se díky rozmachu využívání strukturálních fondů vžilo označení *strukturální politika ES/EU*. Přijetím smlouvy o Evropské unii, za účelem ekonomicky a sociálně vyváženého rozvoje regionů, nese tato politika označení *politika hospodářské a sociální soudržnosti*. Lisabonská smlouva pak rozšiřuje politiku soudržnosti o *územní (teritoriální) soudržnost*. V odborné literatuře se tedy setkáváme s mnoha různými označeními. Často se setkáváme s názvy jako *politika soudržnosti* či *kohezní politika*. Doposud je využíváno i zastaralého označení *regionální a strukturální politika EU*.³¹

Klíčovým nástrojem kohezní politiky jsou strukturální fondy EU – Evropský fond pro regionální rozvoj (*European Regional Development Fund*, ERDF), Evropský sociální fond (*European Social Fund*, ESF) a Fond soudržnosti (*Cohesion Fund*, CF), jejichž prostřednictvím mohou žadatelé čerpat finanční prostředky z rozpočtu EU. Cílem těchto fondů je dosažení konvergence, tedy vyrovnávání rozdílů mezi členskými státy a jejich regiony v rámci EU, jejichž ekonomická úroveň je značně odlišná.³²

Na rozdíl od měst je obecné vymezení regionu dosti problematické a liší se stát od státu. Na té nejobecnější úrovni se musíme spokojit s vymezením regionu jako hladiny mezi centrální vládou a komunální úrovní, přičemž tato hladina může být vymezena institucionálně, socio-ekonomicky, kulturně či politicky. Tato vymezení se v rámci jednoho

³⁰ Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství, Evropská unie.

³¹ Pro účely této diplomové práce je jako primární označení pro strukturální politiku EU používán termín kohezní politika.

³² Česká republika má v současném programovém období 2007 - 2013 možnost vyčerpat v rámci této politiky 26,7 mld.€.

státního celku mohou, ale nemusí překrývat. Pro potřeby této práce jsou rozhodující regiony, které jsou vymezeny institucionálně a politicky.

Určitým vodítkem k uchopení regionů může být rovněž klasifikace Evropské unie podle tzv. NUTS (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques³³). Kraje v ČR kvůli značným rozdílům velikosti odpovídají úrovni NUTS 3. Po vstupu do EU bylo potřeba vytvořit ještě jednu úroveň územního členění odpovídající úrovni NUTS 2, do kterých směřují prostředky z rozvojových fondů EU. Tento stupeň se nazývá *region soudržnosti*. V Česku tak byly kraje spojeny do 8 regionů soudržnosti (z toho 3 včetně Prahy tvoří jediný kraj). Rozdělení krajů do jednotlivých regionů soudržnosti znázorňuje mapa níže.

Mapa 1: Statistické jednotky – NUTS II v České republice



Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Přes různorodost aktérů můžeme v procesu regionalizace zaznamenat určité společné rysy v dynamice a jejích motivech. Počátek moderní regionalizace je v kontinentální Evropě kladen do šedesátých let

³³ Tzn. nomenklatury územních statistických jednotek.

20. století a souvisí se snahou demokratizovat a zefektivnit fungování státu. Sedmdesátá léta jsou v této souvislosti nazývána desetiletím regionů. Regionalizace je chápána jako nástroj modernizace, což představuje radikální obrat oproti tradičnímu osvícenskému pohledu, který spojoval modernizaci s centralizací a jenž nejméně od 19. století dominoval evropskému myšlení (Keating 1998: 12).

Regionalismus má od svého počátku také významnou ekonomickou dimenzi. Roste přesvědčení, že regionální rozvoj nelze z důvodů asymetrických efektů spojených s růstem ekonomické interdependence a globalizace řídit centrální hospodářskou politikou. Tato dimenze se stává dominantní v osmdesátých letech, kdy se regionalizace stává cestou ke zvýšení konkurenceschopnosti teritoria. Podmínky komplexní interdependence³⁴ snižují schopnost státu jednat jako koherentní aktér (Hocking 1993: 12), dochází k internacionalizaci domácí politiky a stírá se rozdíl mezi domácím a zahraničním. Důležitým trendem je přechod od centralizované, moderní, industriální společnosti k decentralizované, postmoderní, postindustriální společnosti. Informační společnost je, podobně jako agrární, na rozdíl od průmyslové společnosti decentralizovaná (Hocking 1993: 13). V důsledku toho centrum není schopné uspokojovat veškeré potřeby společnosti.

Od menších teritoriálně-administrativních celků se očekává větší flexibilita. Úspěšné regiony mají zároveň působit jako motory, které napomohou rozvoji v ostatních regionech. Pro uchopení fenoménu regionalizace motivované společně globalizací a evropskou integrací je často používán pojem „nový regionalismus“ (Keating 1998). Přenášení kompetencí na instituce společenství vede k oslabení regionů a regiony se ve snaze vyrovnat toto oslabování začínají mnohem více angažovat na evropské úrovni. Tento trend byl zpočátku podporován i Evropskou komisí, objevuje se například slogan „Evropa regionů“ a některé regiony

³⁴ Tzn. vzájemného propojení, respektive závislosti.

jsou uměle vytvářeny³⁵ pouze pro potřeby čerpání fondů ze strukturální politiky EU (Drulák, Königová, Kratochvíl 2005: 154).

Regionalizace byla alespoň zpočátku podmíněna především novým zájmem centra na decentralizaci státu. Nicméně zájem na decentralizaci byl již dlouhodobě sledován místními a regionálními silami, které byly motivovány nejrůznějšími cíli. Tyto cíle je možné klasifikovat dvěma způsoby.

Keatingova politicko-ideologická klasifikace uvádí pět druhů motivů (1998: 13-16):

1. konzervativní – region je chápán jako obrana před modernitou sekulárního státu,
2. liberální – region jako nástroj ekonomické liberalizace umožňující obejít archaické centrální struktury státu brzdící rozvoj (Katalánsko, Bádensko-Virtembersko),
3. progresivní – region má bránit před nerovnoměrným ekonomickým rozvojem a před vnitřní kolonizací (např. ekologové),
4. populistický – vystupuje proti přerozdělování prostředků chudším regionům,
5. separatistický – jeho konečným cílem je vytvoření vlastního státu.

Jinou perspektivu nabízejí Parks a Elcock (2000: 103-104), kteří při své klasifikaci motivace požadavků opět nabízí pět skupin motivů:

1. existence vlastního jazyka a kulturní identity, jejíž role může být posílena předchozí necitlivou politikou vlády,
2. existující hranice a regionální identity,

³⁵ Např. v Řecku a Irsku.

3. politická kultura včetně představ o solidaritě, které jsou v rozporu s politickou kulturou a představami státu, zejména je-li hlavní město vzdáleno od regionu (problém periferie),
4. ekonomický úpadek spojený s přesvědčením, že centrální vláda se dostatečně nestará,
5. vnější tlak států či mezinárodních organizací.

