

Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralizace

MICHAEL J. BAUN, DAN MAREK

Jedním z témat, které je v centru zájmu odborníků na evropskou politiku, je otázka vlivu Evropské unie (EU) na regionální politiku členských států. Většina odborných prací se v této oblasti zaměřuje na zkoumání vlivu strukturálních fondů EU na regionální politiku členských států. Předmětem těchto výzkumů jsou též politické důsledky regionální politiky EU, zejména její vliv na decentralizaci a mobilizaci regionálních aktérů v členských státech. Někteří odborníci zastávají názor, že regionální politika EU je hlavním faktorem, který v členských státech ovlivňuje přesun politického rozhodování a kompetencí z národní na regionální úroveň. Zastánci tohoto hlediska tvrdí, že regionální politika EU svou podporou regionů a posilováním jejich aktivit na úrovni EU přispívá ke vzniku „Evropy regionů“.¹ Jiní odborníci se k těmto názorům stavějí skepticky. Jejich argumenty vycházejí z přesvědčení, že vliv regionální politiky je v jednotlivých zemích velmi rozdílný a závisí na takových faktorech, jako je velikost členského státu, tradice a metody vlády, jakož i stávající teritoriální a ústavní uspořádání. Tito odborníci poukazují také na význam schopnosti jednotlivých národních vlád omezovat vliv EU na domácí politiku.²

Většina studií zabývajících se regionální politikou EU se zaměřuje na analýzu vlivu této politiky na současné členské státy. Naopak relativně malá pozornost je věnována dopadům regionální politiky EU na kandidátské země v předvstupním období.³ Jelikož deset zemí střední a východní Evropy (ZSVE) v současnosti vyjednává o svém vstupu do EU, je výzkum této problematiky zajímavý a relevantní hned z několika důvodů.⁴

Za prvé, ZSVE jsou již více než deset let příjemci strukturální pomoci EU. Tato finanční pomoc byla zvýšena v souvislosti se zahájením vstupních rozhovorů v roce 1998 a s blížícím se předpokládaným datem jejich vstupu do Unie. Primárním cílem této pomoci je podpořit zkvalitnění ekonomické a administrativní infrastruktury kandidátských zemí, a tak napomoci k jejich přípravám na členství. Značná část této podpory je spojena s postupným přejímáním pravidel a standardů EU. Předvstupní nástroje této pomoci jsou do značné míry vytvořeny takovým způsobem, který reflektuje principy, jimiž se řídí činnost strukturálních fondů EU.

Za druhé, EU využívá v předvstupním období své silné pozice vůči kandidátským zemím a jejich členství podmiňuje přijetím řady legislativních i administrativních změn. Podmínky členství zahrnují přijetí a implementaci *acquis communautaire*, tj. asi 80 000 stran legislativy EU, s omezenou možností udělení výjimek a přechodných opatření. V oblasti regionální politiky (stejně jako u dalších kapitol) nemají proto kandidátské země jinou možnost než přijmout existující pravidla a procedury EU a v souladu s nimi přizpůsobit svou domácí legislativu i institucionální struktury. Obtížná vyjednávací pozice ZSVE vůči EU je dále oslabena tím, že jde o relativně chudé země, stále procházející politickou a ekonomickou transformací. Vzhledem k tomu, že jejich průměrný hrubý domácí produkt

(HDP) na jednoho obyvatele představuje pouze 40 % průměru EU, stanou se tyto země po svém vstupu hlavními příjemci strukturální i kohezní pomoci EU. Tento výhled by se měl pro kandidátské země stát významnou motivací k přijetí institucionálních a politických reforem, potřebných k získání této pomoci. Mnohé nedávno zveřejněné studie podporují argument, že status ZSVE jako zemí procházejících transformací (duální transformace směrem k tržní ekonomice a k demokratickému politickému systému) spolu s krátkodobou existencí jejich politických a ekonomických institucí činí tyto státy náchylnější podlehnout tlaku EU, aby se přizpůsobily jejím normám a modelům.⁵

Za třetí, ve většině ZSVE nebyly po pádu komunismu vytvořeny samosprávné regionální struktury. Tyto země musely proto připravit jejich zavedení či reorganizovat stávající regionální instituce tak, aby splnily požadavky vyplývající z členství v EU. Regionální struktury byly často vytvářeny v situaci, kdy v těchto zemích neexistovala předchozí tradice regionální samosprávy.

Za čtvrté, kandidátské státy musely přijímat pravidla a standardy EU během relativně krátkého období, což zvýšilo jejich otevřenost vůči vlivům přicházejícím z EU.

Za páté, Komise vzhledem ke své hlavní roli a odpovědnosti za administraci programů předvstupní pomoci, jež měly za cíl připravit ZSVE na členství, měla v tomto procesu značnou možnost prosazovat své postoje a preference.

Kombinace těchto faktorů poskytla EU značný potenciál k vytvoření tlaku na regionalizaci vládních struktur a umožňovala jí ovlivnit vývoj vztahů mezi centrem a regiony v ZSVE ještě před jejich vstupem do EU. *Bylo však tohoto potenciálu využito? Jaký byl skutečný vliv EU na regionální politiku a na vytváření nových správních i administrativních struktur v kandidátských zemích v předvstupním období? Podpořilo přijetí administrativních a institucionálních požadavků EU decentralizaci a posílilo regionální instituce v kandidátských zemích?* Je zřejmé, že veškeré aspekty vlivu EU na ZSVE nelze v období před vstupem plně zhodnotit. V současné pokročilé fázi předvstupních příprav je však již možné analyzovat důsledky členství v EU pro další vývoj regionalizace a decentralizace v kandidátských zemích. Výše uvedené otázky jsou v následující stati zkoumány na zkušenostech České republiky v předvstupním období.

V první části po stručném uvedení nejdůležitějších institucionálních a administrativních požadavků, které kandidáti musejí splnit pro přistoupení k regionální politice EU, jsou na základě závěrů současných výzkumů prezentovány některé obecné návrhy, vysvětlující vztah mezi regionalizací a procesem rozšíření v ZSVE. V dalších částech se pak text zaměřuje na Českou republiku. Jednotlivé oddíly se věnují zkoumání: 1) institucionálních a administrativních příprav české vlády na přijetí požadavků regionální politiky EU, 2) aplikace principu partnerství během administrace programů předvstupní pomoci od počátku 90. let, 3) role partnerství ve vztahu mezi centrem a regiony při přípravě národního rozvojového plánu (RDP). Na závěr jsou shrnuty výsledky tohoto zkoumání a prezentovány očekávané dopady regionální politiky EU na proces decentralizace a regionalizace v ČR v budoucím období.

REGIONÁLNÍ POLITIKA, REGIONALIZACE A PRINCIP PARTNERSTVÍ

Ačkoli EU realizovala strukturální politiky již od počátku svého vzniku v 50. letech (tehdy jako Evropské společenství uhlí a oceli a Evropské hospodářské společenství), až do poloviny 70. let neměla koherentní regionální politiku. Její základy byly položeny až vytvořením *Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF)* v březnu 1975. Rozsah a význam této politiky značně vzrostl během dvou následujících desetiletí a v roce 1999 již výdaje na „strukturální operace“ dosahovaly 40 % rozpočtu.⁶ Berlínský summit EU přijal v březnu 1999 dokument *Agenda 2000* (finanční a rozpočtový rámec EU na období 2000–2006), který stanovil, že výdaje na strukturální politiku v blízké budoucnosti neporostou, a to navzdory očekávanému přistoupení chudších zemí střední a východní Evropy, jež budou hlavními příjemci strukturální pomoci.⁷

Nejdůležitějším prvkem regionální politiky EU, který představuje více než 90 % strukturálních výdajů, jsou *strukturální fondy*.⁸ Po reformách zavedených v roce 1999 se strukturální fondy zaměřují na plnění tří významných cílů:

- *Cíl 1:* Podpora rozvoje ekonomicky zaostávajících regionů, které jsou definovány HDP na jednoho obyvatele nižším než 75 % průměrného HDP EU.
- *Cíl 2:* Pomoc regionům, které procházejí ekonomickou a sociální restrukturalizací.
- *Cíl 3:* Pomoc členským státům při rozvoji lidských zdrojů a při řešení problému nezaměstnanosti.

Z těchto tří priorit je bezesporu nejvýznamnější cíl 1, který absorbuje téměř 70 % veškerých výdajů na strukturální fondy.⁹ Malý podíl (5 %) strukturálních fondů je alokovan pro „iniciativy Společenství“. Do této kategorie patří programy vytvořené Komisí k řešení specifických regionálních problémů. Největší a nejnámější aktivitu mezi nimi představuje *program podpory přeshraniční, mezinárodní a meziregionální spolupráce (INTERREG)*.¹⁰ Unie poskytuje též podporu v rámci svého *kohezního fondu*, který je určen těm členským státům, jejichž HDP na jednoho obyvatele je nižší než 90 % průměru EU. Tento typ pomoci představuje však méně než 10 % celkových strukturálních výdajů.¹¹

Během série reforem, které se uskutečnily po roce 1988, byly přijaty stěžejní principy fungování strukturálních fondů. Ty zůstaly v podstatě nezměněny i po roce 1999.¹² Patří sem následující principy:

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

Tento způsob organizace strukturálních fondů zajišťuje EU a zvláště Komisi velmi významnou úlohu v regionální politice. Princip koncentrace určuje Komisi rozhodující roli při stanovování výdajových priorit jak pro strukturální fondy, tak i v regionální politice členských států. Komise ovlivňuje také národní regionální politiku vzhledem ke svému postavení v procesu přípravy a schvalování několikaletých programů financovaných strukturálními fondy. Princip doplňkovosti (adicionality) umožňuje Komisi ovlivňovat rozpočtové výdaje členských států na jejich regionální politiku. Princip partnerství pak zajišťuje úlohu Komise na všech úrovních administrace a rozhodování týkajících se strukturálních fondů – od úrovně národní až po úroveň regionální a místní. Odpor členských států ke značnému vlivu Komise v této oblasti posléze vedl k tomu, že se během dvou posledních reforem strukturálních fondů (v letech 1993 a 1999) některé pravomoci vrátily na národní úroveň. Princip doplňkovosti byl omezen a reforma z roku 1999, jejímž cílem byla snaha o decentralizaci (subsidiarita) a o zjednodušení, poskytla národním vládám větší pravomoci v rozhodování o využití strukturální pomoci (stanovením podmínek pro pomoc v rámci regionů cíle 1 a cíle 2). Dalším důsledkem reformy z roku 1999 bylo částečné omezení účasti Komise jako partnera na nižších úrovních regionální politiky. Přesto i po těchto změnách má Komise (v rámci strukturálních fondů) významný vliv na cíle a priority regionálních politik členských států.

