



*Michaela Kozlová, Lukáš Nevrtal, Pavel Procházka,
Zuzana Votrubová*

Komparace charakteru regionální politiky před vstupem a po vstupu ČR do EU

Working Paper č. 21

Příspěvek byl vypracován v rámci předmětu *Analýza policy* katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, jarní semestr 2007.

Abstract This study is focused on the analysis of regional policy in the Czech Republic. The whole research is handled as the comparison of two important periods in the progress of Czech regional policy. The first part includes the period from the half of 20. century - when the regional policy started to be a high accented topic in Czech political scene - until joining the European Union. Second interlude represents the progression of the regional policy in Czech Republic after its accession to the European Union. The comparison is carried out within three different areas of the regional policy: implementing legislation, institutional structure and exploited instruments. The main hypothesis of this study – which we try to prove – is that in the particular case of regional policy joining the European Union caused apparent changes in the content of this policy.

Keywords: regional policy, financial perspective 2007-2013, regional policy legislation, regional policy actors, regional policy instruments, NUTS

1. Úvod

Cílem regionální politiky a současně účelem, za jakým je tato politika v jednotlivých státech budována, je snižování meziregionálních disparit, tedy snaha o rovnoměrné a vyvážené postavení jednotlivých oblastí v rámci určitého území. Z této definice vyplývá nezbytný podnět pro tvorbu této politiky, kterým je bezpochyby identifikace problému existence disparit mezi jednotlivými regiony. V České republice došlo k tomuto uvědomění až ve druhé polovině 90.let, přičemž významným impulsem byla „Dohoda o přidružení České republiky k Evropské unii“, která vstoupila v platnost 1.2.1995¹. Dohoda měla za následek mimo jiné uvědomění si důležitosti regionální politiky, především v souvislosti s budoucím možným čerpáním finančních prostředků z předvstupních fondů EU a následným vstupem ČR do EU. Druhým zásadním mezníkem ve fungování této politiky byl samotný vstup ČR do EU a s ním spojené nutné změny v obsahu a způsobech realizace regionální politiky. Současně je však nutné říci, že počátky tvorby české regionální politiky, vzhledem k jejich časovému rozložení, byly formulovány s ohledem na očekávaný vstup do Evropské unie a obsahovaly již jakousi vazbu např. na proces přípravy na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU.

¹ Česká republika, vzhledem k své komunistické minulosti, začala rozvíjet moderní regionální politiku až na počátku 90.let minulého století. V prvních letech po Sametové revoluci nebyla otázka regionálního rozvoje prioritou. Tehdejší vlády nevěnovaly tomuto odvětví příliš velkou pozornost a regionální politika byla vždy pouze součástí ostatních politik, nikoli samostatnou oblastí zájmů (více viz Wokoun: 2003). Příčiny této nedostatečné pozornosti lze hledat jednak v probíhajícím transformačním procesu a jednak v poměrně vyváženému stavu vyspělosti jednotlivých částí země (v poměru ke stavům pozdějším) (viz tamtéž). Vzhledem k ne příliš výrazným a viditelným meziregionálním disparitám, které byly bezesporu výsledkem politiky bývalého komunistického režimu a s ním spojeného systému centrálního plánování, nebyli zákonodárci nuceni zabývat se jakýmkoli reformami zásadnějšího charakteru (více viz Dočkal, Kozlová 2006).

Cílem této práce je analyzovat charakter regionální politiky v období před vstupem ČR do EU a po jejím začlenění do EU a zkoumat případné proběhnuvší obsahové změny této politiky. Tezí, která by se měla pomocí této analýzy potvrdit, případně vyvrátit, je předpoklad, že konkrétně v případě regionální politiky došlo vlivem vstupu ČR do EU k velmi razantním změnám v obsahové stránce této politiky.