3.1 Regiony jako nositelé politiky EU

Města a regiony se v důsledku regionalizace stávají za určitých okolností důležitými politickými aktéry. Aktérství regionálních a místních jednotek můžeme definovat jako „na jedné straně schopnost zastupovat tyto skupiny navenek a postupovat podle více či méně jednotných strategií ve spolupráci s podniky, státem jakož i jinými městy a regiony.“ (Le Gales 1998: 253)

Aktérství měst a regionů tedy vychází ze vzájemného působení s jinými aktéry a ze schopnosti jejich vedení. Aktérstvím se však nevyčerpává politická funkce měst a regionů, představuje pouze aktivní pól jejich působení. Města a regiony působí rovněž jako pasivní kanály vlivu jiných aktérů. Mají funkci kurýrů působících politicky a ekonomicky na své okolí v zájmu jiných aktérů (centrálních institucí, firem, nevládních organizací apod.), které však kurýři výrazně neovlivňují (Drulák, Königová, Kratochvíl 2005: 155).

Keating rozlišuje sedm kritérií, která rozhodují o schopnostech měst a regionů být aktérem (Keating 1998: 26):

1. Přítomnost institucí – efektivně fungující administrativa měst a regionů, ale i struktury občanské společnosti a ekonomické struktury, které jsou důležitými partnery,

2. schopnost vytvářet politiku – schopnost aktivně působit na partnery a navenek legitimně hájit regionální zájem (oproti funkci kurýrů),
3. kompetence – týka se jednak kvantity (množství), ale především kvality kompetencí, tj. do jaké míry jsou či nejsou sdílené s centrem,
4. partnerství – kvalita zapojení do rozhodovacích sítí a spojení s regionálními partnery,
5. finanční zdroje – opět z hlediska kvantity (výše rozpočtu a podíl vlastních zdrojů) a kvality (kolik prostředků jde na mandatorní výdaje a kolik je k dispozici aktérovi),
6. Vztahy k centru – do jaké míry a jakými prostředky jsou města a regiony schopny ovlivnit jednání centrálních institucí (prostředky se liší podle příslušného národního kontextu³⁶),
7. povaha tržní regulace a ekonomická pozice regionu.

Otázka aktérství byla rovněž zkoumána v kontextu odlišností mezi regiony a městy. Někteří autoři si všímají, že regiony jsou jak vůči městům, tak vůči centru v řadě otázek v konkurenčním vztahu (Le Gales 1998: 249). Zejména města jsou silný konkurent, neboť témata regionální a komunální politiky se výrazně překrývají a oproti často nově ustaveným regionům jsou „přirozenější“ a mají jasnou identitu (Drulák, Königová, Kratochvíl 2005: 156).

3.1.1 Partnerství jako klíčový princip kohezní politiky

Evropská úroveň se jeví jako vhodnější pro řešení nad-regionálních a nadnárodních problémů, jako jsou například problémy životního prostředí nerespektující administrativní hranice nebo otázka zvýhodnění domácího

³⁶ V Německu hrají významnou roli prostředky institucionální, především v podobě horní komory parlamentu složené ze zástupců spolkových zemí, v Itálii rozhodují osobní kontakty a ve státech jako Belgie, Velká Británie či Španělsko dominují kontakty po stranické linii.

ekonomického subjektu bez ohledu na nadregionální dopady. Současně vzdálenost evropské úrovně od úrovně regionální a místní snižuje pravděpodobnost ovlivnění rozhodovacího procesu ze strany regionálních a místních elit. Při zdůvodnění opodstatnění výdajů kohezní politiky se rovněž používá pojem evropská přidaná hodnota. Mairate (2006) uvádí, že v případě kohezní politiky hovoříme o evropské přidané hodnotě tehdy, když jednání členských zemí samostatně není dostatečné pro dosažení cíle hospodářské a sociální soudržnosti. Současně Mairate (2006) poukazuje na reálný posun k této myšlence například prostřednictvím propojení cílů kohezní politiky s cíli dalších evropských témat v oblasti konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

Pro naplnění konceptu hospodářské a sociální soudržnosti byl reformou kohezní politiky z konce 80. let 20. století vytvořen systém čtyř principů, které vytváří základní koncepční rámec fungování kohezní politiky. Princip koncentrace usiluje o směřování podpory na nejvíce ožehavé problémy prostřednictvím definovaných cílů a s důrazem na nejvíce problémové regiony. Princip programování je založen na myšlence zvyšování synergie pozitiv prostřednictvím vytváření koncepčních, víceletých plánů, které nahradily předchozí projektově orientovaný přístup (Bachtler, Mendez 2007).

Vedle principů koncentrace a programování jsou dalšími dvěma základními principy kohezní politiky princip partnerství a princip adicionality.³⁷ Princip partnerství je spojen s koordinací aktivit na různých prostorových úrovních od úrovně lokální, až po úroveň evropskou (Bachtler, Mendez 2007). Takto je princip partnerství založen na interakcích mezi Komisí, členskými státy a dalšími aktéry národní, regionální či místní úrovně určenými členskými zeměmi, kdy všichni partneři spolupracují na dosažení společného cíle. Racionální vysvětlení

³⁷ Princip adicionality požaduje, aby unijní finanční prostředky nenahrazovaly finanční zdroje členských států a tedy aby zvýšení unijních finančních prostředků určených na rozvoj regionů vedlo ke skutečnému zvýšení celkového objemu finančních prostředků určených na rozvoj regionů.

podstaty principu partnerství je založeno na následujících úvahách (Bache 2008):

- Partnerství aktérů zvyšuje celkovou míru znalosti a tím i kvalitu rozhodování,
- Partnerství aktérů umožňuje snazší konsenzus přípravy obsahu programových dokumentů,
- Partnerství aktérů umožňuje snazší konsenzus implementace cílů a priorit programových dokumentů.

Bache (2010) vysvětluje zavedení principu partnerství na bázi snížení francouzských, německých a britských příjmů z kohezní politiky po jižním rozšíření v polovině 80. let a snahy těchto tří zemí zvýšit dohled nad výdaji kohezní politiky plynoucích do nově přistoupivších zemí prostřednictvím nadnárodní kontroly reprezentované Komisí.

Vedle toho Bache uvádí další dva důvody zavedení principu partnerství spojené jednak s rostoucím zájmem o evropskou koordinaci zvyšujících se výdajů kohezní politiky a jednak s rostoucím vlivem Komise.

Na tomto místě je nutné poznamenat, že se zavedení principu partnerství během první reformy kohezní politiky setkalo s odmítavou reakcí řady členských zemí, které princip partnerství vnímaly jako vměšování do jejich vnitřních záležitostí a že specifické problémy se zaváděním principu partnerství pociťovaly (a mnohdy dále pociťují) v roce 2004 přistoupivší země střední a východní Evropy, kde byl v období komunismu potlačen jednak občanský sektor a jednak proces decentralizace moci. Tato skutečnost a snaha Komise dodržet časový harmonogram východního rozšíření EU stojí v pozadí do značné míry ambivalentního postoje Komise podporovat princip partnerství na jedné straně a centralizací zjednodušit programovací a implementační proces kohezní politiky v nových členských zemích na straně druhé (Bache 2010).

Změny principu partnerství mezi jednotlivými programovými obdobími jsou spojeny s požadavky na začlenění stále širšího okruhu

aktérů v horizontální dimenzi partnerství. Takto reforma z roku 1993 explicitně zmiňuje ekonomické a sociální aktéry jako partnery při vytváření koncepčního rámce kohezní politiky, reforma z roku 1999 rozšiřuje princip partnerství o aktéry v problematice udržitelného rozvoje a genderové rovnoprávnosti a reforma z roku 2006 přidává explicitní zmínku o městské správě (Bourne 2007, Bache 2008, Sutcliffe 2000).

