

# Směrem ke snižování regionálního deficitu?

## Regionalizace v České republice v souvislosti se vstupem do Evropské unie

MICHAEL J. BAUN, DAN MAREK

### Redressing the Regional Deficit? Regionalisation in the Czech Republic with respect to EU Accession

**Abstract:** EU accession had an ambiguous impact on regionalisation in the Czech Republic and the other new member states. While EU membership necessitated the creation of new regional authorities where they did not previously exist, the role of these authorities was often undermined by the centralised nature of the accession process itself. Developments since accession have created a new dynamic in the debate on regional policy and regionalisation in the Czech Republic. Most significant are the increased political importance of the new regions and changes in party's attitudes towards regionalisation. The impact of these developments is evident in the debate on regional policy planning for 2007–2103. This article argues that despite its limited initial impact, EU accession has created the structural potential for increased regionalisation in the Czech Republic which has been actualised by the changing constellation of political forces and altered preferences of key political actors in the country.

**Key words:** Regionalisation, decentralisation, regional policy, structural funds, EU, Czech Republic.

Vstup do Evropské unie (EU) měl velmi nejednoznačný vliv na vytváření regionálních struktur (regionalizaci) v jednotlivých nových členských státech. Jednou z podmínek členství v EU bylo ustavení fungujících regionálních samospráv, které by se staly partnery Evropské komise a národních vlád v plánování a implementaci evropské strukturální politiky. Ve většině případů takové struktury na regionální úrovni neexistovaly, a proto musely být nově vytvořeny. Zároveň však bylo vytváření regionálních struktur často ztěžováno charakterem vlastní přípravy na členství. Evropská komise v zájmu větší efektivity preferovala centralizovaný přístup v předvstupních přípravách a v řízení programů předvstupní pomoci. Proto měl vstup do EU pouze omezený vliv na proces regionalizace v nových členských státech a naopak spíše posílil národní vlády vůči nově ustaveným samosprávám.

Na základě analýzy příkladu České republiky v relativně krátkém období, které uplynulo od začlenění do EU, se pokusíme dokázat, že se předchozí závěr může jevit jako předčasný a ukvapený. Domníváme se, že ačkoli se zkušenost České republiky před vstupem do Unie plně shoduje s výše zmíněnými závěry o omezeném dopadu vstupu do EU na proces regionalizace v nových členských státech, vývoj od května 2004 ukazuje potenciálně odlišný výsledek, který se může projevit v dlouhodobém horizontu. Částečně byl tento vývoj umožněn změnami na evropské úrovni zvláště v souvislosti s předložením návrhu Evropské komise na reformu strukturální politiky. K nejzásadnějším proměnám

došlo však na domácí politické scéně. Klíčovou změnu představuje narůstající politická váha a sebevědomí samosprávných krajů. Od prvních krajských voleb v listopadu 2000 posílily nové regionální reprezentace své pozice vůči centrální vládě a zaznamenaly zvyšující se podporu ze strany veřejnosti. Nadále usilují o další posílení své role, což se velmi zřetelně projevuje v jejich snaze o rozšíření jejich kompetencí při administraci strukturálních fondů EU. Další významnou změnou je posun v přístupu k regionalizaci ze strany politických stran. To je patrné zejména u Občanské demokratické strany (ODS), kde po úspěchu v krajských volbách dochází k vyšší podpoře posilování regionální úrovně vládnutí. Výsledkem je vyšší míra konsenzu, jdoucí napříč politickým spektrem, ohledně větší role krajů při administraci strukturálních fondů EU. Hlavním argumentem této studie je tvrzení, že i přes počáteční omezený dopad pomohl vstup do EU vytvořit strukturální kapacity pro regionalizaci České republiky, která může být dále usnadněna měnící se konstelací politických sil a změnou preferencí nejvýznamnějších politických aktérů v zemi.

### **REGIONÁLNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE A REGIONALIZACE: SMĚRY SOUČASNÉHO VÝZKUMU**

V souvislosti se zásadní reformou strukturální politiky EU<sup>1</sup> v roce 1988, která přinesla zvýšení rozpočtové částky, věnované na tuto politiku v absolutní hodnotě i v jejím podílu na rozpočtu, a zavedla princip „partnerství“,<sup>2</sup> došlo na akademické půdě k „explozi“ zájmu o politické dopady a důsledky regionální politiky Evropské unie.

Na počátku a v polovině devadesátých let tzv. první vlna literatury, zabývající se politickými vlivy evropské regionální politiky, předvíдалa, že by mohlo dojít ke zvýšení významu regionů a k prohloubení regionalizace v členských státech EU. Jedním z faktorů, který by mohl posílit regiony, měl být požadavek na vytvoření efektivních regionálních správních úřadů, které se měly stát partnery Evropské komise a národních vlád při realizaci evropské regionální politiky. Posílení odpovědnosti regionálních vlád zejména v oblasti plánování a řízení regionální politiky EU a v neposlední řadě vytvoření přímé vazby mezi regiony a Komisí měly usnadnit vytvoření komunikačních kanálů pro prosazování regionálních zájmů. Podle výše zmíněných studií politiky EU napomáhaly přesouvat kapacity z národní na regionální úroveň, a tím přispívaly k prohlubování regionalizace a k vytváření tzv. víceúrovňové „Evropy regionů“ (Jones – Keating, 1995; Hooghe /ed./, 1996; Marks, 1992; Marks, 1993; Marks – Nielsen – Ray – Salk, 1996; Hooghe – Marks, 2001).

Tato tvrzení byla odmítnuta následující (druhou) vlnou literatury, která kladla důraz na dlouhodobé a rozsáhlé empirické případové studie o dopadech evropské regionální politiky na jednotlivé členské státy EU. Obecně vzato tyto přístupy byly k politickým důsledkům evropské regionální politiky mnohem skeptičtější. Vycházely ze dvou základních premis. Za prvé, dopad regionální politiky EU se liší případ od případu v závislosti na faktorech, jako je velikost země, vládní tradice a existující teritoriální i ústavní uspořádání. Nelze tedy vytvořit žádný obecný rámec nebo trend a pravidlem jsou spíše rozdíly a odlišnosti. Za druhé, národní vlády mohou vůči regionům při implementaci evropských politik efektivně zastávat funkci „vrátného“, a tak omezovat dopady evropské regionální politiky na domácí úroveň (Bache, 1998; Pollack, 1995; Jeffery /ed./, 1997; Börzel, 1999; Benz – Eberlein, 1999; Evans, 2001).

Rozšíření EU v roce 2004 podnítilo další – již třetí – vlnu výzkumů, tentokrát zaměřených na dopady evropské regionální politiky a s ní souvisejících požadavků na kandidátské země střední a východní Evropy. Pokud se zaměříme na období před vstupem, tyto studie jednoznačně potvrdily závěry předcházejících výzkumů v tom smyslu, že se dopad regionální politiky EU liší v závislosti na specifických národních podmínkách a na schopnosti národních vlád, i když v oslabené pozici (vůči EU a Evropské komisi), regulovat dopad regionálních politik EU na domácí scéně (Brusis, 2001 a; Brusis, 2001 b; Grabbe, 2001; Hughes – Sasse – Gordon, 2001; Marek – Baun, 2002).