Strukturální fondy EU umožňují ovlivňovat také institucionální rámec a procedury regionální politiky členských států, a to zejména pomocí principu partnerství. Tento princip vyžaduje účast odpovídajících regionálních (a lokálních) nevládních aktérů ve všech etapách administrace strukturálních fondů. Členské státy (národní vlády) mají značné pravo-

moci při jmenování odpovídajících, kompetentních partnerů. Reforma v roce 1993 navíc doplnila právní rámec regionální politiky o novou klauzuli, která zdůrazňuje, že výběr partnerů musí být v souladu se současnou národní praxí a pravidly. Snahou o co největší účast regionálních aktérů EU usiluje nejen o realizaci regionální politiky *pro* regiony, ale i o to, aby tuto politiku spoluutvářely samy regiony. To znamená, že regionální politika nemůže být realizována národními vládami a jejich administrativami centralistickým způsobem, ale musí být decentralizovaným procesem spolupráce, jenž umožňuje aktivní účast regionálním a lokálním aktérům, kteří reprezentují cílové regiony. Princip partnerství se vztahuje pouze na strukturální fondy. Jeho aplikací není např. podmíněno čerpání finančních prostředků z kohezního fondu.

I když tento přístup k regionální politice předpokládá existenci regionálních a místních správních celků, EU pro vytváření těchto struktur nestanovila jednotný model. Naopak přijala názor, že tato záležitost je plně v kompetenci členských států. Poskytla tím národním vládám značný prostor a volnost k vytváření regionálních administrativních struktur a umožnila jim aplikovat princip partnerství v souladu s existujícím ústavním rámcem a národní tradicí každého členského státu. Tento přístup Unie aplikovala rovněž vůči kandidátským zemím. Komise pouze požaduje, aby odpovídající regionální administrativní celky byly vytvořeny před datem vstupu, aniž by podrobněji definovala jejich podobu. Nicméně ve svých pravidelných hodnoceních postupu příprav na členství v kandidátských zemích dala zřetelně najevo, že preferuje demokraticky volené regionální samosprávy, které se vyznačují značnou finanční i právní autonomií.¹³

Přestože se současná diskuze o europeizaci a o regionalizaci zaměřuje většinou na členské státy EU, je možné zaznamenat rostoucí zájem o studium této problematiky v souvislosti s nadcházejícím rozšířením.¹⁴ V poslední době bylo na toto téma publikováno několik studií a na jejich základě je možné odvodit několik závěrů, které se týkají vlivu EU na regionalizaci v kandidátských zemích:

- 1) EU má značný potenciál k ovlivnění vývoje regionálních struktur v ZSVE, a to vzhledem k požadavkům členství, které vyplývají z pravidel regionální politiky EU, ke krátkému období existence regionálních samospráv v kandidátských zemích a k časovému tlaku na přijetí značného počtu norem a standardů EU.¹⁵
- 2) Unie má při vytváření či reformě regionálních samospráv v kandidátských zemích významnou roli, jelikož v mnoha ZSVE existuje silná opozice proti decentralizaci. Tato opozice je výsledkem souhry takových faktorů, jako je odkaz komunismu, centralistická tradice vládnutí, vliv ekonomických reforem a obavy z politické fragmentace.¹⁶
- 3) Vliv Unie na konečnou podobu regionálních struktur v ZSVE byl omezen neexistencí vlastního, jednotného modelu, který by mohla EU těmto zemím nabídnout. Naopak rozmanitá podoba regionálních samospráv v dnešní EU nabízí ZSVE širokou paletu modelových příkladů, které mohou napodobit. Neexistence jednotného modelu tak při vytváření těchto celků v kandidátských zemích posílila roli specifických, národních faktorů (politické a historické tradice).¹⁷
- 4) Proces regionalizace v ZSVE byl na rozdíl od západní Evropy oslaben neexistencí domácího tlaku (z místní a regionální úrovně) k decentralizaci a na zavedení regionální autonomie. Přesun pravomocí na regiony proběhl proto odshora dolů a hlavními aktéry byly centrální vlády a EU. Zástupcům místní a regionální úrovně se v tomto procesu podařilo prosadit jen částečně a jejich zájmy byly zastoupeny jen okrajově.¹⁸ Za výjimku lze v tomto ohledu považovat pouze Polsko.¹⁹
- 5) Dalším z faktorů, jenž působil jako brzda regionalizace, byla technokratická podstata představných příprav a rozporuplnost vlastních požadavků Unie. Komise na jedné straně prosazovala vytvoření samosprávných regionů a aplikaci principu partnerství, na druhé straně kladla důraz na rychlost představných příprav a na efektivní využívání představní pomoci. Tím posílila centralistické tendence a podkopala vlastní podporu regionální samosprávy a principu partnerství.²⁰

Tyto závěry potvrzují rozporuplný vliv EU na regionalizaci v kandidátských zemích v předvstupním období. Přes rétorickou podporu regionalizace a širokého uplatnění principu partnerství Unie tyto své priority podkopala a oslabil praktickou realizací své politiky v kandidátských zemích. V dalších částech této stati jsou tyto závěry podrobně zkoumány na případu České republiky a jejich předvstupních příprav v oblasti regionální politiky.

PŘÍPRAVA ČESKÉ REPUBLIKY NA REGIONÁLNÍ POLITIKU EVROPSKÉ UNIE

Aby mohl členský stát dostat finanční pomoc ze strukturálních fondů, musí splnit řadu podmínek. K nim patří:

- 1) organizace teritoriálních jednotek podle statistické klasifikace EU na tzv. NUTS regiony (*la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*),
- 2) existence kompetentních regionálních a lokálních autorit,
- 3) adekvátní a efektivní administrativní struktury,
- 4) odpovídající finanční zdroje pro spolufinancování projektů,
- 5) kvalitní legislativní a právní rámec.

Česká republika před koncem devadesátých let nesplňovala žádnou z uvedených podmínek. Seriózní přípravy na regionální politiku EU v ČR začaly až v jejich druhé polovině. Od zahájení příprav byly veškeré realizované aktivity značně ovlivněny jak požadavky na aplikaci strukturálních fondů, tak i normami a pravidly EU obecně. Během prvních let politických a ekonomických reforem provedených po roce 1989 se nástroje regionální politiky zaměřovaly na řešení vznikajících negativních regionálních ekonomických dopadů vyvolaných reformami a jejich použití bylo spíše reaktivní a rozsahem velmi omezené. Vládou uskutečňovaná regionální politika byla stále do značné míry ovlivněna centralistickou, rovnostářskou politikou, typickou pro plánované ekonomiky z období před rokem 1989.

„Rovnostářská regionální politika fungovala ve většině ZSVE v období před transformací jen do té míry, že mohla pouze zpomalit strmý nárůst regionálních disparit, jelikož nedisponovala finančními zdroji dostatečnými na to, aby mohla zmenšit regionální rozdíly. V důsledku této situace existovaly v ZSVE na počátku 90. let regionální disparity obdobného rozsahu jako v západní Evropě, pouze celková úroveň ekonomického rozvoje byla značně nižší.“²¹

Bývalé Československo navíc nepatřilo k ZSVE s největšími regionálními rozdíly a potenciál k jejich růstu byl v České republice dále snížen jejím oddělením od Slovenska (31. 12. 1992). Navzdory této situaci se v několika regionech začaly projevovat problémy podobné těm, kterým čelí mnoho zaostávajících regionů v západní Evropě. Nadprůměrná nezaměstnanost, zaostalá ekonomická infrastruktura, nízká hospodářská výkonnost, převaha těžkého průmyslu a znečištěné životní prostředí se staly faktory, které zpomalovaly ekonomický rozvoj v severních Čechách, na severu Moravy a v několika mikroregionech v příhraničních oblastech.

Tento stav vedl vládu k přijetí odlišného přístupu k regionální politice. Jeho základy byly položeny v roce 1992.²² Regionům se strukturálními problémy začala být pomoc poskytována způsobem, jenž odpovídal běžné praxi v EU. V jednotlivých aspektech se však tato politika od regionální politiky EU značně lišila. Postrádala integrovaný, multisektorový přístup typický pro strukturální fondy a zaměřovala se pouze na podporu malých a středních podniků v postižených regionech. Politické priority a opatření nebyly přijímány na základě několikaletých programovacích procedur. Česká republika neměla v tomto období (1992–1997) národní rozvojový plán ani regionální či sektorové plány. Nová politika byla zaměřena pouze na strukturálně postižené regiony. Stranou zájmu tak zůstaly zaostávající regiony, které jsou hlavní cílovou oblastí strukturální pomoci EU. V důsledku této politiky se v období 1992–1997 podpora vztahovala na regiony s 18–24 % české populace, což představovalo mnohem nižší míru pokrytí než v EU.²³

Regionální plánování bylo velmi centralizované a podílely se na něm pouze státní orgány na národní a okresní úrovni. Regionální samosprávné celky nebyly v tomto období ještě ustaveny a nevládní regionální organizace se neúčastnily procesu plánování. Absence samosprávných regionů, které by odpovídaly regionům typu NUTS II v EU (tzv. kohezní regiony užívané pro účely strukturálních fondů), vedla k praxi, při níž byl výběr cílových oblastí vhodných pro regionální podporu realizován pouze na úrovni okresů (ekvivalent úrovně NUTS IV v EU). To představovalo mnohem nižší úroveň plánování a administrace regionální politiky, než je obvyklé v členských státech EU.