Např. Bourne (2007) však uvádí pochybnosti o úspěšnosti principu partnerství, když hovoří o trendu urychlovat proces programování rozhodováním na úrovni centrálních vlád s vyloučením celé řady relevantních partnerů. Sutcliffe (2000) spojuje tuto skutečnost s právem členských zemí vybrat relevantní partnery na regionální a místní úrovni, přičemž o tom, zda budou skutečně zahrnuti jako partneři, rozhoduje zejména politický vliv aktérů. K tomuto Marks (1996) uvádí, že při vytváření koncepčních dokumentů v prvním programovém období 1989-1993 byly k jednacímu stolu přizváni zástupci německých regionů, zatímco Španělsko bylo reprezentováno pouze zástupci centrální vlády. Rovněž Blom-Hansen (2005) tvrdí, že princip partnerství kohezní politiky je naplňován v podobě tradiční pro národní státy a nikoliv podle požadavků a představ Komise. Bache (2010) pak upozorňuje na rozdílnost úspěšnosti naplňování principu partnerství jak mezi jednotlivými státy, tak mezi jednotlivými regiony uvnitř jednoho státu.

Počet principů kohezní politiky je ovšem značně vyšší než čtyři výše uvedené a lze konstatovat, že se tento počet v rámci změn příslušné legislativy zvyšuje.³⁸

³⁸ Takto byl například v roce 2006 zaveden nový implementační princip proporcionality, který umožňuje alokovat finanční a administrativní prostředky rovnoměrně velikosti programových dokumentů.

3.2 Kohezní politika v regionech ČR po vstupu do EU: decentralizace versus recentralizace

Jednou z podmínek členství ČR a dalších kandidátských zemí v EU byla regionalizace administrativních systémů pro implementaci Strukturálních fondů EU. Tato podmínka však nebyla stanovena podle předem daných jednotných pravidel, dle kterých by byl tento systém v každé jednotlivé zemi implementován. Každá kandidátská země si tak sama mohla určit parametry tohoto systému v závislosti na svých národních tradicích a politických požadavcích. Malá politická podpora decentralizaci vedla k vytvoření samosprávných krajů, které mají pouze omezené kompetence, a zároveň k zavedení velmi centralizovaného systému pro administraci strukturální pomoci EU (Marek 2005: 254).

Česká republika prošla od svého vstupu do EU v roce 2004 již dvěma rozpočtovými obdobími, přičemž aktuálně stále ještě dočerpává finanční alokace z již uplynulého, a zároveň se intenzivně připravuje na spuštění nového víceletého finančního rámce.

3.2.1 Programové období 2004-2006 (SRP)

V souvislosti se vstupem ČR do EU a s možností čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů, dostaly kraje významnou příležitost, jak přes svou aktivní účast na administraci čerpání těchto fondů, posílit svou roli coby hybatelé veřejných politik na regionální úrovni. V prvotním období ihned po vstupu, které probíhalo v letech 2004-2006, byla naprostá většina těchto prostředků čerpána prostřednictvím Společného regionálního operačního programu (SRP) a dále pak čtyř sektorových operačních programů (Rozvoj lidských zdrojů, Průmysl a podnikání, Infrastruktura, Multifunkční zemědělství a rozvoj venkova). Řízení a administrace těchto programů byla značně centralizovaná, tudíž role krajů byla v tomto systému výrazně omezena. Nejmarkantnější omezení vlivu představovalo rozhodnutí o sloučení regionálních operačních programů do jednoho programu (SRP), který byl společný pro všechny české regiony

soudržnosti (s výjimkou hl. města Prahy). Podoba tohoto programu v dalším programovacím období byla významným indikátorem vlivu kohezní politiky EU na proces decentralizace v ČR (Marek 2005: 255).

Původní verze Národního rozvojového plánu (NRP)³⁹, která byla vládou předána Evropské komisi (EK) v červenci 2001, obsahoval osm regionálních operačních programů (ROP) a šest sektorových operačních programů (SOP).⁴⁰

Po evaluaci dokumentu doporučila EK vládě snížit počet operačních programů. Komise zdůraznila potřebu koncentrace na menší počet priorit a zaměření se na nejpálčivější problémy ekonomického a sociálního rozvoje ČR v prvních letech po vstupu. Tento postoj Komise byl také reflektován v její Pravidelné zprávě o ČR z roku 2001: *„České orgány by měly urgentně přijmout řadu zásadních rozhodnutí v souvislosti s implementací programů Strukturálních fondů, zejména ohledně počtu operačních programů.“* (European Commission 2001: 82) Komise však nespécifikovala, zda by mělo být větší koncentrace dosaženo snížením počtu ROP nebo SOP (Marek 2005: 255).

Postoj EK se stal konkrétnější po dalších konzultacích s českou vládou. Během těchto rozhovorů Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) naznačilo, že odmítá spojení několika SOP⁴¹ a vyjádřilo preferenci pro sloučení osmi ROP do Společného regionálního operačního programu (SROP). Tento postoj poté EK odsouhlasila.

³⁹ Národní rozvojový plán definuje strategii rozvoje České republiky v jednotlivých programových obdobích.

⁴⁰ Vláda v průběhu roku 2001 rozhodla, že sedm kohezních regionů (NUTS II) bude žádat o podporu v rámci Cíle 1 (všechny operační programy kromě Prahy) a region Praha bude aspirovat na podporu v rámci Cíle 2 a 3 (týkají se jen Prahy). To vyžadovalo dopracování ROP pro sedm regionů NUTS II a přípravu Jednotného programového dokumentu (JPD) pro Prahu.

⁴¹ NRP původně identifikoval následující SOP: 1) Posílení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb; 2) Rozvoj technické infrastruktury; 3) Rozvoj lidských zdrojů; 4) Ochrana a zkvalitňování životního prostředí; 5) Rozvoj venkova a multifunkčního zemědělství; 6) Rozvoj cestovního ruchu a lázeňství.

V druhé polovině roku 2001 vypracovalo MMR dvě verze implementačních opatření pro ROP: první vycházela z SROP; druhá ze sedmi ROP a Jednotného programového dokumentu (SPD) pro Prahu. Oba dokumenty byly rozeslány k diskusi zainteresovaným institucím a organizacím na národní i regionální úrovni. Tyto diskuze ukázaly značné názorové rozdíly v postojích jednotlivých aktérů. Obecně lze říci, že první scénář byl podporován MMR a Komisí, druhý zástupci regionů (Marek 2005: 255).