Tato literatura také vyzdvihla další dva faktory, které mohly negativně ovlivnit dopad evropské regionální politiky v zemích střední a východní Evropy. Za prvé, vzhledem k tomu, že většina z nich získala nezávislost teprve nedávno, a tak obecně šlo o země s krátkou tradicí vlastní samostatnosti, vládní elity nebyly příliš ochotné uvažovat o zásadní politické decentralizaci. Zejména se obávaly ztráty moci a podnícení odstředivých sil, které by mohly vést ke konfliktům na regionální úrovni a popřípadě ohrozit jednotu národních států. Věřily, že v centralizovaném systému bude mnohem snazší provést potřebné reformy, zaměřené na přechod k tržní ekonomice a na přípravu vstupu do EU. Z důvodu politické a administrativní efektivnosti zde převládaly silné předsudky vůči oslabování národní vlády decentralizačními procesy. Za druhé, ve vztahu k předchozímu argumentu to byla i samotná Komise, jež popírala své obecně proklamované teze o decentralizaci a o principu partnerství a dávala přednost spíše centralizovanému přístupu k implementaci politik a reformem proto, aby zajistila dodržení stanoveného časového harmonogramu a efektivnější využívání evropských prostředků. Toto technokratické a „shora-dolů“ vedené pojetí vstupních příprav směřovalo proti decentralizaci, protože upevnilo pozice národních vlád na úkor většinou nově vznikajících či nevyvinutých struktur regionálních samospráv (Brusis, 2001 a; Brusis, 2001 b; Grabbe, 2001; Hughes – Sasse – Gordon, 2001; Marek – Baun, 2002).

Obecným závěrem ve výše zmíněných textech bylo, že přístupový proces s sebou přinesl pouze omezený a nestejnorodý vliv na proces regionalizace a decentralizace v zemích střední a východní Evropy. Členství v EU sice vyžadovalo vytvoření nových krajských samospráv v kandidátských zemích, a to zejména tam, kde předtím neexistovaly. Avšak role těchto nových krajů byla oslabována samotným charakterem vstupního procesu, který do určité míry upevnil pozici a sílu centrální vlády. Tímto způsobem proces rozšiřování EU posílil význam národních států na úkor utváření Evropy regionů.

Obecné závěry o dopadu vstupu do EU a regionální politiky v kandidátských zemích potvrzuje i tato případová studie zaměřená na Českou republiku.

### **ZKUŠENOSTI ČESKÉ REPUBLIKY Z OBDOBÍ PŘED VSTUPEM DO EVROPSKÉ UNIE**

V České republice podobně jako v ostatních kandidátských zemích bylo součástí přípravy na vstup do EU vytvoření nového systému krajských samospráv. EU kladla značný důraz na to, aby zástupci nových úřadů byli voleni demokratickým způsobem. V souladu se základním principem partnerství tak po vstupu mohli plnit úlohu partnerů Evropské komise a národních vlád v plánování a implementaci strukturální politiky Evropské unie.

#### **Analýza vztahu politických stran ke krajům**

Česká republika splnila požadavky EU dohodou z roku 1997, na jejímž základě byl vytvořen systém 14 samosprávných krajů s vlastními volenými zastupitelstvy. Ustavení krajů bylo zakotveno již v Ústavě České republiky z roku 1992. Idea vyšších samosprávných celků sice byla součástí české domácí politiky již dávno před formálním zahájením vstupního procesu, nicméně je zřejmé, že vyhlídka na členství v EU sehrála při jejich vzniku významnou roli. Možné členství v EU a s ním spojené požadavky upevnilo postavení domácích zastánců regionalizace. Pomohlo jim překonat její zásadní odpůrce, které v té době představovala zejména ODS a její předseda a premiér Václav Klaus.

V devadesátých letech patřila ODS (s výjimkou komunistů) k největším odpůrcům a skeptikům ohledně posilování regionů. Důvodem byly její preference centralizace a liberálněekonomických přístupů. ODS věřila, že centralizovaná administrativa bude mnohem efektivnější a naopak vytváření nových krajských úřadů povede pouze ke zvýšení byrokracie a finančních nákladů na jejich řízení. Klaus a ODS se také obávali, že by regionalizace mohla vést k vytváření nezávislých regionálních základů politické moci, které by mohly podkopat postavení centrální vlády a nejsilnějších stran. ODS se navíc

strachovala, že by se její silné postavení na národní úrovni (byla hlavní vládní stranou do roku 1997) nemuselo potvrdit na regionální úrovni (*Illner, 2002, s. 8*).

Klausova vláda a ODS proto vůbec nespěchaly se zaváděním krajské samosprávy. Přestože již Ústava z roku 1992 počítala s jejím zavedením, ODS se podařilo oddálit dohodu o novém zákonu, který by umožnil její praktické vytvoření. Teprve poté, kdy Komise ve své hodnotící zprávě z června 1997 ostře kritizovala absenci volených orgánů na regionální úrovni, se podařilo dosáhnout shody napříč politickým spektrem o potřebě návrhu zákona, jenž by umožnil vznik krajů.<sup>3</sup> Také požadavky ze strany EU podstatně ovlivnily konečnou podobu krajského zřízení, včetně velikosti a počtu nově vytvářených samosprávných celků.<sup>4</sup> Na základě zákona *O vytvoření vyšších územně správních celků* mohli obyvatelé 14 nově vytvořených krajů přímo volit své zastupitele, kteří pak volili hejtmana a radu. Zákon nabyl platnosti s určitým zpožděním v lednu 2000. První volby do krajských zastupitelstev proběhly v listopadu 2000 a nové krajské vlády začaly fungovat v lednu 2001.

Na rozdíl od ODS a komunistů byly ostatní přední politické strany více nakloněny k vytvoření regionálních struktur, a to z vlastních ideologických či politických důvodů. Platí to zejména o Křesťanskodemokratické unii – Československé straně lidové (KDU-ČSL) a o Občanské demokratické alianci (ODA), které byly koaličními partnery ODS do roku 1997, a stejně tak o eventuálních partnerech ze Čtyřkoalice, vzniklé v roce 2000 – o Unii svobody (US) a o Demokratické unii (DEU). Hlavní opoziční strana do roku 1998 a poté vládní strana – Česká strana sociálnědemokratická (ČSSD) – se také k regionalizaci stavěla pozitivně. Soustředila se především na strukturálně slabé kraje s vysokou nezaměstnaností, které by na regionální rozvojové politice EU jednoznačně vydělaly.

První volby do krajských zastupitelstev v listopadu 2000 by se jen stěží daly považovat za referendum o stranické podpoře regionalizace. Přes skeptický pohled ODS k regionalizaci se jí podařilo v krajských volbách uspět, stejně jako Čtyřkoalici, která byla jejím nadšeným zastáncem. I komunistická strana, která se stavěla jednoznačně proti vytváření krajského zřízení, nakonec překvapila velmi pozitivním výsledkem. Procento hlasů, které komunisté získali, předstihlo výsledky sociálních demokratů, kteří posilování regionů silně podporovali, a to ve všech 13 krajích, kde volby proběhly (v Praze se krajské volby vzhledem k jejímu zvláštnímu statutu uskutečnily až v roce 2002). Podpora pro sociální demokraty se pohybovala od 11,47 % v kraji Vysočina až po 17,24 % hlasů v Ústeckém kraji. ČSSD se však podařilo získat jen 111 krajských zástupců ve srovnání se 185 za ODS, se 171 za Čtyřkoalici a se 161 za komunisty, což bylo pro vládní stranu, která vždy stála na straně krajů a podporovala jejich posilování, velkým zklamáním (*LaPlant – Baun – Lach – Marek, 2004, s. 44–48*). Na základě výsledků krajských voleb se ODS stala lídrem regionálních vládních koalic v osmi krajích a křesťanští demokraté ve zbylých pěti.