Česká vláda obhajovala absenci koherentní regionální politiky argumentem, že ČR patří k zemím s nejnižšími regionálními rozdíly v Evropě (navzdory nižší celkové ekonomické výkonnosti), a tak má podpora regionálního rozvoje menší politickou prioritu.²⁴ V roce 1998 činil český HDP na jednoho obyvatele 60,3 % průměru, zatímco HDP v regionech (s výjimkou Prahy) se pohyboval od 46,9 % (střední Čechy) do 57,4 % (jižní Čechy) průměru EU.²⁵ Dalším příčinou neexistence komplexní regionální politiky byly politické faktory. Vlády Václava Klause (1992–1997) prosazovaly neoliberální makroekonomickou politiku a měly ideologickou averzi k „intervencionistické“ a redistributivní regionální politice. Zároveň preferovaly centralistický přístup v rozhodování a neměly zájem o vytvoření decentralizovaného institucionálního rámce pro regionální politiku.²⁶

Nebylo proto překvapením, že Komise ve svém hodnocení české žádosti o členství v EU v červenci 1997 uvedla, že „*Česká republika postrádá nezávislou politiku regionálního rozvoje*“. Komise zaznamenala absenci institucionálních a administrativních struktur potřebných pro fungování regionální politiky, včetně koordinačních mechanismů na národní úrovni (zároveň však ocenila vytvoření Ministerstva pro místní rozvoj), a zdůraznila, že neexistují volené správní orgány mezi centrální a komunální (místní) úrovní, které by fungovaly jako partneři centrální vlády a Komise v implementaci regionální politiky. Hodnocení kritizovalo také nedostatečnost finančních zdrojů, neexistenci nástrojů regionální politiky a absenci odpovídajícího kvalitního právního rámce.²⁷

Tato kritika byla reflektována v *Přístupovém partnerství pro ČR* (1998), které Komise vypracovala s cílem podpořit přípravu ČR na vstup do Unie. V tomto dokumentu Komise kvalifikovala rozvoj institucionálních kapacit pro regionální politiku jako důležitý cíl, kterého by mělo být dosaženo před vstupem. Komise tento cíl zařadila mezi „krátkodobé priority“ (u nichž se očekává okamžitá realizace nebo značný pokrok v jejich realizaci v roce 1998). Za „střednědobou prioritu“ (u nichž se očekává okamžitá realizace během jednoho či více let, ale před vstupem do Unie) označila vytvoření právního, administrativního a rozpočtového rámce pro integrovanou regionální politiku, který umožní participaci na strukturálních programech EU po vstupu.²⁸ Tyto cíle a priority byly následně českou vládou včleněny do *Národního programu pro přijetí acquis (NPAA)*.²⁹

V důsledku tlaku ze strany Komise a požadavků na členství v Unii začala česká vláda po podání formální žádosti o vstup v roce 1996 vytvářet institucionální struktury, potřebné pro regionální politiku.³⁰ V listopadu 1996 bylo vytvořeno *Ministerstvo pro regionální rozvoj (MMR)*, jehož hlavní úlohou byla definice a implementace politiky regionálního rozvoje a koordinace příprav *Národního rozvojového plánu (RDP)*, který představuje základní několikaletý programovací dokument pro strukturální podporu EU. MMR je odpovědné též za koordinaci příprav na regionální politiku EU na úrovni vlády. V jeho rámci došlo k založení *Centra pro regionální rozvoj (CRR)*, které je agenturou odpovídající za koordinaci všech aktivit regionálního rozvoje. Koordinací příprav základních programovacích dokumentů pro strukturální fondy byl pak pověřen mezirezortní výbor – *Národní programový výbor pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti* –, jemuž předsedá ministr pro místní rozvoj. Tento orgán byl později nahrazen *Národním řídicím a monitorovacím výborem*, který bude fungovat rovněž jako monitorovací výbor pro programy strukturálních fondů na národní úrovni.

V dubnu 1998 vláda přijala usnesení (č. 235), v němž nastínila základní principy regionální politiky ČR a stanovila, že v polovině roku 1999 by měla být vytvořena strategie regionálního rozvoje a přijata odpovídající legislativa. Jejím nejdůležitějším cílem bylo „sladění“ české regionální politiky s principy strukturální politiky EU. Následným usnesením vlády (č. 417) z června 1998 byla vytvořena institucionální struktura, potřebná pro přijetí programových dokumentů regionální politiky, která přihlížela k principu partnerství.

V červenci 1999 vláda přijala usnesení (č. 714), kterým stanovila sektorální a regionální priority pro regionální politiku ČR (v souladu s principem koncentrace) na období 2000–2006. V prosinci 1999, téměř po roce příprav, byla první verze RDP schválena a odeslána do Bruselu. Po následných konzultacích byla upravená verze, jež obsahovala osm regionálních a šest sektorových operačních programů, v červenci 2001 předána Komisi. Nicméně představitelé Komise upozornili českou vládu, že RDP vyžaduje další revize a úpravy. Vláda se následně zavázala k předání finální verze do konce roku 2002.³¹ Konečná verze tohoto dokumentu bude sloužit jako podklad pro jednání o tzv. *Rámci podpory Společenství (CSF)* v rámci strukturálních fondů na období po vstupu ČR do Unie (2004–2006).³²

Česká vláda vytvořila též decentralizovanou institucionální strukturu, potřebnou pro administraci strukturálních fondů. V této souvislosti iniciovala i vznik sítě *regionálních rozvojových agentur (RRA)*, jejichž úlohou je implementovat strukturální programy EU. Do této struktury náleželo i 14 regionálních koordinačních skupin (korespondujících se 14 nově vytvořenými samosprávnými kraji – viz níže – a složených z představitelů centrálních a regionálních orgánů), které měly spolupracovat s RRA a řídit přípravu strategií regionálního rozvoje, jež měly být začleněny do RDP.

Administrativní základy české regionální politiky byly položeny *zákonem o regionálním rozvoji* z června 2000. Ten definoval kompetence jednotlivých orgánů na národní, regionální a komunální úrovni, jakož i oblasti a podmínky pro poskytování podpory v rámci regionálního rozvoje. Rozpočtová a finanční pravidla pro regionální politiku byla stanovena *zákonem o rozpočtových pravidlech* z roku 2000 (střednědobé rozpočtové výhledy musejí obsahovat požadavky na spolufinancování strukturálních fondů) a *zákonem o finanční kontrole* ze srpna 2001.

Jednou z nejdůležitějších podmínek regionální politiky EU je existence samosprávných regionálních celků mezi centrální (národní) a komunální úrovní. V ČR představovalo vytváření těchto regionálních orgánů velmi obtížný a kontroverzní proces. Autoři Ústavy z roku 1993 považovali decentralizaci politické moci za jeden z jejích hlavních demokratických cílů.³³ Ten je obsažen v hlavě sedmé, jejíž článek 99 říká, že „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*“ Značná část politické scény byla nakloněna spíše k centralistickému způsobu vlády, což se projevilo v jejich odmítavém postoji k decentralizaci i v omezené podobě. Proto lze přijetí ústavního *zákona o vytvoření vyšších územních správních celků (VÚSC)* v prosinci 1997 považovat z velké části za výsledek tlaku vyplývajícího z podmínek členství v Unii. Podle nich se kraje měly stát nejdůležitějšími partnery Komise a vládních orgánů při plánování a implementaci regionální politiky EU.

Počet vytvořených krajů byl však pro potřeby regionální politiky EU příliš vysoký (jejich průměrná populace byla 800 000 ve srovnání s průměrnou populací 2,5 milionu v NUTS II regionech členských států EU). Z tohoto důvodu muselo pro účely strukturálních fondů dojít ke spojení některých krajů. Rozhodnutí o vytvoření většího počtu krajů bylo částečně ovlivněno postoji politiků na regionální a komunální úrovni, kteří měli zájem maximalizovat počet nových politických pozic. Oponenti decentralizace (např. Klausova ODS) prosazovali schválení co největšího počtu krajů, což by vedlo ke snížení jejich politického významu a zabránilo vzniku velkých, politicky silných regionů, jež by představovaly alternativní mocenskou základnu vůči centru.³⁴

Zákon o vytvoření krajů měl vstoupit v platnost 1. 1. 2000. Nicméně zpoždění ve schvalování související legislativy o reformě veřejné správy posunulo datum konání voleb do krajských zastupitelstev na listopad 2000. Nové krajské orgány mohly tedy začít fungovat až v lednu 2001. Kompetence nových krajů zahrnují oblasti vzdělání, kultury, regionálního rozvoje, dopravy, zemědělství, životního prostředí a zdravotnictví. Přestože kraje fungují již druhým rokem, stále pokračují diskuze o podrobnostech rozdělení kompetencí mezi centrální vládou a kraji. Kromě sporů o kompetence zde přetrvávají zásadní rozdíly v názorech na financování činnosti krajů.

V rámci příprav na strukturální politiku EU vláda definovala též rozdělení území na teritoriální jednotky podle systému EU, jenž používá statistickou klasifikaci NUTS. V říjnu 1998 bylo přijato vládní usnesení (č. 707), které v souladu s metodologií EU ustavilo osm regionů NUTS II (základní jednotky, které jsou příjemci strukturálních fondů v rámci cíle 1). Tyto tzv. regiony soudržnosti byly vytvořeny spojením 14 nových krajů, považovaných podle metodologie EU za teritoriální jednotky NUTS III. Čtrnáct regionálních koordinačních skupin bylo transformováno do osmi *regionálních řídících a monitorovacích výborů* (v současnosti *regionální rady*), jejichž hlavním úkolem je příprava regionálních operačních programů (ROP) nezbytných pro příjem strukturální pomoci v rámci cíle 1.