Scénář SROP vycházel z předpokladu, že se MMR stane primárním řídicím orgánem pro administraci Strukturálních fondů a klíčovou pozici manažera programu zaujme vysoce postavený úředník MMR. Každý z osmi kohezních regionů⁴² nominuje jednoho zástupce do řídicího výboru. Vazba mezi řídicím výborem a regiony je u scénáře SROP definována velmi nejednoznačně. Dokument regionům poskytuje právo vyjadřovat názory skrze doporučení v jakékoli záležitosti, která se vztahuje k realizaci programu. Na druhé straně je zde stanoveno, že úlohou Regionálních rad je přispívat k efektivní realizaci programu a jeho cílů a jednat v souladu s rozhodnutími, která přijme řídicí výbor. (MMR 2001a)

Naproti tomu se v zcela protichůdné pozici nachází druhá varianta s řídicími strukturami, která vycházela z existence sedmi nezávislých ROP plus Jednotný programovací dokument (SPD) pro Prahu. Zde byla celková zodpovědnost za řízení programu svěřena do rukou jednotlivých Regionálních rad. Role MMR je ve srovnání s předchozí variantou značně omezená. (MMR 2001b)

Regiony se obávaly, že přijetí centralizovaného scénáře SROP by ohrozilo jejich schopnost realizovat vlastní priority a omezilo jejich roli při aplikaci Strukturálních fondů na regionální úrovni. Obdobné obavy byly vyjádřeny v Pravidelné zprávě Komise (2001): *„Během sestavování NRP byl použit princip partnerství, ale je ještě třeba zohlednit komentáře z regionů. Dále je třeba věnovat pozornost zajištění dostatečného*

⁴² Resp. jejich Regionální rady, které pro účely Strukturálních fondů reprezentují regiony.

zastoupení ekonomických a sociálních partnerů a dalších příslušných orgánů. Musí se věnovat pozornost informačním tokům a metodám rozšiřování, jakož i času potřebného k zahrnutí širokého spektra názorů do dokumentace, formulující strategické cíle a priority. Musí být zajištěna aplikace principu partnerství na úrovni NUTS 2 – Výborů regionálního rozvoje.“ (European Commission 2001: 82)

Nicméně v usnesení č. 102 přijatém v lednu 2002 vláda rozhodla schválit variantu SROP a nařídila MMR, aby připravilo SROP a SPD pro Prahu od 31. října 2002. V předkládací zprávě, která byla součástí vládní předlohy usnesení, MMR obhajuje svou preferenci pro SROP doporučeními Komise, která upřednostňuje účelnost opatření a jejich efektivnost před decentralizací: *„Vzhledem k tomu, že při očekávaném vstupu prvních kandidátských států do EU v roce 2004 bude na realizaci programů zbývat období pouze tří let, jsou tato doporučení vedena snahou po maximálně možném efektivním využití prostředků, které budou po vstupu do EU pro nové členské státy k dispozici. (...) Zásadní doporučení EK pro programování v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti se týkají zavedení transparentního a co možná nejjednoduššího systému operačních programů a na to navazujícího systému implementačních struktur. Konkrétně se jedná o minimalizaci počtu připravovaných operačních programů a vymezení jejich obsahu, budování administrativní kapacity pro implementaci programů, rozhodnutí o řídicích a platebních orgánech a o posilování absorpční kapacity v regionech.“⁴³*

Vládní rozhodnutí značně posílilo pozici MMR (vůči regionům) v rámci struktur vytvořených pro administraci Strukturálních fondů.

Regiony byly tímto rozhodnutím velmi zklamány a nadále toto rozhodnutí zpochybňovaly. Debata o NRP na období 2004-2006 naznačila, že budoucí spolupráce mezi MMR a regiony (Regionálními radami) v administraci Strukturálních fondů by mohla být ovlivněna nebo

⁴³ Vládní usnesení č. 102/2002 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie.

dokonce blokována odlišnými názory na politickou roli jednotlivých aktérů. Tyto diskuze také ilustrují rozdílné vnímání aplikace principu partnerství jednotlivými aktéry regionální politiky v ČR (Marek 2005: 257).

3.2.2 Programové období 2007-2013 (ROP)

Po centralizované implementaci let 2004-06, byla ve většině nových členských států zahájena implementace kohezní politiky pro období 2007-13, a to způsobem, který byl mnohem více decentralizovaný, se subnárodními orgány, jež v některých případech hráli mnohem přímočařejší a významnější roli. Důsledkem toho byl fakt, že se kohezní politika v ČR začala v praxi provádět na úrovni regionů.

Během příprav na programové období 2007-2013, byly regiony schopny přesvědčit národní vládu, aby upustila od schématu Společného regionálního operačního programu, jenž byl realizován v předešlém období, a namísto toho zavedla oddělené Regionální operační programy pro sedm regionů soudržnosti NUTS 2, spolu se dvěma tematickými operačními programy pro Prahu (Baun, Marek 2008: 12). Regionální rady regionů soudržnosti NUTS 2 se tak následně staly řídicími orgány svých vlastních Regionálních operačních programů⁴⁴, zatímco různá vládní ministerstva spravovala dalších patnáct operačních programů obsažených v Národním strategickém referenčním rámci (NSRR⁴⁵) České republiky pro období 2007-13. Těchto osm Regionálních operačních programů tvořilo dohromady více než 18 procent výdajů na kohezní politiku v ČR v aktuálním programovém období (Baun, Marek 2008: 12).

Přechod od jednoho SROP k osmi decentralizovaným ROP odhaluje jasný trend ve směru k regionalizované, více decentralizované implementaci kohezní politiky v ČR po roce 2006. Baun a Marek (2008)

⁴⁴ Nebo sektorových programů v případě hlavního města Prahy.

⁴⁵ Národní strategický referenční rámec představuje základní programový dokument České republiky pro využívání fondů Evropské unie v období 2007-2013.

poukazují na to, že existuje hned několik faktorů, které tento přechod zapříčinily. Jedním z nich je obnovený důraz na decentralizaci a subsidiaritu, který vychází z revize nařízení Komise (Council Regulation) z roku 2006, týkajícího se kohezní politiky, přičemž nové nařízení zdůrazňuje, že národní vlády by měly ve všech fázích implementačního procesu vyvinout větší úsilí o zapojení relevantních aktérů, a to zejména v regionech.

Ačkoliv bylo partnerství a zapojení sub-národních aktérů trvalým tématem kohezní politiky již od roku 1988, rozhodla se Komise (ve svém doporučení pro nové členské státy jak se připravit na provádění strukturálních fondů v prvním období po přistoupení) snížit důraz na tyto aspekty kohezní politiky. Ve skutečnosti Komise kandidátským zemím doporučila, aby udělali pravý opak a zavedli centralizovaný systém implementace, který by obešel sub-národní autority. Společně s Baunem a Markem (2008) lze tedy říci, že obrat směřování k větší decentralizaci v programovém období 2007-2013 tedy nespočívá ani tak ve znění nových nařízení implementace kohezní politiky, jako spíše v absenci podpory Komise pro větší centralizaci.

Dalším faktorem decentralizace implementace kohezní politiky v tomto období je zvýšené množství finančních prostředků, které byly pro nové členské státy alokovány. V porovnání s předešlým programovým obdobím, kdy bylo pro osm zemí střední a východní Evropy vyčleněno ročně pouze 7 miliard euro, bylo v novém období pro tyto země (již včetně Bulharska a Rumunska) ročně alokováno 25 miliard euro, což pro Českou republiku znamenalo téměř čtyřnásobné navýšení těchto prostředků. V důsledku toho bylo v tomto období pro regionální aktéry k dispozici více peněz, tudíž si centrální vláda mohla dovolit být více velkorysá a přenést kompetence spojené s řízením a administrací strukturálních fondů na regiony (Baun, Marek 2008: 14).