### **Analýza vztahu mezi centrální exekutivou a kraji**

Krajské samosprávy jako noví političtí aktéři rozhodně neměly zpočátku jednoduché postavení. Po prvních volbách do krajských zastupitelstev v listopadu 2000 musely bojovat o získání kompetencí, které jim byly formálně přislíbeny zákonem *O vytvoření vyšších územně správních celků*. Bezprostředně po volbách vstoupily v platnost nové zákony a předpisy, které zástupce krajů vybavily novými pravomocemi v oblasti vzdělávání, kultury, regionálního rozvoje, dopravy, zemědělství, životního prostředí a zdravotní péče. Nicméně přenos pravomocí byl nedostatečný a v mnohých případech značně pozdržen centrální vládou, zejména v oblasti školství a zdravotnictví, což často vedlo k podávání ústavních stížností k Ústavnímu soudu (*LaPlant – Baun – Lach – Marek, 2004, s. 43–44*). Další problémy byly způsobeny vládními odklady transferu finančních prostředků, s nimiž měly kraje hospodařit. Na tento problém dokonce upozorňovala Evropská komise ve své hodnotící zprávě z roku 2002 (*Evropská komise, 2002, s. 22*).

Teprve, když k 31. 12. 2002 došlo k formálnímu zrušení sítě okresních úřadů, kraje konečně získaly významné pravomoci ve sféře vzdělávání, zdravotní péče, dopravy, regionálního rozvoje a životního prostředí. I nadále ale přetrvávala nejistota ohledně financování, jež brzdila fungování a působení krajských úřadů. Důsledkem byly pochybnosti o schopnosti krajů efektivně využívat finanční prostředky ze strukturálních fondů (*Evropská komise, 2003, s. 12; McMaster, 2004, s. 22; Ferry – McMaster, 2005, s. 20–21*).

Nová struktura 14 samosprávných celků sice uspokojila požadavky EU, ale pro účely administrace strukturálních fondů musely být sloučeny do osmi větších tzv. kohezních regionů klasifikovaných v souladu s evropskou metodikou jako NUTS II.<sup>5</sup> Jde o základní teritoriální jednotky oprávněné žádat o podporu Společenství podle cíle 1 strukturální politiky, na jehož základě je pomoc poskytována na rozvoj regionů s hrubým domácím produktem (HDP) nižším než 75 % průměru EU. Každý z osmi kohezních regionů měl vytvořit vlastní regionální radu, odpovědnou za přípravu regionálních operačních programů (ROP), které jsou jedněmi ze základních dokumentů, potřebných pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Zároveň však sloučení 14 samostatných krajů do menšího počtu kohezních regionů přineslo několik problémů. Do NUTS II byly uměle sloučeny kraje, které nevždy v minulosti byly schopny mezi sebou spolupracovat a v některých případech dokonce vystupovaly jako rivalové.<sup>6</sup> Zároveň vyvstala otázka role jednotlivých samosprávných celků v administraci strukturálních fondů (*Moxon-Browne – Kreuzbergová, 2001, s. 14; Illner, 2002, s. 17; McMaster, 2004, s. 19*).

Přes všechny zmíněné problémy však vytvoření samosprávných celků bylo rozhodně významným krokem vpřed směrem k politické decentralizaci České republiky. Tento posun byl ale do určité míry devalvován neschopností centrální vlády a Evropské komise více zahrnout krajské a místní úřady do procesu plánování a implementace programů předvstupní pomoci, jako je například PHARE (*Poland and Hungary: Aid for the Restructuring of Economies*), ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) a SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), (*Marek – Baun, 2002, s. 905–910*). Úloha nových krajských orgánů v administraci strukturálních fondů EU byla na základě rozhodnutí centrální vlády (s podporou Komise) omezena a tento fakt přispěl ke snížení politického významu a vlivu krajů.

Součástí přípravy České republiky na členství v EU bylo vypracování *Národního rozvojového plánu* (NRP),<sup>7</sup> hlavního strategického plánovacího dokumentu pro využívání strukturálních fondů v letech 2004–2006, tedy v období bezprostředně po vstupu. Práce na NRP byla zahájena v roce 1998 a jeho předběžná verze byla předložena Evropské komisi ke schválení v červenci 2001. NRP se zmiňoval o osmi regionálních operačních programech (ROP), z nichž každý odpovídal jednotlivým kohezním regionům NUTS II. Dále hovořil o šesti sektorových operačních programech (SOP), zaměřených na problémové oblasti – konkurenceschopnost v průmyslu, rozvoj lidských zdrojů, doprava, životní prostředí, zemědělství a turismus.

V návaznosti na tento návrh Evropská komise doporučila snížit počet operačních programů. Zdůraznila, že je třeba zmenšit počet priorit tak, aby Česká republika lépe reagovala na nejožehavější problémy ekonomického a sociálního rozvoje v prvních letech po vstupu. Komise však přímo nespecifikovala, jak by toho mělo být dosaženo.

V následujících rozhovorech s Komisí se česká vláda (Ministerstvo pro místní rozvoj – MMR) důrazně ohradila proti slučování SOP a místo toho navrhla sloučení jednotlivých ROP do jednotného *Společného regionálního operačního programu* (SROP). Nicméně ve druhé polovině roku 2001, kdy se nezadržitelně blížil konečný termín dokončení Národního rozvojového plánu – červenec 2002 –, MMR navrhlo a dalo do oběhu dvě verze NRP. První z nich zahrnovala jeden SROP a šest ROP a druhá se zaměřila na sedm ROP a jeden Jednotný programový dokument (SPD) pro Prahu.

Tyto dvě verze návrhu NRP vyžadovaly však zcela odlišnou strukturu řízení. Model SROP byl založen na předpokladu, že se MMR stane hlavním koordinátorem programů

strukturálních fondů a pozici programového manažera bude zastávat vysoce postavený úředník MMR. Každý z osmi kohezních regionů by vyslal jednoho zástupce, který by zasedl v řídicí a koordinační komisi a měl by právo účastnit se připomínkového řízení a předkládat doporučení v jakékoli záležitosti, týkající se realizace SROP. Dokument však zdůrazňoval, že hlavní slovo bude mít jednoznačně MMR a úkolem regionálních rad bude efektivně přispívat k realizaci SROP a k naplňování jeho cílů, avšak v souladu s linií, kterou rozhodl řídicí orgán. Tato struktura byla v rozporu s decentralizovanějším přístupem, s nímž se počítalo ve druhém scénáři. Tam měly roli řídicího orgánu hrát samotné regionální rady (MMR, 2001).

Z této diskuze bylo jasné, že zatímco MMR dávalo přednost prvnímu scénáři, kraje se klonily na stranu druhé varianty. Hejtmani a další regionální politici argumentovali tím, že přijetí scénáře SROP by jednoznačně vedlo k posílení rozhodování na centrální úrovni, a tak by kraje ztratily vliv na administraci strukturálních fondů. Někteří zástupci krajů si navíc stěžovali na nedostatečnou komunikaci mezi Prahou a jednotlivými kraji a vyjádřili obavy, že jejich názory nebyly na centrální úrovni brány příliš vážně.<sup>8</sup> Podobné obavy se objevily i v pravidelné hodnotící zprávě Evropské komise z roku 2001.