Toto spojení 14 krajů (NUTS III regionů) do osmi regionů soudržnosti vytváří potenciálně problematickou situaci vzhledem ke skutečnosti, že v některých NUTS II regionech došlo ke sloučení krajů, které spolu v minulosti nespolupracovaly či byly (v některých případech) dokonce rivaly. Nezbytnost spolupráce mezi regionálními aktéry tedy v soutěži o strukturální podporu EU může ty regiony NUTS II, které vznikly právě spojením dvou rozdílných krajů (NUTS III), oproti homogennějším regionům reprezentujícím pouze jeden kraj zásadně znevýhodnit.³⁵

Přípravy české vlády na regionální politiku EU se pozitivně odrazily v pravidelných zprávách Komise o postupu příprav ČR na členství. ČR se však zároveň nevyhnula kritice některých aspektů těchto příprav. To se týkalo zejména oblasti financování, finančního řízení a kontroly administrativních zdrojů a procedur. Komise vyjádřila též obavy z nepřehledného rozdělení kompetencí mezi orgány dvou regionálních úrovní (NUTS II a III) a z přetrvávajících nejasností ohledně pravomocí a role nově vytvořených krajů.³⁶

Jak naznačuje výše uvedená diskuze, příprava na regionální politiku EU představuje pro ČR (stejně jako pro ostatní kandidátské země) velmi těžkou zkoušku národní administrativy. Tato příprava „zahrnuje značný počet úkolů v oblasti budování institucí, včetně přijetí nezbytných politik, strategií a programů a vytvoření odpovídajících administrativních struktur a mechanismů“.³⁷ Na začátku roku 2000 ČR v procesu přípravy značně pokročila. Práce na národní strategii regionálního rozvoje, která podle Komise „definuje cíle a nástroje podpory korespondující s praktikami EU“,³⁸ byly před dokončením. ČR dále významně postoupila ve vytváření institucionálního rámce a administrativních procedur pro implementaci strukturálních fondů, které odpovídají normám a standardům EU. Až budoucnost však ukáže, nakolik bude vytvořený decentralizovaný systém využit a do jaké míry bude při implementaci strukturálních fondů po vstupu aplikován princip partnerství. Některé náznaky budoucího vývoje je možné odvodit z dosavadní implementace předvstupní strukturální pomoci a přípravy RDP v ČR.

ADMINISTRACE PŘEDVSTUPNÍ POMOCI EVROPSKÉ UNIE V ČESKÉ REPUBLICCE

Evropská unie poskytuje ČR předvstupní podporu pomocí tří hlavních nástrojů: PHARE (*Poland and Hungary: Aid for the Restructuring of Economies*), ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) a SAPARD (*Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agriculture*). Analýza těchto programů, jejímž účelem je zjištění rozsahu uplatnění principu partnerství v předvstupním období, může napomoci k porozumění vlivu tohoto principu na budoucí aplikaci strukturálních fondů a potenciálu k decentralizaci v České republice.

PHARE

Program PHARE je zatím nejvýznamnějším nástrojem finanční pomoci EU České republice a dalším kandidátským zemím střední a východní Evropy. Byl vytvořen v roce 1989 na podporu politických i ekonomických reforem v Polsku a v Maďarsku a představuje vůbec „první nástroj, který explicitně reagoval na dramatické změny zahájené v roce 1989“.³⁹ Československu přistoupení k tomuto programu v roce 1990 poskytlo kvalitativně vyšší rámec spolupráce s EU.⁴⁰

Orientace programu PHARE do roku 1998 vycházela z priorit, jež si stanovily ZSVE. Tyto priority musely být v souladu s hodnocením potřeb každé země provedeným Komisí. V případě Československa/ČR zahrnovaly: „restrukturalizaci průmyslu, životní prostředí (kontrola znečištění, průmyslové odpady, jaderná bezpečnost), energetiku, vzdělávání a studentské výměny, investice (doprava a telekomunikace), vědecko-technickou spolupráci a zlepšení přístupu na trhy“.⁴¹

Od počátku své činnosti v ČR obsahoval program PHARE priority, které měly regionální dimenzi. Nicméně nebyly formulovány způsobem, jenž by zajišťoval dosažení kompatibility s regionální politikou EU. Regionální aktivity programu se soustředily na dvě priority, na něž byla aplikována odlišná kritéria. První z nich byla podpora dvou nejvíce strukturálně postižených regionů – severní Moravy a severních Čech. Plánování a implementace projektů v těchto regionech byly realizovány výhradně Komisí a centrální vládou (a jejími orgány na regionální úrovni). Princip partnerství zde nebyl uplatňován a navíc prostředky vyhrazené pro tyto projekty byly velmi omezené.⁴²

Významnější iniciativu, která doplňovala již výše uvedenou, představoval program PHARE pro přeshraniční spolupráci (PHARE CBC), jenž byl zahájen v českých regionech hraničících s Německem v roce 1994. „V průběhu let 1995–1999 se program přeshraniční spolupráce postupně stal nejdůležitější součástí PHARE vzhledem k vynaloženým prostředkům a zároveň nejvýznamnější formou pomoci EU České republice.“⁴³ V letech 1994–1996 měla odpovědnost za implementaci programu Ministerstvo hospodářství. V roce 1996 byla tato odpovědnost přenesena na nově vzniklé Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR).

Pokud se týká podoby implementačních struktur, byla pravidla stanovená EU pro program CBC flexibilní. Avšak jednou z hlavních institucionálních podmínek byla co nejrozsáhlejší decentralizace rozhodovacích kompetencí a jejich přesun na regionální a místní aktéry. Důvodem pro stanovení těchto podmínek byla snaha vytvořit program CBC podle programu EU INTERREG, i když zde plné kompatibility nebylo dosaženo. Při vytváření těchto struktur bylo již přihlíženo k principu partnerství a následně byl uplatňován v jeho činnosti. Regionální a místní aktéři byli zastoupeni v řídicích výborech, které na regionální úrovni zajišťují přípravu programu a schvalují jeho finanční návrhy.

Zahájení programu CBC vedlo českou vládu k vytvoření nových přeshraničních struktur – *euroregionů*. Ty byly založeny jako dobrovolné asociace obcí nejdříve podél česko-německé a česko-rakouské hranice a později též podél česko-polské a česko-slovenské hranice tak, aby byly naplněny podmínky programu ohledně decentralizace jeho struktur. „Území kopírovalo vymezení Euroregionů na česko-německé hranici (Nisa, Labe, Krušnohoří, Egrensis a Šumava); v příhraničním pásu okresů na česko-polské hranici v Euroregionech Nisa, Glacensis, Praděd, Silesia a Těšínské Slezsko; Výborů pro spolupráci na česko-rakouské hranici a příhraničního pásu okresů na česko-slovenské hranici.“⁴⁴

Ještě větší míra decentralizace byla aplikována u podprogramu PHARE CBC – Fond malých projektů (SPF).⁴⁵ MMR jako národní administrativní orgán odpovědný za realizaci PHARE CBC zde navrholo administrativní strukturu spočívající na maximálním možném přenesení rozhodovacích kompetencí z národní na regionální úroveň. Vysoká míra decentralizace tohoto programu se stala nejdůležitějším faktorem, který vedl Komisi k doporučení českého SPF jako modelového příkladu dalším kandidátským zemím v přípravě jejich programů.⁴⁶

Hlavní změny v programu PHARE se uskutečnily v důsledku rozhodnutí o zahájení vstupních rozhovorů s dvanácti kandidátskými zeměmi, přijatého na lucemburském summitu EU v prosinci 1997. Proto Komise přijala v roce 1997 nová pravidla pro program PHARE, která vycházela z programování a stanovení priorit orientovaných na předvstupní přípravu. Od roku 1998 se tak podpora v rámci PHARE zaměřila na předvstupní priority obsažené v dokumentu *Přístupové partnerství*, jenž byl Komisí navržen pro každou kandidátskou zemi, a v korespondujících *Národních programech pro přijetí acquis*. Zaměření upraveného programu se týkalo především dvou aktivit – výstavby institucí (včetně twinningu⁴⁷ a technické pomoci) a investiční podpory. Tato fáze programu PHARE byla mnohem náročnější vzhledem k požadavku na spolufinancování investičních projektů z národních zdrojů ZSVE.

Příprava na strukturální a kohezní fondy byla nejdůležitějším střednědobým cílem českého Přístupového partnerství, což se odrazilo v národních programech PHARE v období 1998–2001. Program podpořil vypracování národní rozvojové strategie a vytvoření podpůrných struktur pro příjem strukturálních a kohezních fondů. Příprava na příjem prostředků z těchto fondů zahrnovala aktivity od převzetí legislativy strukturálních fondů, pravidel hospodářské soutěže, finančních kontrolních mechanismů a přípravy strategických programovacích dokumentů až po vznik řídicích a monitorovacích struktur.⁴⁸ Speciální důraz byl kladen rovněž na vzdělávací programy. PHARE podpořil rozvoj vzdělávacích programů a institucí projektem *Příprava na strukturální politiky*, který vyústil ve vytvoření sítě školicích institucí ve všech osmi regionech NUTS II. V období 2000–2001 bylo pomocí tohoto projektu v aplikaci strukturálních fondů vyškoleny 1 600 úředníků.⁴⁹ Další školicí aktivity byly realizovány v rámci následných národních programů PHARE.

PHARE podpořil také pilotní projekty ve dvou mikroregionech (Jeseníky a Haná) s cílem ověřit implementaci investičních projektů v souladu s praxí běžnou v EU. Hlavním záměrem této aktivity bylo vytvořit regionální a místní instituce schopné zavádět projekty strukturálních a kohezních fondů a přenést tuto zkušenost na úroveň regionů NUTS II. Dílčí cíle těchto projektů zahrnovaly vznik sekretariátu strukturálních fondů; výběr kvalitních, financovatelných projektů; efektivní řízení projektů a zajištění jejich adekvátního spolufinancování.⁵⁰

Další pilotní projekty byly iniciovány v regionech NUTS II v severních Čechách (severozápad) a na severní Moravě (Ostravsko) v rámci PHARE 2000.⁵¹ Jejich hlavním cílem byla příprava na strukturální a kohezní fondy pomocí aplikace grantového schématu na podporu ekonomické i sociální soudržnosti. Výběr regionů a priorit v rámci těchto projektů vycházel z verze RDP a z jednotlivých ROP, jež vláda zaslala Komisi v lednu 2000. V další fázi příprav budou tyto aktivity rozšířeny do všech regionů NUTS II s tím, že v každém regionu by mělo být vybráno a implementováno asi deset konkrétních projektů, které splňují podmínky strukturálních fondů a jsou v souladu s RDP a s relevantními prioritami obsaženými v ROP. Tyto projekty by měly být navrženy na spolufinancování z prostředků programu PHARE pro rok 2003.⁵²

Orientace předvstupní pomoci v období do roku 2004 bude ještě více zaměřena na přípravu na strukturální fondy. To dokládá i uvedení dvou nových nástrojů předvstupní pomoci – programu SAPARD v oblasti zemědělství a rozvoje venkova a programu ISPA v sektorech dopravy a životního prostředí.