Faktorem podporujícím decentralizaci implementace kohezní politiky v tomto období ovšem nebyla pouze výše poskytnutých finančních

prostředků, nýbrž také délka období, během kterého bylo možné tyto prostředky čerpat. Delší časové období poskytlo při čerpání fondů státním i sub-státním orgánům více prostoru, a tím také možnost pro delegování větší odpovědnosti za řízení na relativně nové a dosud nevyzkoušené sub-národní autority.

V neposlední řadě byla dalším významným faktorem také zvýšená zkušenost regionálních a sub-národních orgánů s řízením strukturálních fondů, která v prvním programovém období po vstupu ČR do EU výrazně absentovala (Baun, Marek 2008: 14).

Na základě výše zmíněného můžeme konstatovat, že v programovém období 2007-13 došlo v ČR k nárůstu míry decentralizace prostřednictvím delegování kompetencí a odpovědnosti v oblasti kohezní politiky směrem z centrální vlády k regionálním autoritám. Tato skutečnost byla způsobena především tím, že regiony a kraje již měly dostatečné administrativní kapacity i zkušenosti z předešlého programového období, a tudíž mohly v procesu vyjednávání svého postavení v novém období vystupovat jako spolehlivý partner v procesu vládnutí (řízení strukturálních fondů).

3.2.3 Programové období 2014-2020 (IROP)

Česká republika se aktuálně nachází ve třetím víceletém programovém období od svého vstupu do EU. Příprava na toto období započala již v listopadu roku 2012, kdy vláda ČR schválila materiál předložený MMR, který představoval základní stavební kámen pro programové období let 2014-2020. Jednalo se o „Podklad pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období“ – Vymezení programů a další postup při přípravě České republiky pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce (Podklad pro přípravu Dohody - SSR).

Podklad pro přípravu Dohody vychází z návrhu nařízení EU, evropských strategií, regionálních a národních strategických dokumentů zároveň zohledňuje zkušenosti z minulých programových období.

Na základě praxe z období 2004-2006 a 2007-2013 byly pro programové období 2014-2020 definovány čtyři základní principy, které mají zajistit účinné a efektivní využívání všech fondů EU. (MMR ČR)

- 1) princip strategického zaměření a propojování
- 2) princip podpory fungujícího trhu
- 3) princip podpory kvalitních projektů
- 4) princip snadnější přípravy a realizace projektů

Pro přípravu Dohody o partnerství a bližší specifikaci zaměření budoucích operačních programů (OP) vypracovalo MMR tematické okruhy, které poslouží jako převodník mezi národními rozvojovými prioritami a zaměřením jednotlivých OP.

Tematické okruhy byly pod gescí nezávislých expertů projednány se zástupci resortů, krajů, měst a obcí a dalšími relevantními partnery. Závěry těchto debat byly shrnuty na kulatých stolech, které proběhly v uplynulých měsících. Schválený „Podklad pro přípravu Dohody“ je tak výsledkem společné snahy MMR, partnerů, uznávaných ekonomických expertů a orgánů samosprávy.⁴⁶

Samosprávné orgány na úrovni regionů (kraje), se na přípravách na nové programové období podílely především prostřednictvím Asociace krajů České republiky (AKČR).⁴⁷ V průběhu roku 2013 se Rada AKČR průběžně velmi intenzivně věnovala přípravě nového programového období 2014-2020 a projednávala podklady a stanoviska svých expertních

⁴⁶ Více informací k tomuto tématu lze nalézt na:
<http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2012/MMR-Zakladni-obrysy-budouciho-programoveho-2014-20>.

⁴⁷ Asociace krajů České republiky je zájmové sdružení právnických osob jehož hlavním cílem je hájit a prosazovat společné zájmy a práva krajů.

poradních orgánu pro tuto problematiku. Vláda již v roce 2012 definovala postup prací na přípravě fondů SSR a vymezila role jednotlivých aktérů podílejících se na přípravě. Usnesením přitom určila spoluúčast hejtmanů na přípravě Dohody o partnerství a zároveň hejtmanům doporučila spolupracovat s MMR. Rada AKČR proto aktualizovala složení Řídícího výboru regionů pro jednání o kohezní politice 2014+, který byl ustaven již v roce 2010.

Hlavní cíle pro programovací období EU 2014-2020 definovala Rada AKČR v lednu 2013 svým usnesením, kdy požadovala, aby v rámci Dohody o partnerství byl uplatněn integrovaný přístup k územnímu rozvoji s cílem zajistit sjednocení přístupu k řešení tematické a regionální dimenze v jednotlivých operačních programech včetně stanovení odpovídajících alokací.

Jako důležitý požadavek Rada AKČR označila to, aby budoucí implementace operačních programů byla založena na využití kapacit, které v regionech disponují odpovídajícími zkušenostmi, znalostmi a dovednostmi v oblasti administrace fondů v období 2007-2013, tj. kapacitami Úřadů regionálních rad a krajských úřadů implementujících globální granty, a to v návaznosti na vyhodnocení předcházejících zkušeností a zajištění souladu s principy efektivního řízení. Z důvodu neustanovení partnerství v souladu s novou evropskou legislativou, uplatnila Rada AKČR výhrady k postupu projednávání a rozhodování vlády ČR o přípravě Dohody o partnerství a operačních programů s tím, že bude aktivně prosazovat plnohodnotnou realizaci územní dimenze ve všech programech a nespokojí se pouze s formálně a selektivně pojatým partnerstvím.⁴⁸ (AKČR)

Z výše uvedeného vyplývá, že jednoznačnou snahou regionálních orgánů bylo získat garanci vlády o ponechání úlohy krajů v rámci regionálního rozvoje v podobě, v jaké ji tyto vykonávaly v předešlém programovém období 2007-2013. Následný vývoj ovšem ukázal, že

⁴⁸ Viz Výroční zpráva AKČR za rok 2013.

snahou ústředních orgánů je spíše směřování k opětovné re-centralizaci tak, jak byla ustanovena v programovém období 2004-2006. To je zcela jasně zřetelné na návrhu Dohody o partnerství, který aktuálně prochází schvalovacím procesem ze strany Evropské komise.⁴⁹

Z pohledu regionální politiky je nejdůležitější změnou v novém programovém období sloučení původních sedmi Regionálních operačních programů do jednoho Integrovaného regionálního operačního programu (IROP), jehož řídicím orgánem již nebudou Regionální rady, nýbrž MMR. Tato změna v praxi znamená, že se Úřady regionálních rad stanou nepotřebnými, protože řízení IROP bude MMR pravděpodobně vykonávat prostřednictvím své sítě Center pro regionální rozvoj (CRR).⁵⁰

Tato snaha o opětovnou centralizaci v oblasti řízení fondů kohezní politiky může být motivována hned několika důvody. Prvním z nich může být snaha o efektivnější řízení za účelem zrychlení čerpání těchto prostředků, stejně jako tomu bylo v období let 2004-2006, protože navzdory tomu, že z nového programového období uplynul již více než rok, nemá ČR stále ještě vypořádané schválení Dohody o partnerství ze strany Komise.