*„Princip partnerství byl sice aplikován v průběhu přípravy Národního rozvojového plánu, ale musí ještě zahrnout komentáře a připomínky ze strany samosprávných krajů. Větší pozornost je třeba věnovat zabezpečení účasti zástupců ekonomických a sociálních partnerů a dalších relevantních orgánů. Důraz by měl být kladen na informační toky a na metody šíření informací a stejně tak by měl být věnován dostatek času na zahrnutí širokého spektra pohledů do dokumentů, které formulují strategické cíle a priority. Je třeba, aby byl princip partnerství důsledně dodržován i na úrovni NUTS II – Výborů regionálního rozvoje.“ (Evropská komise, 2001, s. 82.)*

Přes tyto výtky Komise a odpor krajů se česká vláda rozhodla v lednu 2002 dát přednost modelu SROP favorizovanému MMR. V průvodní zprávě připojené k rozhodnutí vlády ospravedlňovalo MMR důvody, které vedly k volbě varianty SROP tím, že Evropská komise doporučovala zjednodušení procesu a preferovala účelnost a efektivnost před decentralizací.

*„Doporučení [Komise – poznámka autorů] byla ovlivněna snahou, aby nové členské země co neefektivněji využívaly dostupné zdroje. Jakékoliv odklady ve vyjednávání a realizaci programových dokumentů by vedly k nevyužití alokovaných prostředků... Klíčová doporučení Komise pro programování v oblasti ekonomické a sociální koheze se týkají zavedení transparentního a jednoduchého systému operačních programů a souvisejícího systému implementace struktur. Konkrétně se vztahují k následujícímu: minimalizace počtu operačních programů a určení jejich obsahu, budování administrativních kapacit pro zavádění programů, rozhodnutí ohledně řídicích a platebních úřadů a posílení absorpční kapacity regionů.“ (MMR, 2002, s. 2.)*

Vládní rozhodnutí se setkalo v krajích s velkým zklamáním. Minimálně v blízké budoucnosti, v tříletém období zahrnutém v NRP, bude princip partnerství realizován převážně skrze regionální zastoupení v řídicí a koordinační komisi na centrální úrovni. Tento systém zásadním způsobem omezí roli a vliv samosprávných úřadů na řízení strukturální politiky EU. Ilustrativní je v tomto ohledu komentář Jana Březiny, který byl v tomto období hejtnem Olomouckého kraje: „... tento systém o několik let zdrží možnost regionů získávat zkušenosti s řízením strukturálních fondů.“<sup>9</sup> Představitelé krajů doufali, že se v České republice prosadí model ROP. Obávali se totiž, že pokud tomu bude v letech 2004–2006 jinak, vznikne tak nešťastný precedent, který usnadní EU a Praze aplikaci centralizovaného přístupu v budoucnosti.

Diskuze o NRP pro období 2004–2006 ukázala, že princip partnerství je na obou úrovních chápán zcela odlišně. Na národní úrovni se za partnerství považovalo vytvoření prostoru pro regionální zástupce v centrálně řízených agenturách při současném respektování politických rozhodnutí orgánů na národní úrovni. Pro druhou stranu princip partnerství

znamenal efektivní přenesení správy a řízení regionální politiky na regionální aktéry a tělesa. Pokud se týká Evropské komise, ta přinejmenším v období před vstupem hrála mnohoznačnou roli. Ačkoli obecně princip partnerství podporovala, v praktické rovině jeho aplikaci spíše bránila kladením důrazu na efektivnost předvstupních příprav a na využívání evropských fondů.

### VÝVOJOVÉ TRENDY PO VSTUPU DO EVROPSKÉ UNIE

Tlak a podmínky předvstupních jednání podporovaly centralizovaný přístup české vlády k regionální politice, a tak bránily novým krajským samosprávám v získání většího vlivu a kontroly. V období po přijetí České republiky do EU v květnu 2004 se však dynamika vývoje regionální politiky změnila a vznikl prostor pro určitou decentralizaci. Ke změnám došlo nejen na domácí, ale i na evropské úrovni.

#### Změny na evropské úrovni:

##### **návrh Evropské komise na reformu regionální politiky**

Na počátku roku 2004 Evropská komise předložila finanční perspektivu pro období 2007–2013 a zveřejnila své návrhy na reformu regionální politiky EU po roce 2006 (*Evropská komise, 2004 a; Evropská komise, 2004 b; Evropská komise, 2004 c*), o níž Bachtler a Wishlade (*Bachtler – Wishlade, 2004, s. 5*) tvrdili, že se jedná o „*potenciálně nejrozsáhlejší reformu [regionální politiky – poznámka autorů] od roku 1988*“. Návrh Komise odstartoval zcela novou diskuzi o evropské regionální politice napříč celou EU. Největší ohlas měla zvláště v České republice a v ostatních zemích střední a východní Evropy, protože právě jim měl připadnout lví podíl finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Kohezního fondu po roce 2006.

Kromě jiného se v návrhu Evropské komise objevil i záměr „*zachovat klíčové principy kohezní politiky: programování, partnerství, spolufinancování a hodnocení*“. Navíc dále navrhoval zvýšení efektivnosti evropské strukturální politiky skrze zavedení doplňkových reforem, včetně „*decentralizace a přenesení pravomocí a odpovědnosti na nižší úroveň (na kraje a regionální orgány) v jednotlivých členských státech*“ (*Evropská komise, 2004 c, s. 8*). Důraz na decentralizaci je ilustrován v článku 10 legislativního návrhu, který konkrétně definuje princip partnerství.

„*Členský stát v souladu s platnými národními pravidly a zvyklostmi navazuje partnerství s orgány a s úřady a konkrétně ustavuje: a) kompetentní regionální, místní, obecní a jiné veřejné úřady... Každý členský stát by měl zapojit reprezentativní partnery na národní, regionální a místní úrovni, dále v ekonomické, sociální a jiných sférách, níže »partneri«.* Členský stát by měl zabezpečit efektivní zapojení všech příslušných orgánů... Partnerství by se mělo vztahovat jak na přípravu a monitoring národního strategického referenčního rámce, tak i na přípravu, implementaci, monitoring a evaluaci operačních programů. Členské státy by měly zahrnout každého z příslušných partnerů, zejména na regionální úrovni, do všech jednotlivých programovacích postupů v příslušném časovém období.“ (*Evropská komise, 2004 c, s. 26–27.*)

Závěrem, návrhy Evropské komise směřují k větší decentralizaci, která se tak stává klíčovým bodem rozsáhlé reformy strukturální politiky. Návrh obsahuje četné odkazy, které kladou důraz na intenzivnější podíl regionů na řízení strukturálních fondů. Návrh Komise tak podpořil v České republice ty, kteří na regionální úrovni usilují o větší decentralizaci evropské regionální politiky.

#### **Česká domácí scéna: posílení postavení krajů a rostoucí podpora regionalizace ze strany politických stran**

Ke druhé řadě změn, ovlivňujících dynamiku regionální politiky v České republice, došlo na domácí scéně. Šlo zejména o posilování postavení nově vytvořených krajských samospráv a o nárůst podpory regionalizace v jednotlivých politických stranách.

Sřet o kompetence a o finanční prostředky mezi kraji a centrem, který pokračoval i po vstupu do Unie, přinesl i něco pozitivního. Utužil spolupráci mezi jednotlivými kraji v rámci jejich společného boje s centrální vládou a napomohl k dosažení konsenzu mezi politickými stranami na regionální úrovni, týkajícího se otázky regionalizace. Navíc ještě před krajskými volbami v roce 2004 se krajským vládám podařilo získat takovou popularitu a legitimitu, kterou mohly na počátku svého mandátu jen stěží očekávat. To se odrazilo zejména v postavení krajských hejtmanů. Většina z nich se dnes řadí mezi nejpopulárnější politiky v jejich domácích regionech. Jak ukázaly průzkumy veřejného mínění, počet lidí, kteří odpověděli, že svého hejtmana neznají, v posledních letech výrazně poklesl (*STEM, 2005*). Rostoucí identifikace voličů s nově vytvořenými kraji a s jejich lídry jim umožnila zařadit se mezi důležité politické aktéry, a tak se stát potenciálními centry politické mobilizace na regionální úrovni.