ISPA a SAPARD

Kvůli posílení příprav kandidátských zemí na členství přijala Rada ministrů v roce 1999 tři nařízení, jež rozšířila počet předvstupních nástrojů z jednoho na tři.⁵³ Vytvořením programů ISPA a SAPARD začala nová fáze předvstupních příprav, která umožnila větší specializaci a zúžila zaměření jednotlivých programů. PHARE se od roku 2000 orientoval zejména na ekonomickou a sociální soudržnost s důrazem na výstavbu institucí a na investiční podporu. Program již nezahrnoval podporu investic v oblasti dopravy, životní-

ho prostředí a rozvoje venkova, protože tyto oblasti jsou prioritami v rámci dvou nových předvstupních nástrojů.⁵⁴ PHARE se tak stal nástrojem přípravy na *Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)* a na *Evropský sociální fond (ESF)*, ISPA pak přípravou na kohezní fond a SAPARD předchůdcem *rozvojové sekce Evropského zemědělského garančního a rozvojového fondu (EAGGF)*.

Pro českou vládu představovalo zavedení nových nástrojů pomoci a podmínky pro jejich využití velmi obtížnou úlohu. První přípravné práce týkající se programů ISPA a SAPARD začaly již před rokem 2000 v rámci národního programu PHARE na rok 1998, který financoval činnost související s přípravou relevantních ministerstev na jejich administraci. Financované aktivity se vztahovaly na ministerstva zemědělství, regionálního rozvoje, životního prostředí a dopravy a zaměřily se na rozvoj institucionálních a řídicích kapacit těchto orgánů v oblasti vyhodnocení a vypracování priorit v souladu s RDP; ustavení mechanismů pro výběr, monitorování a hodnocení projektů; řízení finančních toků apod.⁵⁵ Tyto úkoly byly nesmírně obtížné, neboť pravidla a procedury pro programy ISPA a SAPARD nebyly totožné a navíc se značně lišily od pravidel programu PHARE.

Institucionální rámec programu ISPA je centralizovanější než u programů PHARE a SAPARD, jelikož je modelován podle struktur a pravidel kohezního fondu.⁵⁶ Podpora je v rámci tohoto programu poskytována na národní (centrální) úrovni, kde jsou finance přiděleny jednotlivým relevantním ministerstvům. Komise je odpovědná za programování a významnou roli zde hrají její delegace v kandidátských zemích, jež nesou odpovědnost za implementaci programu. Institucionální rámec programu ISPA vychází z přenosu největšího dílu odpovědnosti za program na centrální úroveň. Ministerstvo dopravy odpovídá za projekty v sektoru dopravy, Ministerstvo životního prostředí za oblast životního prostředí. Tato dvě ministerstva připravila a prezentovala Komisi národní strategie pro sektory dopravy a životního prostředí (kompatibilní s prioritami českého Přístupového partnerství). Struktury vytvořené pro koordinaci programu zahrnují národního koordinátora programu ISPA (náměstek ministra pro regionální rozvoj), který předsedá nejvyššímu orgánu – Monitorovacímu výboru ISPA. K členům tohoto výboru patří zástupci relevantních ministerstev, implementačních agentur, Komise a mezinárodních finančních institucí (podílejících se na financování projektů ISPA). Práci tohoto orgánu asistuje Koordináční výbor ISPA, sektorální pracovní skupiny ISPA, úředník s rozhodovací pravomocí v daném sektoru a implementační agentura programu ISPA.

Protože je ISPA modelována podle kohezního fondu, princip partnerství je zde aplikován v menším rozsahu než u dalších předvstupních nástrojů. Nevládní organizace se sice účastní práce sektorálních pracovních skupin, ale regionální a lokální aktéři nejsou v těchto strukturách zastoupeni.

Program SAPARD je na rozdíl od programů PHARE a ISPA vytvořen striktně podle strukturálního fondu EAGGF.⁵⁷ SAPARD je jediným skutečně decentralizovaným předvstupním nástrojem,⁵⁸ v němž mají české orgány odpovědnost za jeho řízení a implementaci. Komise se nepodílí na programování a do programu vstupuje pouze v rámci *ex post* kontroly jeho aktivit. Úloha Komise v tomto programu tak kontrastuje s její rolí v programech PHARE a ISPA, kde Komise schvaluje implementaci projektů *ex ante*. V říjnu 2000 Komise schválila strategický dokument programu SAPARD – RDP pro ČR na období 2000–2006. Tento dokument vypracovala a předložila ministerstva zemědělství a regionálního rozvoje, která jsou za program společně odpovědná.

Program SAPARD se liší též díky skutečnosti, že zde v rámci institucionálních struktur dochází k aplikaci principu partnerství. Práci Národního monitorovacího výboru SAPARD asistují regionální monitorovací výbory, které byly vytvořeny ve všech osmi regionech NUTS II. Na práci těchto výborů se podílejí představitelé nevládních organizací a regionů. Implementační agentura SAPARD je také decentralizována a má svá regionální zastoupení v regionech NUTS II. Nicméně SAPARD je jediným předvstupním nástrojem, jehož činnost byla zahájena se značným zpožděním. Program byl plně akreditován

a schválen až na jaře roku 2002.⁵⁹ Příčiny tohoto prodlení se staly předmětem sporu mezi Prahou a Bruslem. Komise obviňovala českou vládu, že zpoždění zavinila pomalou a nedůslednou akreditací národní agentury SAPARD. Vláda naopak tvrdila, že vina byla na straně Bruselu.⁶⁰

NÁRODNÍ ROZVOJOVÝ PLÁN NA OBDOBÍ 2004–2006

Princip partnerství byl také ve velmi malém rozsahu aplikován při přípravě RDP 2004–2006, který pokrývá dvouleté období následující po datu očekávaného vstupu ČR do EU.

Verze RDP, jež byla Komisi předána v červenci 2001, obsahovala osm *regionálních operačních programů (ROP)* a šest *sektorálních operačních programů (SOP)*.⁶¹ Po vyhodnocení dokumentu Komise vládě doporučila snížit počet operačních programů. Zároveň zdůraznila potřebu koncentrace na menší počet priorit a zaměření na nejpálčivější problémy ekonomického i sociálního rozvoje ČR v prvních letech po vstupu. Tento postoj Komise byl reflektován v její Pravidelné zprávě o ČR z roku 2001: „České autority by měly urgentně přijmout řadu zásadních rozhodnutí v souvislosti s implementací programů strukturálních fondů, zejména ohledně počtu operačních programů.“⁶² Komise však nespécifikovala, zda by mělo být větší koncentrace dosaženo snížením počtu ROP nebo SOP.

Pozice Komise se stala konkrétnější po konzultacích s českou vládou. Během rozhovorů MMR naznačilo, že odmítá spojení několika SOP⁶³ a zároveň preferuje sloučení osmi ROP do společného regionálního operačního programu (S-ROP). Poté Komise tento postoj podpořila. V květnu 2001 přijala vláda usnesení (č. 470), podle něhož má MMR konzultovat s Komisí úpravy RDP tak, aby konečná verze dokumentu byla připravena ke schválení vládou před 30. 6. 2002.

Ve druhé polovině roku 2001 vypracovalo MMR dvě verze implementačních opatření pro ROP. První z nich vycházela z S-ROP, druhá pak ze sedmi ROP a z 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.

Scénář S-ROP vychází z předpokladu, že se MMR stane primárním řídicím orgánem pro administraci strukturálních fondů. Klíčovou pozici manažera programu zaujme vysoce postavený úředník MMR. Každý z osmi kohezních regionů (konkrétně jejich regionální rady, které pro účely strukturálních fondů reprezentují regiony) nominuje jednoho zástupce do řídicího výboru. Vazba mezi řídicím výborem a regiony je u scénáře S-ROP definována velmi nejednoznačně. Dokument regionům poskytuje právo vyjadřovat své názory formou doporučení v jakékoli záležitosti, jež se vztahuje k realizaci programu. Zároveň je zde stanoveno, že úlohou regionálních rad je přispívat k efektivní realizaci programu a jeho cílů a jednat v souladu s rozhodnutími, přijatými řídicím výborem.⁶⁴

To je v ostrém kontrastu s řídicími strukturami, které byly navrženy v rámci druhé varianty, vycházející z existence sedmi nezávislých ROP plus SPD pro Prahu. Zde je odpovědnost za řízení programu svěřena do rukou jednotlivých regionálních rad. Role MMR je ve srovnání s předchozí variantou značně omezená.⁶⁵ Regiony se obávaly, aby přijetí centralizovaného scénáře S-ROP neohrozilo jejich schopnost realizovat vlastní priority a neomezilo jejich roli při aplikaci strukturálních fondů na regionální úrovni. Někteří úředníci krajských úřadů, kteří se účastnili diskuzí o dvou výše uvedených variantách, dokonce vyjádřili názor, že vláda se jejich názory odmítla seriózně zabývat.⁶⁶ Obdobné obavy byly vyjádřeny rovněž v Pravidelné zprávě Komise (2001).

„Během sestavování RDP byl použit princip partnerství, ale je ještě třeba vzít v úvahu komentáře z regionů. Dále je třeba věnovat pozornost zajištění dostatečného zastoupení ekonomických a sociálních partnerů a dalších příslušných orgánů. Musí věnovat pozornost informačním tokům a metodám rozšiřování, jakož i času potřebnému k zahrnutí širo-

*kého spektra názorů do dokumentace formulující strategické cíle a priority. Musí být zajištěna aplikace principu partnerství na úrovni NUTS II – Výborů regionálního rozvoje.*⁶⁷

Nicméně v usnesení (č. 102) z ledna 2002 vláda rozhodla schválit variantu S-ROP a nařídila MMR, aby připravilo S-ROP a SPD pro Prahu do 31. 10. 2002.⁶⁸ V předkládací zprávě, která byla součástí vládní předlohy usnesení, MMR svou preferenci pro S-ROP obhajuje na základě doporučení Komise, podle nichž je dáována přednost účelnosti a efektivnosti opatření před principem decentralizace.