Dalším důvodem může být i snížený objem finančních prostředků, který byl oproti předcházejícímu období pro ČR alokován.⁵¹ Opět se zde tedy nabízí analogie s obdobím 2004-2006 a snaha centrálních orgánů o získání maximální kontroly nad dostupnými zdroji.

V neposlední řadě může být důvodem i to, že se ČR v období let 2007-2013, kdy byly řídicími orgány pro implementaci kohezní politiky na

⁴⁹ Viz Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020.

⁵⁰ Centrum pro regionální rozvoj ČR je příspěvkovou organizací Ministerstva pro místní rozvoj, jehož hlavní náplní je již od roku 1999 administrace a kontrola čerpání evropských fondů.

⁵¹ Pro ČR byly v období 2014-2020 vyčleněny prostředky ve výši téměř 24 miliard eur, což oproti předcházejícímu období 2007-2013 představuje pokles přibližně o 2 miliardy eur.

úrovni regionů Úřady regionálních rad, tyto potýkaly s korupcí a defraudací⁵² finančních prostředků určených na rozvoj těchto regionů.

⁵² Např. ROP Severozápad, ROP Střední Morava.

Závěr

Tato práce se prostřednictvím konceptu evropeizace zabývala vztahem mezi kohezní politikou a decentralizací regionů v období po vstupu ČR do EU. Jejím cílem bylo zjistit, jak se v závislosti na implementaci strukturální politiky ve třech po sobě jdoucích programových obdobích měnil vztah centrální vlády a regionů. V jejím rámci byl v první kapitole zkoumán koncept evropeizace, druhá kapitola se zabývala souvisejícím konceptem víceúrovňového vládnutí (multi-level governance) a předmětem třetí kapitoly pak byla analýza proměnlivého vztahu mezi centrální vládou a regiony. Výzkum se přitom částečně zaměřil i na evropeizační tlaky, kterým byla ČR vystavena ještě před svým vstupem do EU. Proměny a vývoj tohoto vztahu v tomto časovém úseku byl vymezen do tří samostatných období, která se vzájemně lišila podle toho, jakou úlohu sehrávala Evropská komise při vyvíjení evropeizačních tlaků skrze implementaci strukturálních fondů.

Výzkum prováděný v této práci byl zaměřen na všechny tři sféry politického systému, na proces decentralizace (*polity*), na aktéry české regionální politiky se zaměřením na regionální samosprávy (*policy*) a prostřednictvím optiky multi-level governance bylo nahlíženo na oblast české regionální politiky (*politics*). Práce sleduje zejména první část zmíněné trojice, tedy adaptaci vnitrostátních politik na nové podmínky a požadavky vyplývající ze skutečnosti, že se příslušné politiky zcela nebo zčásti formulují na úrovni EU, a také skutečnost, jak se tyto adaptační tlaky promítají do podoby decentralizačních tlaků na úrovni regionů.

Případová studie si kladla za cíl najít případný vliv evropeizace na výše uvedené oblasti. Práce mimo jiné vycházela z předpokladu, že využití konceptu multi-level governance poskytne víceúrovňový podklad pro výzkum integrace ČR do struktur EU. Kohezní politika EU následně propojuje oba představené koncepty, jejichž společným znakem je princip partnerství, které je představeno jako klíčový prvek evropeizačních procesů.

Autor v práci poukazuje na různé významy, které jsou konceptu evropeizace přikládány. Zároveň také poskytuje elementární přehled užití konceptu evropeizace a taktéž záměr o určitou konceptualizaci tohoto pojmu tak, aby jej bylo možné aplikovat na výzkum příčinných souvislostí mezi evropskou a domácí úrovní politiky. Autor poukazuje také na to, že pro pojem evropeizace neexistuje univerzální model, který by bylo možné zobecnit pro všechny typy výzkumů, ale naopak upozorňuje, že je nezbytné určité vymezení hranic a úrovní, skrze které je tento koncept aplikován. Autor dále upozorňuje na fakt, že evropeizace představuje jev, který je nutno zkoumat jak z hlediska komparativní politologie, tak evropských studií i mezinárodních vztahů.

Hlavním cílem této práce bylo zodpovězení výzkumných otázek, jenž byly stanoveny v jejím úvodu:

- *Je evropeizace v oblasti kohezní politiky oboustranný proces probíhající již od úrovně regionů?*
- *Jak je prostřednictvím kohezní politiky podporována decentralizace regionů?*
- *Jaká je pozice regionů v oblasti kohezní politiky vůči centrální vládě?*

Odpověď na první dvě otázky můžeme nalézt v kapitole, která jako klíčovou součást kohezní politiky identifikuje princip partnerství. Výzkumem bylo zjištěno, že princip partnerství je spojen s koordinací aktivit na různých prostorových úrovních od úrovně lokální, až po úroveň evropskou a že je založen na interakcích mezi Komisí, členskými státy a dalšími aktéry národní, regionální či místní úrovně určenými členskými zeměmi, kdy všichni partneři spolupracují na dosažení společného cíle.

Skutečnost, že směřování výdajů na kohezní politiku musí být dle tohoto principu konzultováno již na úrovni regionů, dává jasnou odpověď na první otázku, protože možnost účasti regionálních partnerů na jednání s vyššími správními orgány těmto regionálním aktérům poskytuje prostor pro vzájemnou interakci. Účast na jednáních o podobě implementace

kohezní politiky přináší regionálním aktérům příležitost pro agregaci jejich zájmů. Na kolik jsou centrální autority ochotny tuto interakci připustit záleží na jejich centralizačních, respektive decentralizačních preferencích.

Česká republika nepatří mezi velké země a nemá ani silnou tradici regionální správy. Obdobně jako Švédsko, Finsko, Portugalsko, Irsko, Holandsko, Francie a další členské státy je unitárním státem s tradicí centralizované vlády. Neexistují zde ani žádné zásadní etnické či regionální rozdíly. Regionální ekonomické rozdíly jsou také minimální. Tyto skutečnosti mají za následek udržování setrvalého modelu centrální správy, což je v souladu s tvrzením Tanjy Börzel a Thomase Risseho, kteří říkají, že potřeba evropeizační změny vyvstává *de facto* pouze v těch případech, kdy existuje určitá inkompatibilita (*misfit*) v oblasti *polities*, *politics* či *policies* mezi evropskou a domácí rovinou. Tato inkompatibilita může vyvolat adaptační tlak a následnou změnu.

Regionální aktéři mají v podstatě jedinou příležitost, jak takovou změnu (nesoulad) vyvolat, a to sice tím, že budou prostřednictvím principu partnerství prosazovat vlastní politickou vůli bez ohledu na to, v jaké pozici se budou nacházet vůči centrální vládě. V případě takového nesouladu potom mohou regiony prostřednictvím Komise vyvolat evropeizační tlak na centrální orgány a tím si zajistit, že jejich požadavky a nároky budou vyslyšeny, nebo na ně alespoň upozorní na nadnárodní úrovni. Z výše uvedeného vyplývá, že se v případě evropeizace v oblasti kohezní politiky skutečně jedná o oboustranný proces, probíhající již od úrovně regionů.