Kromě rostoucí váhy krajských samospráv jako politických aktérů je dalším významným faktorem, který zásadně ovlivnil regionální politiku v České republice, nárůst podpory regionalizace v hlavních politických stranách. Jak jsme již uvedli v předchozí kapitole, věnované vývoji před vstupem do EU, tento trend je evidentní zejména v Občanské demokratické straně.

ODS byla v prvních krajských volbách úspěšná a navíc posílila svou pozici v následujících krajských volbách v listopadu 2004, kdy zvítězila ve 12 ze 13 krajů (v Praze se bude volit až v roce 2006). Nedosáhla vítězství pouze v jediném kraji – Jihomoravském, kde se umístila druhá za vítěznými křesťanskými demokraty, kteří získali o necelé 0,3 % více. Celkově se ve všech krajích podařilo ODS přilákat 36 % voličů, komunisté skončili druhí s 19,5 % hlasů, sociální demokraté třetí se 14 % hlasů, následování křesťanskými demokraty s 10,5 % hlasů.

Na základě výsledků voleb v roce 2004 se ODS podařilo získat 291 křesel v krajských zastupitelstvech (z celkových 675 ve všech 13 krajích) ve srovnání se 157 pro komunisty, se 105 pro sociální demokracii a se 72 pro křesťanské demokraty. V porovnání s volbami v roce 2000 si ODS polepšila o 106 křesel, zatímco komunisté ztratili čtyři a sociální demokraté šest křesel. Pro křesťanské demokraty se počet křesel nezměnil (*ČSÚ, 2004*). Hejtmani ODS teď stojí v čele 12 ze 13 krajů (po svém úspěchu v Praze v roce 2002 získali i post primátora města Prahy). Ve zbylém kraji (Jihomoravském) zastává funkci hejtmana křesťanský demokrat.

Prekvapivý úspěch ODS v krajských volbách lze vysvětlit hned několika způsoby. Jedním z důležitých faktorů bylo bezpochyby to, že voliči využili krajských voleb k tomu, aby potrestali centrální vládu, což je typické schéma i v ostatních regionalizovaných či federálních systémech. Dalším možným vysvětlením úspěchu ODS může být též větší mediální pozornost, která je věnována centrální vládě, kdy vzhledem k nižšímu zájmu médií může být případným pochybením či selháním krajských politických reprezentací věnována ze strany voličů nižší pozornost. ODS zároveň těžila ze svého působení v čele osmi krajů v období po listopadových volbách v roce 2000. Sedmi hejtmanům se podařilo setrvat ve své funkci i v dalším volebním období, šest z nich je členy Občanské demokratické strany.

Ustavení a nárůst významu krajů posílil regionální základny politických stran, a tak měl zásadní dopad na vnitrostraničnou politiku. Většina hejtmanů využila své pozice a úspěchu, jehož se jim podařilo dosáhnout na regionální úrovni, k posílení svého postavení a vlivu ve vlastní straně. Podařilo se jim také vnést nový aspekt do uvažování politických stran. To je patrné zejména v případě ODS, která předtím vždy vystupovala proti decentralizaci. Díky úspěchu na krajské úrovni a rostoucímu vlivu hejtmanů uvnitř strany se názorově přiblížila k tradičním obhájcem regionalizace – ke křesťanským demokratům a k sociálním demokratům.<sup>10</sup> Většina krajských koalic, jichž se ODS stala členem, byla vytvořena s jednou či oběma těmito stranami, což ji donutilo ke spolupráci na dosažení regionálních cílů. Výsledkem této spolupráce je dnešní historicky nejvyšší podpora regionalizace napříč celým politickým spektrem.



Průvodní jev snahy o posílení krajů vůči centru a jejich zviditelnění i na nadnárodní úrovni představuje zřizování zastoupení krajů v Bruselu. Tato aktivita reflektuje současnou dynamiku zvyšování asertivity krajů a střetávání se o rozhodovací monopol centrální vlády. Kraje se touto cestou snaží informovat Komisi a Evropský parlament o svých zájmech a postojích, snaží se analyzovat evropskou scénu z hlediska témat, která se jich dotýkají, navazují kontakty s dalšími regiony či se prezentují jako vhodné destinace pro zahraniční investory. V současnosti mají své zastoupení zřízeny Hlavní město Praha, Jihočeský kraj, Zlínský kraj, Středočeský kraj a Liberecký kraj. Další kraje zřízení svého zastoupení připravují (například Olomoucký kraj).

Je pravděpodobné, že kraje budou pokračovat v úsilí o posílení autonomie a pravomocí na úkor centrální vlády. Chtěly by nejen dokončit převod pravomocí, které jsou formálně v jejich kompetenci již nyní, ale také postupně využívat dalších možností, v nichž by se mohly profilovat. Největší příležitost pro expanzi svých pravomocí vidí v posílení své role při řízení strukturálních fondů EU po roce 2006. Diskuze o roli regionů právě v této oblasti, konkrétně v plánovacím období 2007–2013, je předmětem následující kapitoly.

### DISKUZE O PLÁNOVÁNÍ REGIONÁLNÍ POLITIKY PRO OBDOBÍ 2007–2013

Diskuze o regionální politice EU v dalším sedmiletém programovacím období byla v České republice zahájena na počátku roku 2004 poté, kdy Evropská komise zveřejnila své reformní návrhy pro tuto oblast. Klíčovým tématem, které bylo od počátku diskuze předmětem sporu mezi vládou a kraji, je počet a typ programových dokumentů, které budou součástí NRP pro období 2007–2013. Zdálo se, že pozice centrální vlády a krajů k této otázce zůstane oproti minulému období téměř neměnná. Na rozdíl od předchozího období, kdy Komise doporučila snížit počet operačních programů, Brusel do diskuze o počtu programových dokumentů na období 2007–2013 nezasáhl a svou pozici zatím nedefinoval. V počátečním stadiu diskuze MMR silně zdůrazňovalo svou preferenci pro pokračování zažitého formátu SROP (v podobě SROP II), i když již s větší rolí pro kraje. Věra Jourová, náměstkyně ministra pro místní rozvoj a ředitelka Řídicího orgánu SROP, se k této problematice vyjádřila na konferenci o budoucnosti evropských strukturálních fondů IREAS v říjnu 2004: „Nový SROP by mohl mít velice štíhlou koordinační platformu, která by zastřešila třináct pilířů [krajů – poznámka autorů], což znamená třináct integrovaných grantových schémat krajů. Kraje by si ta grantová schémata připravily tak, že by použily svoje programy rozvoje kraje, a vzaly by z toho část, která není financovatelná ze strany evropských fondů.“ (IREAS, 2004, s. 45.)

Preferování formátu SROP převládalo jak u úředníků z MMR, tak i u některých odborníků z akademické sféry. Například Jiří Blažek z Karlovy univerzity s odvoláním na důraz Komise na „zjednodušení“ v návrzích reformy tvrdil, že: „Hlavní snahou je snížit počet operačních programů. Naopak v ČR hrozí poměrně akutní nebezpečí, že představitelé krajských samospráv budou požadovat nahrazení dosavadního SROPu (Společného regionálního programu) sedmi samostatnými regionálními operačními programy... V každém případě je vhodné, aby ČR na jednání asi přišla s takovými návrhy, které ambicím krajů alespoň částečně vyjdou vstříc, a bude tak tedy snížen tlak na neracionální požadavky na fragmentaci podpory do mnoha operačních programů.“ (IREAS, 2004, s. 23–24.)