Ambicí této práce však není detailní zkoumání veškerých procesů a institucionálních, případně funkčních, změn, které v rámci realizace regionální politiky v České republice po jejím vstupu do EU nastaly. Taková analýza by si bezesporu vyžádala mnohem větší prostor, než ten, který je pro tuto práci vymezen. Pokusíme se tedy spíše o definování několika základních oblastí, či dimenzí, v rámci kterých budeme zkoumat případné proběhnuvší změny, a to zejména s ohledem na výstupy politického systému. Díky vhodné volbě adekvátních oblastí bádání by na konci práce mělo být zřejmé, zda můžeme vstup České republiky do Evropské unie z hlediska vývoje regionální politiky v ČR určit za skutečný mezník v jejím vývoji.

2. Metodologie

Jednou z velmi důležitých charakteristik policy analysis je fakt, že s ní nelze úzce spojovat žádné konkrétně definovatelné metody a pracovní postupy. Samotná oblast policy analysis tak nabízí poměrně široký a otevřený prostor k využití nejrůznějších metodologických přístupů (Fiala, Schubert 2000: 38-39). Při výběru metod zkoumání jsme tak přihlíželi zejména k tomu, aby zvolené vědecké metody byly přiměřené stanoveným výzkumným otázkám a cílům této práce. S ohledem daný předmět zkoumání jsme se rozhodli pro využití komparativní metody, jež obnáší srovnání dvou zvolených period vývoje regionální politiky České republiky.

Rozsah komparace bude vesměs vnitrostátní, přičemž v některých případech bude oblast zkoumání dosahovat úrovně nadnárodní a to zejména v rámci konkrétních opatření na evropské úrovni, která následně ovlivňují charakter národních politik.

V případě vyšetřovacích technik lze zdůraznit zejména využití obsahové analýzy dat, která poskytne základní informační zdroj pro analýzu jednotlivých období ve vývoji regionální politiky. Tento výběr odpovídá charakteru zvoleného tématu práce a celkovým možnostem výzkumného záměru.

3. Legislativní rámec upravující oblast regionální politiky

Nezbytným předpokladem pro analýzu změn v oblasti regionální politiky s ohledem na vstup ČR do EU je zaznamenání úprav, které proběhly v legislativním řádu ČR. V první polovině 90. let byla, jak již bylo naznačeno v úvodu, regionální politika v ČR do značné míry zanedbávána. Jistou výjimkou právě v legislativní oblasti bylo usnesení vlády č. 759 z 30.12.1992 – „Zásady regionální politiky vlády ČR“, které mělo ve svém výsledku přispět k minimalizaci poklesu hospodářsky či strukturálně postižených oblastí v průběhu transformace².

3.1 Základy právní úpravy

Téma regionální politiky se v právním řádu ČR začalo ve větším rozsahu objevovat ve druhé polovině 90. let. Regionální politika je tak v právní řádu České republiky upravena v právních aktech různé právní síly. Na prvním místě je třeba uvést Ústavu ČR, která poskytla v článku 99 ústavně právní základ pro existenci vyšších územně samosprávných celků. Dalším pramenem je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „VÚSC“), který zakotvil existenci 14 vyšších územně samosprávných celků s účinností od 1.1. 2000.³ Pod právní normy nižší právní síly náleží zákony popř. zákonná opatření, která regionální politiku upravují v souladu s ústavním pořádkem a tvoří poměrně zásadní část legislativní úpravy regionální politiky.⁴

Jedním ze zásadních dokumentů byl v tomto ohledu rozhodně zákon č. 248/2000Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který představuje nejvyšší přímé legislativní zakotvení regionální politiky v České republice. Jde o střednědobý programový dokument, který formuluje přístup

² V příloze č. 2 k tomuto usnesení byly konkrétně vyjmenovány hospodářsky problémové oblasti České republiky, na které se veškerá podpůrná opatření primárně zaměřovala (viz. usnesení vlády České republiky č. 759 ze dne 30.12.1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády).

³ K dalším právním normativním právním aktům spadajícím mezi předpisy s nejvyšší právní silou můžeme zařadit ještě například ústavní zákon č. 1/1999 Sb.