Otázka toho, jak je prostřednictvím kohezní politiky podporována decentralizace se taktéž vztahuje k výše uvedeným faktům. Dlouhodobý dopad regionální politiky EU na decentralizaci a posilování role krajů v ČR je nejednoznačný. To se týká také otázky, zda se decentralizační impulsy regionální politiky EU rozšíří a ovlivní další oblasti české politiky. V tomto případě je velmi poučná zkušenost z dalších členských států EU. Mnohé studie prokazují, že vliv regionální politiky EU na teritoriální politiku

členských zemí je rozdílný v závislosti na takových faktorech jako velikost členské země, tradiční formy vlády a existující teritoriální uspořádání.⁵³

Třetí kapitola této práce, která analyzuje průběh a dopady implementace kohezní politiky v ČR, poskytuje odpověď na poslední výzkumnou otázku týkající se postavení regionů v oblasti kohezní politiky vůči centrální vládě. Zřejmě nejdůležitějším faktorem bude determinace centrální vlády, zda a jak pokračovat ve vykonávání své funkce „vrátného“⁵⁴. Její postoj určí, zda bude pokračovat snaha o minimalizaci decentralizujícího vlivu regionální politiky EU v ČR. Tato determinace byla až doposud evidentní z centralistického přístupu k implementaci předvstupní pomoci a vleklého sporu o přesun kompetencí a finančních prostředků z centrální úrovně na regiony. Jejím dalším důkazem bylo rozhodnutí o přijetí takových implementačních opatření pro NRP na období 2004-2006, která oslabila vliv regionů na realizaci regionální politiky.

Strukturální fondy poskytly EU a zvláště Komisi klíčovou roli v regionální politice členských zemí. V kandidátských zemích tuto roli EU hrála už v období před jejich vstupem do Unie. Nutnost přizpůsobit instituce, procedury a politiky standardům a preferencím EU v přípravách na členství a relativně slabá vyjednávací pozice kandidátských zemí vůči EU, dávaly Komisi značný vliv na vytváření regionální politiky a jejich implementačních institucí v kandidátských zemích. Tato role je však v situaci, kdy je ČR již plnoprávným členem Unie, značně oslabena. Centrální vláda se již nemůže spolehnout na stejnou míru podpory ze strany Komise pro svůj preferovaný model. Oslabení role Komise naopak posiluje pozici krajských samospráv.

Poslední vývoj potvrzuje, že postoje vlády a regionů v otázce administrace Strukturálních fondů v současném programovém období se

⁵³ Srov. např. Bache 1998: 93-104; Jeffery 1997; Börzel 1999; Benz, Eberlein 1999.

⁵⁴ Vláda jako centrální orgán disponuje výlučnými pravomocemi a může tedy rozhodovat o tom, koho umožní přístup do procesu tvorby politiky.

opět odlišují. Vláda, potažmo MMR, prosazují centralizační přístup v podobě jednoho zastřešujícího IROP, navzdory krajům, které vyjádřili podporu pokračování decentralizovaného modelu se sedmi ROP, v jejichž řízení by kontinuálně pokračovaly již v minulém období ustavené Úřady regionálních rad regionů soudržnosti.

Jestliže ČR opětovně zavede centralizovaný model administrace Strukturálních fondů, dojde vlivem strukturální politiky EU k oslabení dosavadních decentralizačních trendů a naopak k posílení centralizačních tlaků, jenž zde byly přítomny již v prvním programovém období let 2004-2006. Podíváme-li se na vývoj v této oblasti v řádu několika posledních měsíců (vyjednávání Dohody o partnerství pro období 2014-2020) můžeme konstatovat, že návrat k centralizovanému modelu se jeví jako více než pravděpodobný.

SEZNAM ZKRATEK

Asociace krajů České republiky.....	AKČR
Centrum pro regionální rozvoj.....	CRR
Cohesion fund.....	CF
Česká republika.....	ČR
European social fund.....	ESF
European regional development fund.....	ERDF
Evropská komise.....	EK
Evropská unie.....	EU
Integrovaný regionální operační program.....	IROP
Jednotný programový dokument.....	SPD
Ministerstvo pro místní rozvoj.....	MMR
Národní rozvojový plán	NRP
Národní strategický referenční rámec.....	NSSR
Nomenclatures des Unités Territoriales.....	NUTS
Operační program.....	OP
Regionální operační program.....	ROP
Sektorový operační program	SOP
Společný regionální operační program.....	SROP

Prameny a literatura

Prameny

Asociace krajů ČR. In: <http://www.asociacekrajů.cz/akcr/> (27.3. 2015)

Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020. In: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi> (27.3. 2015)

European Commission (2001): *2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession.* SEC (2001) 1746. Brussels: DG Enlargement.

Fondy EU v České republice. In: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU> (27.3. 2015)

Integrovaný regionální operační program. In: <http://www.crr.cz/cs/irop/> (27.3. 2015)

Kohezní politika EU. In: <http://www.mmr.cz/cs/Evropska-unie/Kohezni-politika-EU> (27.3. 2015)

MMR (2001a): *Implementační opatření v programových dokumentech regionálního rozvoje: Varianta A – jeden společný ROP.* Nepublikovaný pracovní vládní dokument. Praha.

MMR (2001b): *Implementační opatření v programových dokumentech regionálního rozvoje: Varianta B – sedm ROP plus SPD pro Prahu.* Nepublikovaný pracovní vládní dokument. Praha.

Regionální operační program. In: <http://www.rr-strednimorava.cz/> (27.3. 2015)

Literatura

Anderson, J. (2002) „Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000“. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, No. 5, pp. 793-822.

Bache, I. (1998): *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bache, I.; Flinders, M. (eds., 2005): *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Bache, I. (2008): *Europeanization and multilevel governance*. Lenham: Rowman & Littlefield Publishers.

Bache, I. (2010): Partnership as an EU policy instrument: a political history. *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, pp. 58-74.

Bachtler, J.; Mendez, C. (2007): Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, pp. 535-564.

Baldi, B. (1999): *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*. Working Paper 99-7, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.

Baun, M.; Marek, D. (2008): EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States. *Contemporary European Studies*, Vol. 4, No. 2, pp. 5-20.

Benz, A.; Eberlein, B. (1999): The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, pp. 329-346.

Blom-Hansen, J. (2005): Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 4, pp. 624-648.

Börzel, T. (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation and Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, roč. 37.

Börzel, T. (2002): *States and Regions in Europe: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Börzel, T.; Risse, T. (2000): „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“. *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 40, No. 15, Dostupné na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

Börzel, T.; Risse, T. (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Feathersone, K.; Radaelli, C. M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57-80.

Bulmer, S. a Burch, M. (2001): „The Europeanisation“ of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective“. In Aspinwall, M.; Schnieder, G. (eds): *The Rules of Integration*. Manchester: Manchester University Press.

Bulmer, S.; Lequesne, C. (2002): *New Perspectives on EU-Member State Relationships.. Questions de Recherche/Research in Question* (Paris: Centre d'études et recherches internationales, Science Po), January. Dostupné na <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm>.

Císař, O. (2002): Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia. *Politologický časopis*, Vol. 10, No. 1, pp. 50-67.

Císař, O. (2005): Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce. In: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, pp. 54-71.

Cowles, M. G.; Risse, T. (2001): Transforming Europe: Conclusions. In: Cowles, M. G.; Caporaso, J.; Risse, T. (eds.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 217-237.

Cowles, M.G.; Caporaso, J.; Risse, T. (eds.; 2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (2005): *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.