*„Vzhledem k tomu, že při očekávaném vstupu prvních kandidátských států do EU v roce 2004 bude na realizaci programů zbývat období pouze tři let, jsou tato doporučení [Komise – pozn. aut.] vedena snahou po maximálně možném efektivním využití prostředků, které budou po vstupu do EU pro nové členské státy k dispozici. Jakékoliv zdržení procesu vyjednávání a realizace programových dokumentů by vedlo k nevyčerpání alokovaných prostředků... 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.*⁶⁹

Vládní rozhodnutí značně posílilo pozici MMR (vůči regionům) v rámci struktur vytvořených pro administraci strukturálních fondů. Regiony byly tímto rozhodnutím velmi zklamány a stále ho zpochybňují. Hejtman Olomouckého kraje a předseda regionální rady NUTS II Střední Morava Jan Březina tvrdí, že „*varianta S-ROP nebyla dobrým rozhodnutím, neboť o několik let oddaluje možnost regionů získat potřebné zkušenosti s aplikací strukturálních fondů*“.⁷⁰ Další z kritiků, hejtman Ústeckého kraje Jiří Šulc, prohlásil, že „*rozhodnutí [v záležitostech regionální politiky – pozn. aut.] by měla být přijímána v regionech*“. I když připustil, že varianta S-ROP umožňuje účast regionů, dodal, že „*stále zde bude jeden centrální výbor*“.⁷¹

Diskuze o RDP na období 2004–2006 naznačuje, že budoucí spolupráce mezi MMR a regiony (regionálními radami) v administraci strukturálních fondů by mohla být ovlivněna, nebo dokonce blokována odlišnými názory na politickou roli jednotlivých aktérů. Tyto diskuze ilustrují také rozdílné vnímání aplikace principu partnerství jednotlivými aktéry regionální politiky v ČR. Komise, která tradičně horlivě hlásá a podporuje princip partnerství, zatím v tomto ohledu sehrává v ČR a v dalších kandidátských zemích spíše nejednoznačnou roli.

* * *

Autoři v této stati zkoumali vliv EU na regionalizaci a decentralizaci v ČR. Volba tohoto tématu byla ovlivněna diskuzí o europeizaci a o regionalizaci probíhající v členských státech EU a existencí podmínek, které musí ČR v souvislosti se vstupem do Unie splnit. Vzhledem k tradiční podpoře regionální samosprávy a principu partnerství ze strany Komise, k nedostatku tradice, ke krátkodobé existenci nově vytvořených regionálních samospráv v ZSVE, k tlaku, pod nímž se tyto země nacházejí vzhledem k nutnosti přijmout normy a pravidla EU v krátkém časovém období, a k centrální roli Komise v programech předvstupní pomoci bylo možné očekávat, že EU je významným faktorem, který podporuje regionalizaci a decentralizaci v kandidátských zemích v předvstupním období.

Navzdory těmto očekáváním však tato stať prokázala, že vliv EU na regionalizaci a decentralizaci v ČR je omezený a velmi rozporuplný. EU v ČR podpořila vytvoření nového systému samosprávných krajů, tj. struktury, která se shoduje s ideologickými preferencemi Komise pro existenci demokraticky volených regionálních samospráv. Je velmi obtížné zhodnotit, jaká byla v tomto ohledu míra vlivu EU. Vznik samosprávných krajů byl obsažen v Ústavě ČR a ohledně jejich ustavení probíhala v zemi od roku 1993 intenzivní

politická diskuze. Podpora principu regionální samosprávy ze strany EU se stala argumentem, který v této diskuzi využívali stoupenci rychlého vytvoření krajů, a tak minimálně napomohla překonat silnou domácí opozici, která zpochybňovala proces decentralizace. Unie požadovala též zavedení regionálních struktur pro administraci regionálních rozvojových programů, které budou ČR zpřístupněny po jejím vstupu do EU. Tyto struktury budou rozhodujícím mechanismem garantujícím princip partnerství, jenž subjektům na regionální a místní úrovni zajišťuje podíl na řízení programů financovaných strukturálními fondy.

Zároveň však technokratická podstata předvstupních příprav a požadavky Komise na efektivnost a rychlost těchto příprav a implementaci programů EU měly opačný efekt. Jeho výsledkem bylo posílení centralistického postavení vlády a zeslabení tlaku Komise na decentralizaci a aplikaci jednoho z nejvýznamnějších principů regionální politiky EU – principu partnerství. Tento efekt se zřetelně projevil v případě RDP, kde požadavky Komise na efektivnost podpořily postoj MMR, jež preferovalo centralistický přístup k regionální politice, a to navzdory požadavkům krajů na decentralizovanější model.

Závěry této práce tak potvrzují výstupy předchozích výzkumů europeizace a regionalizace v kandidátských zemích. Tyto výzkumy prokázaly, že potenciální vliv EU na regionalizaci v ZSVE je významný, ale že je zároveň oslaben takovými faktory, jako je absence jednotného regionálního modelu v EU, nedostačený tlak z místní a regionální úrovně na regionalizaci a rozporuplnými požadavky předvstupního procesu. Právě poslední z uvedených faktorů se významně projevil v případě ČR, kdy napomohl posílit centralistické tendence v české vládě proti požadavkům na větší decentralizaci, které prosazovali zástupci krajů.

Přesto je však stále příliš brzy na přijetí definitivních závěrů o vlivu EU na regionalizaci v ZSVE, jelikož se tyto země stále nacházejí v předvstupním období. Členství v EU může vést k větší regionalizaci a decentralizaci v budoucnu, protože noví členové budou mít povinnost plně aplikovat princip partnerství v programech strukturálních fondů a již etablované kraje mohou této situaci využít a aktivněji usilovat o posílení svých kompetencí a vlivu. *Jaký je tedy budoucí potenciál pro regionalizaci a decentralizaci v ČR? Co v tomto ohledu do budoucna naznačuje zkušenost ČR z předvstupního období?*

Možnosti potenciálního vlivu členství v EU na regionalizaci v ČR naznačuje dosavadní zkušenost současných členů Unie. Mnohé studie prokazují, že vliv regionální politiky EU na teritoriální politiku členských států je rozdílný v závislosti na takových faktorech, jako je velikost členského státu, tradiční formy vlády a existující teritoriální uspořádání.⁷² Např. podle A. Evanse je aplikace principu partnerství v členských státech do značné míry ovlivňována a určována národním ústavním uspořádáním.⁷³ V malých státech (Irsko, Portugalsko a Řecko) nebo v těch, které mají velmi centralizované politické systémy (Francie a Velká Británie), zatím regionální politika EU nevedla k větší decentralizaci nebo k významnému posílení regionů. Ve většině případů je tomu tak proto, že centrální vlády usilují o udržení svého dominantního postavení a vykonávají funkci „vrátného“ v ohledu k politice EU a ve vztazích mezi Komisí a regiony. Naopak v některých větších členských státech a v těch, kde byl zaznamenán značný tlak na posílení regionální autonomie (Španělsko, Itálie, Německo a Belgie), má regionální politika EU vliv na posilování decentralizujících tendencí.

Česká republika nepatří k velkým zemím a nemá ani silnou tradici regionální samosprávy. Obdobně jako Švédsko, Irsko, Finsko, Portugalsko, Nizozemsko, Francie a další členské státy je unitárním státem s tradicí centralizované vlády. Neexistují zde ani žádné zásadní etnické či regionální rozdíly. Potenciál pro regionálně založené etnické spory byl eliminován oddělením země od Slovenska v roce 1993. Přestože se zde část občanů hlásí k moravské identitě, je velmi nepravděpodobné, že by to představovalo potenciál pro meziregionální napětí, a lze stěží předpokládat, že by se tato identifikace měla stát katalyzátorem pro vznik nového typu regionální politiky v budoucnosti. Regionální ekonomické

rozdíly jsou minimální. Výjimku představuje pouze unikátní postavení dynamického pražského regionu.

Jedním z možných indikátorů omezeného potenciálu pro politickou regionalizaci v ČR jsou výsledky prvních voleb do krajských zastupitelstev v listopadu 2000. Účast v nich byla velmi nízká (pouhých 33,6 % ve srovnání se 74% účastí ve volbách do Sněmovny v roce 1998) a strany, jež stály proti vytvoření nových regionů (ODS a komunisté), získaly většinu hlasů (51 %).⁷⁴ Je zjevné, že nové regionální reprezentace mají ještě před sebou dlouhou cestu, než se jim podaří zajistit dostatečnou podporu veřejnosti, která jim umožní stát se vážnými politickými aktéry a centry politické mobilizace na regionální úrovni. Jednou z možností, jak posílit svou roli v tomto ohledu, je jejich účast na administraci strukturální pomoci EU.

Zřejmě nejdůležitějším faktorem je odhodlání vlády pokračovat ve vykonávání své funkce „vrátého“, a tak minimalizovat decentralizující vliv regionální politiky EU v ČR. Jak naznačují zkušenosti s administrací předvstupních programů EU (PHARE, ISPA a SAPARD) v období po roce 1990, další fázi decentralizace bude možné uskutečnit jen velmi obtížně. Až na několik málo výjimek jsou tyto programy realizovány velmi centralistickým způsobem a není zde aplikován princip partnerství. Většina těchto programů nebyla vytvořena v souladu s pravidly strukturálních fondů. Pouze nové předvstupní programy, které vznikly jako součást přípravy na strukturální fondy, lépe aplikují princip partnerství. Nicméně dosavadní zkušenosti s realizací předvstupní pomoci naznačují, že ČR není ochotna do tohoto procesu plně zapojit regionální a místní aktéry a že nadále preferuje centralistický přístup k programům regionálního rozvoje. Tento postoj zřetelně potvrzuje zkušenost s přípravou RDP na období 2004–2006.

Postoj vlády k decentralizaci se samozřejmě může v budoucnu změnit v závislosti na její politické orientaci. V této souvislosti je zajímavé se zmínit o tom, že minulá sociálně-demokratická vláda, která byla od roku 1998 do června 2002 odpovědná za implementaci předvstupní pomoci a za přípravu na členství v EU, v praxi důsledně nenaplnila tradiční, sociálnědemokratické ideje samosprávy a decentralizace. Nová koaliční vláda ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU (vytvořená v červenci 2002) může být více nakloněna decentralizaci, jelikož oba koaliční partneři ČSSD podporují proces regionalizace. Strany, které jsou tradičními stoupenci centralistického přístupu (ODS a komunisté), jsou nyní v opozici. Přesto však současnou realitu nejlépe vystihuje hodnocení, že se obecný postoj českého státu a politických elit k decentralizaci blíží k postojům Francie a dalších unitárních států, a tak se může navzdory vlivu regionální politiky EU stát skutečnou překážkou další decentralizace a posilování regionalismu v budoucnosti.