⁴ Jedná se například o zákon 299/1992 Sb., o podpoře malého a středního podnikání; zákon 272/1996 Sb., který je novelou zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev; zákon 129/2000 Sb., o krajích; zákon 128/2000 Sb., o obcích; a zákony 172/1991 Sb., 155/2000 Sb., 290/2002 Sb., vyjasňující vlastnické vztahy mezi státem, kraji a obcemi.

státu k podpoře regionálního rozvoje a který je cyklicky inovován. Stanoví věcné, programové a institucionální podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji v rámci České republiky s cílem vyváženého rozvoje státu nebo kraje.

Nejobsáhlejší část pravidel fungování regionální politiky ČR před jejím vstupem do EU představovaly normy nejnižší právní třídy, v tomto případě vládní usnesení. Tato usnesení můžeme dále rozdělit na dvě skupiny, a to „vnitrostátní regionální politiku“, která měla původně za cíl připravit ČR na přijetí politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU. K nejzásadnějším dokumentům tohoto charakteru bezpochyby patřily (a některé z nich stále patří) zejména Zásady regionální politiky ČR (usnesení č. 235/1998) a Strategie regionálního rozvoje ČR (usnesení č. 682/2000), základní strategický dokument regionální politiky ČR.

Druhou skupinu dokumentů, které svým obsahem reagují na vstup ČR do EU, resp. na jeho přípravu, tvoří usnesení implementující politiku HSS EU v podobě nejrůznějších programových dokumentů. Touto formou byly pro účely současného programového období přijaty zásadní dokumenty, jako např. Národní rozvojový plán⁵, základní programový dokument, který nepřímou vychází ze zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jako další dokumenty tohoto druhu lze uvést například Společný regionální operační program či Jednotný programový dokument. Jako příklad lze uvést také usnesení č. 102/2002 týkající se „dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie“ nebo usnesení č. 401/2002 stanovící priority Společného regionálního operačního programu.

Česká republika má po vstupu do Evropské unie na nové krajské úrovni relativně malé regionální rozdíly. Rozhodně jsou mezi regiony České republiky menší rozdíly, než je tomu v mnoha zemích západní Evropy. Momentálně představuje HDP na obyvatele ČR v průměru asi 61% průměru

⁵ Národní rozvojový plán stanovuje pravidla nastavení čerpání z fondů EU, pravidla monitoringu tohoto čerpání a současně rozděluje celkové finanční prostředky do jednotlivých cílových oblastí. Na základě tohoto textu pak následně probíhá jednání s Evropskou komisí o výši a cílovém zaměření konkrétní podpory, které je završeno podpisem Rámce podpory společenství, jež vymezuje základní priority a cílové oblasti cíle 1 a stanovuje základní institucionální pravidla čerpání. Orgánem zodpovědným za vytvoření Národního rozvojového plánu je ministerstvo pro místní rozvoj. Společný regionální operační program je zaměřen na rozvojové priority regionů soudržnosti a orientuje se na aktivity spadající do kompetence obcí či krajů. Jednotný programový dokument umožňuje Hlavnímu městu Praha ucházet se o finance z Evropského fondu regionálního rozvoje v rámci naplnění cíle 2 regionální politiky EU.

EU. Současné dlouhodobě se prohlubující rozdíly mezi bohatšími a chudými regiony ale vyplývají především z důsledků přechodu společenských změn po roce 1989, především přechodu na tržní ekonomiku.

3.2 Harmonizace legislativy

V rámci přípravy na vstup do EU připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR vyhlášku, kterou vláda schválila svým usnesením ze dne 16. července 2003. Byly jí vymezeny strukturálně postižené, hospodářsky slabé oblasti a regiony s vysoce nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti⁶. Vymezené regiony zaujímají 29,3 % rozlohy území a zahrnují 29 % obyvatel ČR. Pro nejvíce postižené regiony byli jmenováni zmocněnci vlády. Hlavním úkolem je koordinovat činnosti podporované usnesením vlády, které se vztahují k problematice regionů. Stěžejními cíli jsou restrukturalizace a revitalizace problémových oblastí, zejména na severozápadě republiky, v Moravskoslezském kraji a Jihomoravském kraji.