Drulák, P.; Königová, L.; Kratochvíl, P. (2005): Jak si stojí česká paradiplomacie? Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR. In: Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (eds.): *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, pp. 150-165.

Featherstone, K.; Radaelli, C. (eds.; 2003): *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.

Goetz, K.H. (2001): Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization: Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-51.

Goetz, K.; Hix, S. (eds.; 2001): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass.

Grabbe, H. (2001): How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1013–31

Grabbe, H. (2006): *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave.

Grabbe, H. (2003): Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Featherstone, K.; Radaelli, C. M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 303-325

Haas, E. (1968): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (2nd edn). Stanford: Stanford University Press.

Héritier, A. (1999): *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.

Héritier, A.; Kerwer, D.; Knill, C.; Lehmkuhl, D.; Teutsch, M.; Douillet, A.C. (2001): *Differential Europe: The European Union's Impact on National Policymaking*. Boulder: Rowman & Littlefield.

Hocking, B. (1993): *Localizing Foreign Policy*. London: St. Matins's Press.

Hooghe, L.; Marks, G. (2001): Multi-Level Governance in the European Union. In: *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield.

Hooghe, L.; Marks, G. (2001): Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers*, Vol. 5, No. 11. Dostupné na (www.eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf).

Hooghe, L.; Marks, G. (2003): *Unraveling the Central State. But How? Types of Multi-Level Governance*. Political Science Series, March 2003, Institute for Advanced Studies, Vienna. Dostupné na (http://aei.pitt.edu/530/03/pw_87.pdf).

Checkel, J. (1999): Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp. 545-560.

Jakš, J. (2005): Europeizace – šance nebo hrozba? Členské státy a architektura EU. In: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.

Jeffery, C. (ed.; 1997): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass.

Keating, M. (1998): Is there a regional level of government in Europe? In: Le Gales, P.; Lequesne, C.; (eds.): *Regions in Europe*. London and New York: Routledge, pp. 11-21.

Keating, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.

Keck, M.; Sikkink, K. (1998): *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Knill, C. (ed.; 2001): *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, C.; Lehmkuhl, D. (1999): How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 3, No. 7. Dostupné na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007.htm>.

Ladrech, R. (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1, pp. 69-88.

Ladrech, R. (2001): Europeanization and Political Parties: Towards a Framework of Analysis. *Queens Papers on Europeanization*, February.

LaPlant, J.; Baun, M.; Lach, J.; Marek, D. (2004): Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies. *The Journal of Federalism*, Vol. 34, No. 1, pp. 35-51.

Le Gales, P. (1998): Conclusion – government and governance of regions: structural weaknesses and new mobilisations. In: Le Gales, P.; Lequesne, C. (eds.): *Regions in Europe*. London and New York: Routledge, pp. 239-267.

Mairate, A. (2006): The „added value“ of European Union cohesion policy. *Regional Studies*, vol. 40, No. 2, pp. 167-177.

Marek, D. (2005): Regionální politika a decentralizace české politiky po vstupu do EU. In: Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (eds.): *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, pp. 253-262.

Marek, D.; Baun, M. J (2002): The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, pp. 895-919.

Marks, G. (1996): Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In: *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 388-422.

Marks, G.; Hooghe, L.; Blank, K. (1996): European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, pp. 341-378.

Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Parks, J.; Elcock, H. (2000): Why Do Regions Demand Autonomy? *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 3, pp. 87-106.

Powell, W.; DiMaggio, P. (eds.; 1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press.

Radaelli, C.M. (2000): Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 4, No. 8. Dostupné na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

Radaelli, C. M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, K.; Radaelli, C. M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 27-56.

Risse, T. (2000): „Let’s Argue!“ Communicative Action in World Politics. *International Organization*, Vol. 54, No. 1, pp. 1-39.

Risse, T.; Cowles, M. G.; Caporaso, J. (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, M. G.; Caporaso, J.; Risse, T. (eds.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 1-20.

Risse, T.; Ropp, S.; Sikkink, K. (eds.; 1999): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosamond, B. (2000): *Theories of European Integration*. London: Macmillan.

Říchová, B.; Fiala, V. (2002): Decentralizační trendy v současné Evropě. In: Říchová, B; Fiala, V. a kol.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc, Praha: Moneta, pp. 9-35

Schimmelfennig, F. (2002): Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and East European States – Conceptual and Theoretical Issues. In: Linden, R. (ed.): *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield, pp. 1-29.

Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U. (2004): Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, pp. 661–79.

Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U. (2005): Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U. (eds.): *Europeanization of Central and Eastern Europe*. London: Cornell University Press. pp. 1-28

Sutcliffe, J .B. (2000): The 1999 reform of the structural funds regulations: multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 2, pp. 290-309.

Vink, M. P.; Graziano, P. (2008): Challenges of a New Research Agenda. In: Graziano, P.; Vink, M.P. (eds.): *Europeanization. New Research Agendas*. Hampshire: Palgrave Macmillan. pp. 3-23.

Vykoupilová, H. (2007): Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: Dančák, B.; Hloušek, V. (eds., 2007): *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 13-27.

Wallace, H.; Wallace, W. (eds.; 1996): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Zemanová, Š.; Druláková, R. (2012): *Evropeizace po Lisabonu: Kompetence, governance a domácí změny v kontextu nové úpravy primární legislativy EU*. Centrum evropských studií VŠE. Dostupné na: <http://ces.vse.cz/wp-content/2-2012-Zemanova-Drulakova.pdf> (17.3.2015).

ABSTRAKT

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

Práce zkoumá českou zkušenost se strukturální politikou v ČR po vstupu do EU a pokouší se odpovědět na otázku, zda implementace této politiky dále konsoliduje centralizovaný administrativní systém nebo naopak vede k posílení snah o decentralizaci. Analýzu autor provádí v časovém horizontu let 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020.

Cílem práce je analyzovat, do jaké míry a jakým způsobem ovlivnila EU domácí politickou změnu v oblasti kohezní politiky v ČR po vstupu do EU a jakým způsobem se tyto změny promítly ve vztahu k decentralizaci regionů. Vliv EU je v práci zkoumán prostřednictvím analýzy změn v implementaci a fungování kohezní politiky na úrovni regionů a změn v administrativním a institucionálním přístupu státní správy k těmto regionům.

ABSTRACT

The aim of this master thesis is the process of decentralization and regionalization in the Czech Republic, which is analyzed through theoretical concepts of Europeanization and multi-level governance. The concept of multi-level governance provides the basis for multilevel research Czech Republic's integration into European Union structures. EU cohesion policy then connects both introduced concepts whose common feature is the principle of partnership. The influence of these concepts, the author examines in the implementation of cohesion policy in the EU Structural Funds at regional level.

The thesis explores the Czech experience with the structural policy in the Czech Republic after accession to the EU and attempts to answer the question whether the implementation of this policy further consolidating centralized administrative system or vice versa leads to a strengthening of efforts to decentralize. Author performs an analysis of the term in 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020.

The aim is to analyze to what extent and how EU influenced the domestic political change in the area of cohesion policy in the Czech Republic after accession to the EU and how these changes are reflected in relation to decentralization of regions. EU influence is studied by analyzing changes in the implementation and functioning of cohesion policy at regional level and changes in the administrative and institutional approach of government for these regions.