V souvislosti s krajskými volbami v roce 2004 a s přípravou předvolební kampaně zastupci krajů příliš do této diskuze nezasáhli. Teprve až po volbách a po vytvoření nových krajských vládních koalic se aktivně zapojili do diskuze. V únoru 2005 hlavní uskupení krajů – Asociace krajů České republiky – přijalo rezoluci (č. 28, 11. 2. 2005), která volala po zahájení příprav ROP na úrovni NUTS II pro období 2007–2013 (AK ČR, 2005 a).

Hejtmani zároveň nominovali Libora Lukáše, hejtmana Zlínského kraje a předsedu Regionální rady NUTS II – Střední Morava, k vedení jednání s MMR o roli krajů v plánování regionální politiky. V interview ze srpna 2005 Lukáš zdůraznil význam ROP: „Vytvoření regionálních operačních programů umožní, aby se kraje intenzivněji zapojily do

*plánovacího procesu [regionální politiky – poznámka autorů]. Určili jsme rozvojové priority na regionální úrovni, které chceme realizovat z veřejných fondů, především z evropských strukturálních fondů. Známe dobře potřeby kraje a chceme realizovat takové projekty, které podpoří ekonomický růst, přinesou přidanou hodnotu a přispějí k růstu HDP... Jsem plně přesvědčen, že se kraje musejí výrazně zapojit do přípravy regionální strategie pro období 2007–2013.*<sup>11</sup>

Jedním z důvodů, proč kraje preferují variantu ROP, jsou finanční dopady, spojené s tímto modelem a jeho vliv na vyrovnávání rovnováhy moci mezi centrální vládou a kraji. Hlavní slabinou českého regionálního uspořádání je, že kraje stále zůstávají v mnohem závislé na centrální vládě, zejména v oblasti financování, což jim značně sťažuje poskytování prostředků na spolufinancování projektů ze strukturálních fondů tak, jak to požaduje Evropská komise (Ferry – McMaster, 2005, s. 20–21). V současném programovacím období se tento problém daří obcházet díky centralizovanému systému SROP, kdy zabezpečení prostředků na dofinancování spočívá na centrální vládě. Naopak v modelu ROP by za prostředky na tyto účely musely zodpovídat samotné kraje, které si to v současné době nemohou dovolit. V konečném důsledku by tyto prostředky stejně musely plynout z centrální pokladny, ovšem vláda by ztratila kontrolu nad jejich použitím, což by posílilo pozice krajů. Možným východiskem z problému nedostatku finančních zdrojů krajů by samozřejmě bylo vytvoření systému vlastního financování či hospodaření s vlastními prostředky na regionální úrovni, takové řešení ale naráží na odpor centrální vlády.

Při zachování současného poměru mezi SROP a sektorovými programy (v období 2004–2006 prošlo 31,24 % prostředků ze strukturálních fondů skrze SROP) by se mohl objem prostředků na sedm ROP v období 2007–2013 vyšplhat až na 50 miliard Kč ročně v závislosti na výsledcích jednání o způsobu financování.<sup>12</sup> Tento model by kladl nesmírnou zátěž na kraje, pokud jde o spolufinancování, které v současném systému zabezpečuje centrální vláda. Kraje se pokusily využít tohoto problému jako páky v diskuzi o změně systému regionálního financování a informovaly Prahu, že spolufinancování zůstává klíčovou otázkou, kterou je třeba vyřešit. Předseda Asociace krajů a hejman Moravskoslezského kraje Evžen Tošenovský varoval, že „bez systémového řešení tohoto problému ze strany státu by to nutně přineslo neúnosné zadlužení“ (Euractiv, 2005).

V polovině roku 2005 se po sérii ožehavých diskuzí mezi zástupci krajů a MMR<sup>13</sup> obě strany dohodly, že budou společně pracovat na přípravě dalších programových dokumentů tak, aby uspokojily potřeby a zájmy krajů. Jedním z ústupků krajům byl závazek MMR, že podpoří přípravu jednotlivých ROP. Dohoda o příští spolupráci byla formálně potvrzena v červnu 2005 *Memorandem o spolupráci mezi MMR a Asociací krajů (AK ČR, 2005 b)*.

Rozhodnutí MMR o mnohem těsnější spolupráci s kraji a jeho podpora přípravy ROP znamenají změnu pozice, která byla potvrzena při mnoha významných příležitostech. Příkladem je i vyjádření zástupkyně ministra pro místní rozvoj Věry Jourové, která v minulosti podporovala model SROP II: „*Ministerstvo je připraveno pomoci s přípravou ROPů, s tvorbou jednotné metodiky [pro ROP – poznámka autorů]. Zároveň zastřeší vyjednávání ROPů vůči Evropské komisi. Bude nutné, aby v tomto vyjednávání vystupovala celá Česká republika vůči Bruselu jednotně. Pro dobrou spolupráci mezi regiony a ministerstvem bude třeba, abychom si hned na počátku práce na programech jasně vymezili role. Ministerstvo nabízí krajům odbornou pomoc s přípravou programů a s vyjednáváním [s Bruslem – poznámka autorů]. Zodpovědnost za řízení, naplňování programů a čerpání fondů bude však plně na regionech. Tato zodpovědnost regionů bude plně vyvážena jejich [novými – poznámka autorů] pravomocemi.*“ (MMR, 2005.)

Podobnou pozici zastával i ministr pro regionální rozvoj Radko Martínek, který prohlásil: „*Pro krajské samosprávy by jednotlivé regionální operační programy představovaly důležitý finanční nástroj pro realizaci jejich vlastní rozvojové politiky, který by doplnil současné regionální programy a podpůrná schémata. Kraje chápou regionální operační programy jako příležitost určit nezávisle na centrálních úřadech své vlastní roz-*

*vojové priority a tím naplnit svou funkci samosprávy. Evropská komise i Ministerstvo pro místní rozvoj tyto krajské ambice obecně podporují... [to – poznámka autorů] je podstatné jak pro krajské, tak i místní správy, aby se aktivně zapojily do procesu definování priorit a tvorby programů, ve kterých by jejich oprávněné potřeby a zájmy byly zahrnuty. Ministerstvo pro regionální rozvoj bude partnerem regionů a současně bude pomáhat při zprostředkovávání kontaktu s ostatními ministerstvy na národní úrovni i s Evropskou komisí.*<sup>14</sup>

Diskuze mezi MMR a kraji probíhala zároveň s intenzivní prací MMR na přípravě plánovacích dokumentů, souvisejících s realizací evropské regionální politiky po roce 2006. V souladu s vládním plánem pro řízení příprav byl nový NRP na období 2007–2013 hotov a představen na konci září 2005 (*Vláda České republiky, 2005*). Návrh NRP dle očekávání počítá s vytvořením sedmi ROP, což znamená jasné vítězství krajů v jejich snaze o posílení role při administraci strukturálních fondů. Zároveň to však pro ně znamená pouhý začátek velmi náročné práce. Ve srovnání s přípravou na předchozí, zkrácené programovací období 2004–2006 zaznamenala současná diskuze značný posun v tom, že MMR bylo ochotno svou pozici změnit a vyjít krajům v souvislosti s jejich požadavky vstříc. Dochází tak k upevňování pozice krajů jako významných aktérů politického procesu. Posilování postavení těchto aktérů tak podporuje tvrzení o pokračování procesu regionalizace v České republice.