V souvislosti se vstupem ČR do EU je nutné říci, že EU kladla velký důraz na stabilní právní rámec jednotlivých kandidátských zemí s ohledem na zásadní principy evropské regionální politiky (politika hospodářské a sociální soudržnosti, dále jen HSS), které vyplývají jak z primárního práva EU, tak z práva sekundárního (nařízení Rady a rozhodnutí Komise). Kvůli těmto požadavkům ze strany EU, začaly být již v období před vstupem ČR do EU implementovány některé právní normy (zákony, ale zejména vládní usnesení), které měly zajistit bezproblémovou aplikaci principů a pravidel HSS. Mezi normy, které reagovaly na požadavky EU s ohledem na očekávaný vstup do této struktury lze počítat např. již zmíněný zákon o VÚSC, jelikož právě realizací správní reformy splnila ČR jeden z požadavků EK. S administrativním členěním státu souvisí také zavedení pěti úrovněvého systému NUTS⁷, který je komplementární se systémem členění území v rámci Evropské unie a je nezbytný pro nastavení a realizaci evropské regionální politiky (více viz Kozlová 2006). Již od roku 1999 tak byl například připravován Národní rozvojový plán pro léta 2004–2006.

⁶ Strukturálně postiženými regiony jsou: Teplice, Most, Chomutov, Louny, Jeseník, Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Ostrava-město, Nový Jičín, hospodářsky slabými regiony: Tachov, Rakovník, Český Krumlov, Šumperk, Svitavy, Třebíč, Znojmo, Hodonín, Přerov, Vyškov a regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností: Děčín, Ústí nad Labem, Litoměřice.

⁷ La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – Klasifikace územních statistických jednotek. Zavedeno usnesením vlády České republiky č. 707 ze dne 26. října 1998 k vymezení územních jednotek NUTS na území České republiky pro statistické a analytické potřeby a pro potřeby Evropské unie.

Harmonogram přípravy ČR na další programovací období schválila vláda ČR usnesením č. 245 z 2. března 2005 k postupu přípravy České republiky na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti v letech 2007-2013 a mezi důležité programové dokumenty, které se budou tohoto období týkat patří samozřejmě Národní rozvojový plán, dále potom Národní strategický referenční rámec⁸ a Operační programy⁹.

Podstatné je zmínit i tzv. Rámec podpory Společenství (CSF, Community Support Framework), což je smlouva mezi EU a státem přijímajícím podporu ze strukturálních fondů zakotvující celkovou strategii spolupráce Unie a tohoto národního státu ohledně dotací ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti (Dočkal 2004: 102). Vzhledem k tomu, že se jedná o smlouvu, musí být tato vyjednána, což poskytuje značný prostor pro ovlivnění podoby dotací. Na základě schváleného CSF potom členský stát předkládá jednotlivé operační programy.

3.3 Změny po vstupu do EU

V rámci legislativního rámce upravujícího oblast regionální politiky lze tedy jednoznačně říci, že vstup do EU toto sféru ovlivnil velmi podstatně. Přestože řada důležitých právních aktů byla přijímána již několik let před vstupem ČR do EU, primárně reagovala na požadavky EU a snažila se do českého právního řádu implementovat základní principy fungování politiky HSS EU. Díky četným programovým dokumentům, jejichž existence je zcela zásadní pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU, se český legislativní rámec v souvislosti se vstupem ČR do EU velmi podstatně rozšířil. Jistým rizikem, resp. nedostatkem, tohoto systému je tzv. přeprogramovanost v oblasti regionální politiky, která nastala právě v souvislosti se vstupem ČR do EU. Díky vzniku nových programových dokumentů přizpůsobených politice HSS EU se objevil problém dvoukolejnosti české regionální politiky a politiky HSS. Jednou z nich jsou dokumenty upravující principy české regionální politiky, druhou pak dokumenty připravované pro potřeby realizace politiky hospodářské a sociální soudržnosti (více viz Blažek 2003). Toto předimenzování regionální politiky řadou analogických programových a strategických dokumentů pak ve svém důsledku přispívá k jejich diskreditaci a faktu, že některé z nich nejsou v praxi vůbec realizovány (více viz Kozlová 2006).