¹ Srov. např. Jones, B. J. – Keating, M.: *The European Union and the Regions*. Oxford: Oxford University Press, 1995. Viz též Hooghe, L. (ed.): *European Integration, Cohesion Policy and Subnational Mobilization*. Oxford: Oxford University Press, 1996. Viz rovněž Marks, G.: *Structural Policy in the European Community*. In: Sbragia, A. (ed.): *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992. Viz též Marks, G.: *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*. In: Cafruny, J. – Rosenthal, G. (eds.): *The State of the European Community, II: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993. Viz rovněž Marks, G. – Nielsen, F. – Ray, L. – Salk, J.: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. In: Marks, G. – Scharpf, F. W. – Schmitter, P. C. – Streeck, W. (eds.): *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996. Viz též Hooghe, L. – Marks, G.: *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001.

² Viz např. Bache, I.: *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. Viz též Pollack, M. A.: *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, CO: Lynne Rienner, 1995. Viz rovněž Jeffery, C. (ed.): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass, 1997. Viz též Börzel, T.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation and Europeanization in Germany and Spain*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37 (1999), s. 573–596. Viz rovněž Benz, A. – Eberlein, B.: *The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2 (1999), s. 29–348. Viz též Evans, A.: *Regionalism in*

- the EU: Legal Organization of a Challenging Social Phenomenon. Příspěvek prezentovaný na Conference on Regionalism in the European Union, EU Center of the University System of Georgia, Georgia State University, Atlanta, GA, 20 April 2001.
- ³ Jednou z mála výjimek je následující dílo. Jacoby, W. – Černoch, P.: The EU's Pivotal Role in the Creation of Czech Regional Policy. In: Linden, R. (ed.): Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States. Blue Ridge Summit, PA: Rowman & Littlefield, 2002.
- ⁴ Kandidátské země střední a východní Evropy: Polsko, Maďarsko, Česká republika, Slovensko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Slovinsko, Bulharsko a Rumunsko. Kromě nich vyjednává členství v EU také Kypr a Malta. Turecku byl udělen status oficiálního kandidáta členství na summitu EU v Helsinkách v prosinci 1999. Protože však Turecko nesplňuje politické podmínky členství (demokracie, lidská práva, práva menšin, vláda zákona – tzv. kodaňská kritéria), nebylo mu umožněno zahájit vstupní rozhovory.
- ⁵ Viz např. Brusis, M.: Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia. In: Beyer, J. – Wielgoth, J. – Wiesenthal, H. (eds.): Successful Transitions: Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries. Baden-Baden: Nomos, 2001. Viz též Brusis, M.: 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, WI, 30. 5.–2. 6. 2001. Viz rovněž Egan, M.: Joining the Club: The Impact of Europeanization on Czech Economic and Institutional Reforms. Nепublikovaná stat, srpen 2001.
- ⁶ Viz European Commission: General Budget of the European Union for the Financial Year 1999, s. 7. Výdaje na „strukturální operace“ v rozpočtu EU na rok 1999 byly ve výši 39,26 mld. EUR. Tato částka zahrnuje finance jak pro strukturální fondy, tak i pro kohezní fond. Výborná analýza vzniku a vývoje regionální politiky EU a strukturálních fondů viz Bache, I.: cit. dílo, s. 31–92.
- ⁷ Představitelé EU se v Berlíně dohodli na tom, že výdaje na strukturální fondy a na kohezní fond pro současné členské státy dosáhnou během sedmiletého období 213 mld. EUR (respektující horní hranici pro strukturální výdaje ve výši 0,46 % HDP EU, kterou stanovila Evropská rada na svém summitu v Edinburgu v prosinci 1992) plus dodatečných 46,86 mld. EUR na předvstupní pomoc a strukturální operace v nových členských státech. Celkové výdaje na strukturální operace (strukturální a kohezní fondy plus předvstupní pomoc a strukturální operace v nových členských státech) tak v období 2000–2006 tvoří 40,31 % rozpočtu EU. Podrobné informace o berlínské dohodě o strukturálních fondech a o finančním rámci na období 2000–2006 viz European Council: Presidency Conclusions of the European Council in Berlin. In: Agence Europe. Europe Documents, No. 2131/2132, 27 March, 1999, s. 2–15.
- ⁸ Strukturální fondy tvoří Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), Evropský sociální fond (ESF), rozvojová sekce Evropského zemědělského garančního a rozvojového fondu (EAGGF) a Finanční nástroj pro rozvoj rybolovu (FIFG). Celkové výdaje strukturálních fondů v roce 2001 byly 30 mld. EUR, což představovalo 91,7 % celkových výdajů na strukturální operace EU. Viz European Commission: General Budget of the European Union for the Financial Year 2001. Brussels/Luxembourg, January 2001, s. 15.
- ⁹ Podle berlínských dohod je rozdělení prostředků mezi tři prioritní cíle následující: alokace pro cíl 1 činí 69,7 % celkových výdajů strukturálních fondů v období 2000–2006, pro cíl 2 je to 11,5 % a pro cíl 3 pak 12,3 %. Viz European Council: Presidency Conclusions of the European Council in Berlin, cit. dílo, s. 6–7.
- ¹⁰ Dalšími „iniciativami Společenství“ jsou LEADER (rozvoj venkova), URBAN (ekonomická a sociální obnova měst a městských oblastí se strukturálními problémy) a EQUAL (zaměřený na boj s diskriminací a nerovnostmi na trhu práce). Výdaje na INTERREG činí 50 % celkových výdajů na „iniciativy Společenství“ v období 2000–2006.
- ¹¹ 2,72 mld. EUR v roce 2001; 8,2 % celkových výdajů na strukturální operace. Viz European Commission: General Budget of the European Union for the Financial Year 2001, cit. dílo, s. 15.
- ¹² Výborná analýza principů fungování strukturálních fondů a jejich vývoje v rámci jednotlivých reforem viz Bache, I.: cit. dílo.
- ¹³ Viz Brusis, M.: Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, cit. dílo, s. 12–13 a 24–25.
- ¹⁴ Viz např. Brusis, M.: Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia, cit. dílo. Viz též Brusis, M.: Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, cit. dílo. Viz rovněž Grabbe, H.: How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity? Journal of European Public Policy, Vol. 8, No. 6 (December 2001). Viz též Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C.: 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. Viz rovněž Yoder, J.: Decentralization and Regionalization after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic. Příspěvek prezentovaný na Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Washington, D.C., 16. 11. 2001.
- ¹⁵ Viz Brusis, M.: Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia, cit. dílo. Viz též Grabbe, H.: cit. dílo.
- ¹⁶ Viz Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C.: cit. dílo.

- ¹⁷ Viz Brusis, M.: *Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, cit. dílo. Viz též Grabbe, H.: cit. dílo. Viz rovněž Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C.: cit. dílo.
- ¹⁸ Viz Grabbe, H.: cit. dílo. Viz též Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C.: cit. dílo. Viz rovněž Yoder, J.: cit. dílo.
- ¹⁹ Viz Brusis, M.: *Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*, cit. dílo. Viz též Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C.: cit. dílo.
- ²⁰ Viz Grabbe, H.: cit. dílo. Viz též Hughes, J. – Sasse, G. – Gordon, C.: cit. dílo.
- ²¹ Péteri, G. – Šimek, O.: *Summary of Main Policy Issues*. In: *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*. LGI Studies. Budapest: Open Society Institute, March 2000, s. 35.
- ²² Viz Usnesení vlády ČSFR č. 759/1992.
- ²³ Viz Ministerstvo pro regionální rozvoj: *Zásady regionální politiky vlády České republiky*. Svazek 17. Praha, 1998, s. 32.
- ²⁴ Viz tamtéž, s. 30.
- ²⁵ S HDP ve výši 114,7 % průměru EU by se region Praha jako jediný z regionů v kandidátských zemích nequalifikoval pro podporu v rámci cíle 1. Hodnoty HDP jsou převzaty z *European Commission: Second Report on Economic and Social Cohesion: Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory*. Brussels, 31 January 2001, s. 48.
- ²⁶ Viz Jacoby, W. – Černoch, P.: cit. dílo. Viz též Brusis, M.: *Institution Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*, cit. dílo, s. 14. Viz rovněž Brusis, M.: *Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, cit. dílo, s. 17.
- ²⁷ Viz *European Commission: Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union*. Dokument byl zpracován na základě COM(97) 2009 final. *Bulletin of the European Union*. Supplement 14/97. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997, s. 64–65 a 83–84.
- ²⁸ Viz *European Commission: Czech Republic Accession Partnership 1998*. Brussels: DG 1A, 1998.
- ²⁹ Viz vládní dokument *Národní program pro přijetí acquis*. Praha, 1998.
- ³⁰ Není-li uvedeno jinak, jsou informace v následujících částech této kapitoly převzaty z následujících zdrojů: Poziční dokument ČR ke kapitole 21: *Regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů*. Praha, listopad 1999. Ministerstvo pro regionální rozvoj: *Příprava ČR na realizaci politiky soudržnosti EU od roku 2000*. Praha, 3/1999. *European Commission: 1998 Phare National Programme for the Czech Republic*. Brussels, 1998. *European Commission: 1999 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*. Brussels: DG Enlargement, 1999. *European Commission: 2000 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*. Brussels: DG Enlargement, 8 November 2000. *European Commission: 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession*. SEC (2001) 1746. Brussels: DG Enlargement, 13 November 2001.
- ³¹ Viz *European Commission: 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, cit. dílo, s. 82.
- ³² Viz poslední kapitola této stati, jež pojednává o přípravách RDP na období 2004–2006.
- ³³ Viz Blažek, J. – Boekhout, S.: *Regional Policy in the Czech Republic and the EU Accession*. In: Bachtler, J. – Downes, R. – Gorzelak, G. (eds.): *Transition, Cohesion, and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2000, s. 309–310. Cit. dle Jacoby, W. – Černoch, P.: cit. dílo.
- ³⁴ Viz Jacoby, W. – Černoch, P.: cit. dílo. Viz též Moxon-Browne, E. – Kreuzbergová, E.: *The Ambiguous Effects of EU Regional Policy on the Applicant States: The Case of the Czech Republic*. Nepublikovaný příspěvek prezentovaný na *Conference on EU Regionalism of the EU Center of the University System of Georgia*, Georgia State University, Atlanta, GA, 20 April 2001, s. 12–15.
- ³⁵ Viz Moxon-Browne, E. – Kreuzbergová, E.: cit. dílo, s. 14.
- ³⁶ Viz *European Commission: Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*. Brussels: DG 1A, 1998, s. 30 a 40. Viz též *European Commission: 1999 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, cit. dílo, s. 48 a 70. Viz rovněž *European Commission: 2000 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, cit. dílo, s. 82. Viz též *European Commission: 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, cit. dílo, s. 82.
- ³⁷ Ministerstvo pro regionální rozvoj: *Příprava na implementaci strukturálních a kohezních fondů*. Praha: MMR/Národní vzdělávací fond 2001, s. 2.
- ³⁸ *European Commission: 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, cit. dílo, s. 113.
- ³⁹ Sedelmeier, U. – Wallace, H.: *Policies Towards Central and Eastern Europe*. In: Wallace, H. – Wallace, W. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996, s. 357.
- ⁴⁰ Podrobněji o přistoupení Československa k programu PHARE viz *European Commission: EC-Czechoslovakia Relations (Background Report)*. ISEC/B16/90. Brussels, 5 April 1990. Hodnocení prvních let fungování tohoto programu viz *European Commission: The PHARE Programme: An Interim Evaluation*. Europe Documents, No. 5, 1997.