\* \* \*

Vstup do Evropské unie měl nejednoznačný dopad na vytváření regionálních struktur v České republice. Členství v EU na jednu stranu vyžadovalo vytvoření systému krajské samosprávy, což vedlo k posílení pozice domácích stoupenců regionalizace. Na druhou stranu bylo postavení nově utvářených krajů často ztěžováno vlastním charakterem přípravy na členství, kdy byl hlavní důraz kladen na centralizovaný přístup k procesu přípravy na členství, včetně využívání fondů EU. Také Evropská komise přes slovní proklamace a podporu principu partnerství preferovala v zájmu větší efektivity spíše výše zmíněný centralizovaný přístup. Příímým důsledkem bylo omezování role nově utvářených krajů v oblasti administrace strukturální rozvojové politiky a snižování jejich důležitosti a potenciálního vlivu, což se odrazilo v posílení centrální vlády.

Vývoj, k němuž došlo od vstupu České republiky do EU v květnu 2004, přispěl podle názoru autorů tohoto příspěvku ke zvýšení dynamiky regionalizace České republiky. K posunu došlo zčásti díky změnám na straně Evropské unie; v návrhu Komise byl nově kladen důraz na potřebu větší regionalizace v oblasti správy strukturálních fondů, včetně posilování role krajů jako partnerů. V rámci české domácí politiky se nové kraje po pěti letech své existence a po dvou kolech voleb do krajských zastupitelstev konečně etablovaly jako legitimní a významní političtí aktéři. Zejména krajští lídři – hejtmani – se stali důležitými politickými osobnostmi jak v regionech, tak i v rámci vlastních politických stran. Regionální dimenzi se tímto postupně podařilo dostat i do agendy českých politických stran. Důležitý byl zejména nárůst podpory procesu regionalizace v rámci ODS, která v minulosti patřila k jejím nejsilnějším odpůrcům. K tomu došlo především díky jejímu značnému úspěchu v krajských volbách a sílícímu vlivu a pozici hejtmanů. Důsledkem byl obecný nárůst podpory regionalizace a „sladění“ názorů na tuto problematiku napříč celým politickým spektrem, snad jen s výjimkou komunistů. To napomohlo vytvořit potenciál pro budoucí větší posilování regionální dimenze. Využití tohoto potenciálu bude však podmíněno zejména schopností krajských zastupitelstev vynutit si lepší postavení v řízení a využívání strukturálních fondů na úkor centrální vlády v Praze. Tyto snahy jsou jasně viditelné již při současném vyjednávání, které se vede o různých přístupech k plánování evropských strukturálních fondů na období 2007–2013. Podobná diskuze proběhla v představním období, a to v souvislosti s Národním rozvojovým plánem pro období 2004–2006, kdy se krajům nepodařilo získat větší vliv. Od té doby došlo však k určitému

posunu. Kraje se mezitím staly důležitými politickými aktéry a posilování krajů se navíc těší mnohem větší podpoře napříč všemi politickými stranami. Role Komise se také změnila. Ta dnes klade mnohem větší důraz na decentralizaci jako na hlavní princip politiky strukturálních fondů. Kromě toho se po vstupu výrazně snížil její vliv na rozhodování v oblasti strukturálních fondů. Místo ní teď budou o těchto záležitostech (včetně typu a počtu programovacích dokumentů) rozhodovat především aktéři na domácí politické scéně, kde dnes mají kraje mnohem silnější pozici než v minulosti.

Z pohledu širší teoretické diskuze o specifických dopadu regionální politiky EU na národní úrovni je tento příspěvek v souladu s obecnými závěry většiny autorů, zabývajících se problematikou vlivu EU na regionalizaci v členských státech. Ty poukazují na odlišné dopady regionální politiky EU v jednotlivých členských státech. Závěry této studie potvrzují, že za určité situace může být regionální politika EU „katalyzátorem“ pro posilování regionů v jednotlivých členských státech.

<sup>1</sup> Termín strukturální politika EU je v textu používán jako ekvivalent regionální politiky Evropské unie.

<sup>2</sup> Regionální politika EU je postavena na následujících principech:

- a) Koncentrace. Výdaje strukturálních fondů jsou cíleny do oblastí, kde existují největší strukturální problémy. Tyto oblasti jsou vybrány na základě prioritních cílů, které jsou společně definovány Komisí a členskými státy.
- b) Programování. Strukturální fondy jsou alokovány na základě několikaletých (sedmiletých) multisektorových plánů regionálního rozvoje, které jsou vyjednány Komisí a členskými státy.
- c) Doplnkovost. Peníze ze strukturálních fondů EU musejí být dodatkem k plánovaným domácím (národním) výdajům, nikoli jejich náhradou.
- d) Partnerství. Aktivní účast a participace Komise a odpovídajících regionálních a místních orgánů a kompetentních nevládních aktérů (včetně ekonomických a sociálních partnerů) na všech etapách administrace strukturálních fondů, včetně plánování, implementace, řízení, monitorování a hodnocení.

<sup>3</sup> Evropská komise ve svém hodnocení Českou republiku ostře kritizovala za nedostatečnou úroveň regionální politiky, potažmo za nedostatečnou kvalitu právních a administrativních rámců, potřebných pro její implementaci. Ve své kritice se zaměřila zejména na absenci volených orgánů na úrovni mezi centrální vládou a místní samosprávou (Evropská komise, 1997, s. 64–65).

<sup>4</sup> Diskuze nad ustavováním českých regionů, včetně relativního vlivu EU na tento proces viz Blažek – Boekhout, 2000; Moxon-Browne – Kreuzbergová, 2001; Jacoby – Černoch, 2002; Illner, 2002; Marek – Baun, 2002.

<sup>5</sup> La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) – nomenklaturní územní statistická jednotka. Tyto tzv. kohezní regiony jsou pouze statistickými regiony bez právní subjektivity a vlastního zastupitelstva. Rozhodnutí na jejich úrovni činí regionální rady, které jsou složeny ze zástupců příslušných krajů.

<sup>6</sup> Známa je například tradiční rivalita mezi Královehradeckým a Pardubickým krajem, které byly sloučeny a spolu s Libereckým krajem tvoří kohezní region NUTS II – Severovýchod.

<sup>7</sup> V tomto odstavci čerpáme zejména z Marek – Baun, 2002, s. 910–913.

<sup>8</sup> Rozhovor s úředníky Olomouckého kraje, prosinec 2001 – leden 2002. Viz též McMaster, 2004, s. 23.

<sup>9</sup> Jan Březina, hejtman Olomouckého kraje a předseda Regionální rady pro region NUTS II – Střední Morava. Rozhovor proběhl v březnu 2002.

<sup>10</sup> Alespoň pokud se týká regionální úrovně a každodenní politiky; tyto změny politických stanovisek se dosud neodrazilo ve formálních stranických programech nebo v názorech vedení politických stran.

<sup>11</sup> Rozhovor proběhl v srpnu 2005.

<sup>12</sup> Předpoklad je založen na odhadech, obsažených v Pozičním dokumentu české vlády k podkapitole IB, které se týkají návrhu finanční perspektivy Evropské komise pro období 2007–2013 (podrobněji viz MMR, 2004).

<sup>13</sup> Rozhovor s úředníky MMR blízkými vyjednáváním.

<sup>14</sup> Rozhovor proběhl v srpnu 2005.