⁸ Národní strategický rámec vyjadřuje rámcovou rozvojovou strategii na úrovni státu a funguje jako základ pro sektorové (tematické) a regionální operační programy. Navrhuje jej členský stát při použití principu partnerství, ale v konečném důsledku o něm rozhoduje Komise.

⁹ Operační programy jsou určeny buďto pro fondy a členské státy nebo regiony NUTS II, přičemž se jedná o popis souhrnných priorit, řízení a finančních zdrojů.

4. Institucionální struktura – noví aktéři regionální politiky

4.1. Obecné zařazení relevantních subjektů

Evropská unie si již v podmínkách přistoupení ČR k EU, uzavřených na kodaňském summitu v prosinci 2002, v kapitole 21, která byla věnována regionální politice, vyžádala výrazné posílení administrativní kapacity institucí implementující regionální politiku v České republice. EU sice klade zvýšené nároky na koordinaci jednotlivých řídicích a implementačních agentur, avšak současně nediktuje žádný model institucionální struktury¹⁰. Komise před vstupem ČR do EU vyžadovala zejména velmi jasnou podobu institucionálního rámce pro implementaci strukturálních fondů a to jak na státní úrovni, tak na úrovni regionální¹¹.

Jelikož regionální politika nepředstavuje typ policy, jejíž podoba by byla v České republice utvářena výhradně centrálními orgány státní správy, je síť aktérů, kteří aktivně vystupují jak v procesu policy-making, tak zejména při implementaci přijatých opatření a nástrojů, poměrně pestrá a je složena ze subjektů primárně působících na jedné z úrovní vládnutí v rámci států. Při komparaci aktérů, jež v aréně regionální politiky působí v současnosti s těmi, kteří zajišťovali či nějakým způsobem ovlivňovali politiku regionálního rozvoje před rokem 2004, dojdeme k zjištění, že v souvislosti se vstupem do Unie se počet relevantních aktérů zvýšil. Ke vzniku nových subjektů došlo v podstatě dvojnásobným způsobem. Některé byly vytvořeny záměrně z iniciativy vlády a další se objevily víceméně samovolně, ať už jde o rozvojové agentury, případně o sdružené zájmy regionálního charakteru.

Určité orgány, zejména pak orgány centrální, v jejichž kompetenci byla aplikace politiky HSS v českých národních podmínkách, již v ČR existovaly dříve než začala ČR uvažovat o vstupu do EU. Těmito orgány jsou míněna jednotlivá ministerstva. Většina institucí a struktur kompetentních v oblasti regionální politiky však vznikala až v reakci na připravované členství.

¹⁰ Základní rámec institucionální podoby regionální politiky je upraven nařízením ES č. 1260/1999.

¹¹ Institucemi se v této souvislosti rozumějí řídicí orgány na centrální, regionální a krajské úrovni, platební orgány, monitorovací výbory a orgány zabezpečující finanční kontrolu (více viz Sodomka 2003).

4.2. Orgány státní správy a další aktéři centrální úrovně

Prvním krokem byl vznik Ministerstva pro místní rozvoj České republiky (dále jen MMR) k 1. 1. 1997¹². Datum jeho založení neevokuje přímou souvislost se vstupem ČR do EU, ale musíme si uvědomit, že jedním z jeho důležitých úkolů bylo rozvíjet spolupráci s Evropskými společenstvími v oblasti HSS a zabezpečit realizaci programů předvstupní pomoci v ČR s cílem umožnit čerpání finančních prostředků z této pomoci na projekty regionálního rozvoje. Odpovědností za řízení financí plynoucích ve formě dotací z EU do ČR byl pověřen nově vytvořený Národní fond,¹³ který dostal později za povinnost i hospodaření s národními zdroji alokovanými na spolufinancování rozvojových programů. Regionální politice je po vstupu ČR do EU bezesporu věnována zvýšená pozornost, což se projevilo nejen zřízením MMR, ale svůj díl odpovědnosti za zvyšování úrovně českých regionů nesou i další domácí ministerstva, která mají v rámci své působnosti za úkol podporovat žádoucí rozvoj. Některá z nich zároveň začala v praxi fungovat také jako řídicí orgány konkrétních operačních programů (ministerstvo průmyslu a obchodu, životního prostředí, práce a sociálních věcí atd.)