- ⁴¹ European Commission: *The EC and Its Eastern Neighbours*. Brussels, 1990, s. 13.
- ⁴² Viz Ministerstvo financí: *Program PHARE v České republice 1990–1996*. Praha: Centrum pro zahraniční pomoc, 1996. PHARE začal financovat projekty na severní Moravě v roce 1992 s roční alokací ve výši 4 mil. ECU. Podpora pro severní Čechy následovala v roce 1993, kdy na projekty v tomto regionu bylo vyčleněno 2 mil. ECU.
- ⁴³ West Midlands Enterprise: *Developing and Implementing a Programme: The Case of Phare CBC, Small Projects Fund*. In: *Training of Trainers for the Implementation of Structural and Cohesion Funds*. Praha: Národní vzdělávací fond, 2000, s. 3.
- ⁴⁴ Ministerstvo pro regionální rozvoj: *Program přeshraniční spolupráce PHARE v České republice*. Praha, 2001, s. 24.
- ⁴⁵ Hlavním cílem tohoto podprogramu je podporovat neinvestiční aktivity (tzv. projekty „lidé lidem“) v příhraničních oblastech.
- ⁴⁶ Viz West Midlands Enterprise, 2000, s. 1–13. Z hlediska organizační struktury je program rozdělen mezi tři administrativní úrovně. První z nich je úroveň EU, která je reprezentována Delegací Evropské komise v ČR a je odpovědná za obecný dohled nad jednotlivými procedurami programu. Druhou je úroveň národní, kde za program odpovídá implementační agentura. Tu tvoří MMR (odpovědné za přípravu programu) a Centrum pro regionální rozvoj (odpovědné za implementaci programu). Třetí, regionální úroveň programu reprezentuje řídicí výbor (rozhodovací pravomoci a administrace regionálního SPF), sekretariát (výkonný orgán) a panely expertů/poroty (hodnocení projektů).
- ⁴⁷ Twinning se týká vysílání úředníků z členských států EU na vybrané instituce (obvykle ministerstva) v kandidátských zemích. Ti dlouhodobě (minimálně po období jednoho roku) poskytují konzultace a školení místním úředníkům. V ČR se bude tento program postupně zaměřovat také na podporu regionálních institucí, jako jsou regionální rady, regionální rozvojové agentury a krajské úřady.
- ⁴⁸ Viz European Commission: *1998 Phare National Programme for the Czech Republic*, cit. dílo, s. 4.
- ⁴⁹ Viz European Commission: *2001 Phare National Programme for the Czech Republic*. Brussels, 2001.
- ⁵⁰ Viz Ministerstvo financí: *Programy pomoci Evropských společenství Phare, ISPA, SAPARD*. Praha: Centrum pro zahraniční pomoc, 2001, s. 7–8.
- ⁵¹ Třetí plánovaný pilotní projekt v regionu střední Moravy byl pro nedostatečnou připravenost odložen.
- ⁵² Viz European Commission: *2001 Phare National Programme for the Czech Republic*, cit. dílo, s. 13.
- ⁵³ Nařízení (ES) č. 1267/1999 (ISPA); Nařízení (ES) č. 1268/1999 (SAPARD); Nařízení (ES) č. 1266/1999 ke koordinaci programů ISPA a SAPARD s programem PHARE.
- ⁵⁴ Viz European Commission: *Overview of the Phare Programme and the New Pre-Accession Funds*. Proceedings of a seminar held in September 1999 at the EU Information Center in Budapest, 1999, s. 8–9.
- ⁵⁵ Viz European Commission: *1998 Phare National Programme for the Czech Republic*, cit. dílo, s. 4.
- ⁵⁶ Podrobný popis viz Ministerstvo financí: *Programy pomoci Evropských společenství Phare, ISPA, SAPARD*. Praha: Centrum pro zahraniční pomoc, 2001, s. 25–26. Finanční podpora z programu ISPA je kandidátským zemím k dispozici v období 2000–2006 a bude ukončena k datu jejich vstupu do EU. Rozhodnutím č. 229/2000 Komise stanovila roční alokaci pro ČR v rozmezí od 57,2 do 83,2 mil. EUR. Prostředky musejí být rovnoměrně rozděleny mezi sektory dopravy a životního prostředí. Minimální výše příspěvku na projekt je 5 mil. EUR. ISPA vyžaduje též finanční memorandum pro každý projekt. Nestáčí tedy jedno finanční memorandum pokrývající celý program. Projekty ISPA vyžadují spolufinancování. Podpora EU pokrývá až 75 % nákladů na projekt.
- ⁵⁷ Viz tamtéž, s. 27–29. Kandidátské země mohou program SAPARD využívat v období 2000–2006. Jeho cílem je podpora projektů na rozvoj venkova, které přispějí k přizpůsobení zemědělských struktur, k rozvoji turistického ruchu a k modernizaci zemědělského sektoru. Program může spolufinancovat projekty do výše 50 % jejich celkových nákladů. Roční alokace pro ČR byla stanovena na 22,4 mil. EUR (2000). Česká vláda podepsala několikaleté finanční memorandum o tomto programu s Komisí v únoru 2001.
- ⁵⁸ PHARE a ISPA budou plně decentralizovány k datu vstupu pomocí systému EDIS, který vychází z nařízení Rady 1266/1999. Nynější kontrolní mechanismy ex ante budou nahrazeny kontrolami ex post tak, jak jsou již zavedeny u programu SAPARD.
- ⁵⁹ Program měl původně zahájit svou činnost v lednu 2000.
- ⁶⁰ Viz Program Sapard: *Zakleté peníze*. Euro, rok 2001, číslo 29, s. 34.
- ⁶¹ Vláda v průběhu roku 2001 rozhodla, že sedm kohezních regionů (NUTS II) bude žádat o podporu v rámci cíle 1 a region Praha bude aspirovat na podporu v rámci cíle 2 a 3. To vyžadovalo dorepracování ROP pro sedm regionů NUTS II a přípravu jednotného programového dokumentu (JPD) pro Prahu.
- ⁶² European Commission: *2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, cit. dílo, s. 82.
- ⁶³ RDP identifikuje následující SOP: 1) posílení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb, 2) rozvoj technické infrastruktury, 3) rozvoj lidských zdrojů, 4) ochranu a zkvalitňování životního prostředí, 5) rozvoj venkova a multifunkčního zemědělství, 6) rozvoj cestovního ruchu a lázeňství.
- ⁶⁴ Viz Ministerstvo pro regionální rozvoj: *Implementační opatření v programových dokumentech regionálního rozvoje: Varianta A – jeden společný ROP*. Nepublikovaný pracovní vládní dokument, Praha, 2001.
- ⁶⁵ Viz Ministerstvo pro regionální rozvoj: *Implementační opatření v programových dokumentech regionálního rozvoje: Varianta B – sedm ROP plus SPD pro Prahu*. Nepublikovaný pracovní vládní dokument, Praha, 2001.

KONZULTACE: ČR A EU

⁶⁶ Viz interview s úředníky Krajského úřadu v Olomouci, prosinec 2001 – leden 2002.

⁶⁷ European Commission: 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession, cit. dílo, s. 82.

⁶⁸ 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, 23. 1. 2002, www.mmr.cz/cz/rdp/opprog/uv102.html

⁶⁹ Tamtéž, s. 2.

⁷⁰ Interview s hejtmanem Olomouckého kraje a předsedou regionální rady NUTS II Střední Morava Janem Březinou. Olomouc, únor 2002.

⁷¹ Lachnitův úřad vyrostl v obra. Euro, rok 2002, číslo 5, s. 25.

⁷² Sumarizace těchto argumentů viz Bache, I.: cit. dílo, s. 93–104. Viz též Jeffery, C. (ed.): cit. dílo. Viz rovněž Börzel, T.: cit. dílo. Viz též Benz, A. – Eberlein, B.: cit. dílo.

⁷³ Viz Evans, A.: cit. dílo, s. 14.

⁷⁴ Volby se konaly ve třinácti ze čtrnácti krajů. V Pražském kraji se budou konat v roce 2002. Podrobné výsledky voleb viz např. LaPlant, J. – Lach, J. – Marek, D. – Baun, M.: Decentralization in Central and Eastern Europe: Regional Assemblies in the Czech Republic. Příspěvek prezentovaný na Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, GA, 10 November 2001. Viz též Šaradín, P. – Šulák, T: Krajské volby 2000. Olomouc: UP, 2001.