### Prameny a literatura

- AK ČR (2005 a): Zápis z 2. zasedání Rady Asociace krajů České republiky v jejím 2. funkčním období konaného dne 11. února 2005 ve Špindlerově Mlýně, [http://www.kr-urady.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=450022&id\\_org=450022&id=78479](http://www.kr-urady.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=450022&id_org=450022&id=78479) (20. 8. 2005).
- AK ČR (2005 b): Zápis z 4. zasedání Rady Asociace krajů České republiky v jejím 2. funkčním období konaného dne 24. června 2005 v Praze, [http://www.kr-urady.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=450022&id\\_org=450022&id=92106](http://www.kr-urady.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=450022&id_org=450022&id=92106) (20. 8. 2005).
- Bache, Ian (1998): *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.

- Bachtler, John – Wishlade, Fiona (2004): Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy. European Policy Research Paper (EPRC), No. 55 (2004), [http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/PDF\\_files/R55SearchingforConsensus.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/PDF_files/R55SearchingforConsensus.pdf) (15. 8. 2005).
- Benz, Arthur – Eberlein, Burkard (1999): The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6 (1999), No. 2.
- Blažek, Jiří – Boeckhout, Sjaak (2000): Regional Policy in the Czech Republic and the EU Accession. In: Bachtler, John – Downes, Ruth – Gorzelak, Grzegorz (eds.): *Transition, Cohesion, and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2000.
- Börzel, Tanja (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation and Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (1999), No. 4.
- Brusis, Martin (2001 a): Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. Příspěvek prezentovaný na Bi-Annual Conference of the European Union Studies Association, Madison, USA, 30. 5. – 2. 6. 2001.
- Brusis, Martin (2001 b): Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia. In: Beyer, J. – Wielgoths, J. – Wiesenthal, H. (eds.): *Successful Transitions: Political Factors of Socio-Economic Progress in Post-socialist Countries*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- ČSÚ (2004): Election into regional councils held on 5.–6. 11. 2004, <http://www.volby.cz/pls/kz2004/kz6?xjazyk=EN&xdatum=20041105> (27. 7. 2005).
- Euractiv (2005): Asociace krajů: kraje nebudou schopny spolufinancovat projekty podpořené ze strukturálních fondů EU, <http://www.euractiv.cz/index?a=show&cid=1654&pid=27&sid=27> (27. 6. 2005).
- Evans, Andrew (2001): Regionalism in the EU: Legal Organization of a Challenging Social Phenomenon. Příspěvek prezentovaný na Conference on Regionalism in the European Union, Georgia State University, 20. 4. 2001.
- Evropská komise (2001): 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession. SEC (2001) 1746. Brusel, 2001.
- Evropská komise (2002): 2002 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession. COM (2002) 700 final. Brusel, 2002.
- Evropská komise (2004 a): A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion. Brusel, 2004.
- Evropská komise (2004 b): Building Our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013. COM (2004) 101 final. Brusel, 2004.
- Evropská komise (1997): Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership in the European Union. Dokument připravený na základě COM (97) 2009 final. Bulletin of the European Union, Supplement 14, 1997.
- Evropská komise (2003): Comprehensive Monitoring Report on the Czech Republic's Preparations for Membership. Brusel, 2003.
- Evropská komise (2004 c): Proposal for a Council Regulation Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. COM (2004) 492 final. Brusel, 2004.
- Ferry, Martin – McMaster, Irene (2005): Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: A Polish-Czech Comparison. In: Sagen, I. – Halkier, H. (eds.): *Regionalism Contested*. London: Ashgate, 2005.
- Grabbe, Heather (2001): How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity? *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (2001), No. 6.
- Hooghe, Liesbet (ed., 1996): *European Integration, Cohesion Policy and Subnational Mobilisation*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- Hughes, James – Sasse, Gwendolyn – Gordon, Claire (2001): Enlargement and Regionalization: The Europeanization of Local and Regional Governance in CEE States. In: Wallace, H. (ed.): *Interlocking Dimensions of European Integration*. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Illner, Michael (2002): Thirteen Years of Reforming Subnational Governments in the Czech Republic. Příspěvek prezentovaný na Conference on Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Universität Stuttgart, 26.–27. 9. 2002.
- IREAS (2004): Budoucnost strukturální politiky Evropské unie. Sborník z konference Budoucnost strukturální politiky EU, Praha, 4. 10. 2004.
- Jacoby, Wade – Černoč, Pavel (2002): The EU's Pivotal Role in the Creation of Czech Regional Policy. In: Linden, R. H. (ed.): *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Blue Ridge Summit: Rowman & Littlefield, 2002.
- Jeffery, Charlie (ed., 1997): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass, 1997.
- Jones, Barry J. – Keating, Michael (1995): *The European Union and the Regions*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

- LaPlant, James – Baun, Michael – Lach, Jiří – Marek, Dan (2004): Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties and the Creation of Regional Assemblies. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 34 (2004), No. 1.
- Marek, Dan – Baun, Michael (2002): The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2002), No. 5.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, A. – Rosenthal, G. (eds.): *The State of the European Community, II: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- Marks, Gary (1992): Structural Policy in the European Community. In: Sbragia, A. (ed.): *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*. Washington, DC: Brookings Institution, 1992.
- Marks, Gary – Nielsen, François – Ray, Leonard – Salk, Jane (1996): Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In: Marks, Gary – Scharpf, Fritz W. – Schmitter, Philippe C. – Streeck, W. (eds.): *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996.
- McMaster, Irene (2004): From Regional Deficit to Institutional Overload? Regional Policy in the Czech Republic. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. European Policy Research Paper, No. 52 (2004).
- MMR (2002): Dokončení přípravy programových dokumentů a zřízení řídicích a platebních agentur pro čerpání strukturálních a kohezních fondů, (24. 11. 2002).
- MMR (2001): Implementační opatření v programových dokumentech regionálního rozvoje. Varianta A – jeden společný ROP. Nепublikovaný vládní pracovní dokument. Praha, 2001.
- MMR (2004): Reakce České republiky na návrhy Evropské komise pro podkapitolu 1B finanční perspektivy Evropské unie – Soudržnost pro růst a zaměstnanost. Praha, 2004.
- MMR (2005): ROP dostávají jasnější obrysy, 6. 4. 2005, <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000008000005018003> (5. 8. 2005).
- Moxon-Browne, Edward – Kreuzbergová, Eva (2001): The Ambiguous Effects of EU Regional Policy on the Applicant States: The Case of the Czech Republic. Příspěvek prezentovaný na Conference on Regionalism in the European Union, Georgia State University, 20. 4. 2001.
- Pollack, Mark A. (1995): Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy. In: Rhodes, C. – Mazey, S. (eds.): *The State of the European Union, III: Building a European Polity?* Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- STEM (2005): Popularita hejtmanů v krajích. Informace z výzkumů trendy 2005/1 – 2005/6, [http://www.stem.cz/index.php?anotace\\_nah=1&id=949&tisk=1&url=sourceclanky/949/index.php](http://www.stem.cz/index.php?anotace_nah=1&id=949&tisk=1&url=sourceclanky/949/index.php) (5. 8. 2005).
- Vláda České republiky (2005): Usnesení vlády České republiky ze dne 2. března 2005 č. 245 k postupu přípravy České republiky na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti v letech 2007–2013, [http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1110199895245\\_2005usneseni\\_prilohy\\_programovani\\_final\\_web.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1110199895245_2005usneseni_prilohy_programovani_final_web.pdf) (27. 7. 2005).

### **Poznámka**

*Autoři chtějí na tomto místě poděkovat redakci Mezinárodních vztahů a dvěma anonymním recenzentům za jejich cenné připomínky a komentáře k předchozím verzím textu.*