S výhledem na přistoupení ČR k Evropské unii se soustava aktérů zapojených do regionální politiky rozrostla také o Centrum pro regionální rozvoj (dále jen CRR). MMR a CRR tak představují dva základní orgány činné při tvorbě a implementaci pravidel české regionální politiky a politiky HSS¹⁴. Institucionálně podobným novým krokem pak bylo v roce 2004 zřízení Agentury pro podporu podnikání a investic Czechinvest (dále jen Czechinvest), a to za účelem podpory konkurenceschopnosti českých podnikatelů, konkrétně podpory zpracovatelského průmyslu a inovací prostřednictvím Operačního programu Průmysl a podnikání Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (více viz www.czeinvest.cz)¹⁵.

¹² MMR bylo ustaveno tzv. Kompetenčním zákonem č. 272/1996 Sb., který obsahoval řadu změn v soustavě ústředních orgánů státní správy. MMR mělo v podstatě přejmout agendu zrušeného Ministerstva hospodářství.

¹³ Národní fond byl zřízen k 31. 12. 1998 na Ministerstvu financí ČR jako centrální místo státní správy pro transfer finančních prostředků pomoci z EU do ČR (více viz. Wokoun 2003).

¹⁴ Centrum pro regionální rozvoj bylo založeno v roce 1997 přímo Ministerstvem pro místní rozvoj jako státní příspěvková organizace, která měla aktivně podporovat regionální politiku vlády ČR a pomoci úspěšně realizovat projekty schválené pro spolufinancování z prostředků EU (nejprve předvstupní fondy, následně fondy strukturální – viz níže) (více viz www.crr.cz).

¹⁵ Czechinvest byl zřízen 2. ledna 2004 jako příspěvková organizace Ministerstva průmyslu a obchodu ČR sloučením se dvěma dalšími agenturami – Agenturou pro rozvoj podnikání a Agenturou pro rozvoj průmyslu ČR). Jeho původní forma však fungovala již od roku 1992, kdy byla jeho hlavním úkolem zejména propagace ČR z hlediska potenciálních zahraničních investic (více viz tamtéž).

4.3. Regionální aktéři

Stejně jako na úrovni centrálních orgánů i v regionální rovině nalezneme několik aktérů, jejichž vznik a působení v oblasti regionální politiky lze spojovat s členstvím ČR v EU. Začlenění regionálních aktérů do procesu tvorby policy v České republice bylo formálně upraveno zákonem č. 148/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Jako důležitou změnu oproti dřívějšímu období je zajisté možné vnímat ustavení Řídícího a koordinačního výboru (dále jen ŘKV), který byl rovněž založen právě výše zmíněným zákonem. Jedná se o konzultační těleso působící na celostátní úrovni, prostřednictvím kterého se čistě regionálním aktérům a zájmům otevírá formální kanál pro ovlivnění politického procesu probíhajícího v centrálních orgánech v mezích jejich kompetencí. Do vstupu ČR do EU nebyl ŘKV příliš využíván, avšak v současnosti zde dochází k častým a pravidelným interakcím mezi státními orgány, zástupci samosprávných celků, zájmových sdružení i nevládních organizací (blíže viz Dočkal 2006).

Poměrně obsáhlá skupina nových regionálních aktérů vznikla po vstupu ČR do EU v souvislosti s novým administrativním rozložením země na jednotlivé regiony soudržnosti NUTS II (viz výše). Uvnitř každého z těchto regionů, kromě regionu Hl. města Prahy, byly zřízeny dva základní orgány a to Regionální rada (dále jen Rada) a Výbor regionálního rozvoje (dále jen Výbor). Členové Rady jsou voleni zastupitelstvy krajů, které jsou v jednotlivých regionech soudržnosti sdruženy (vždy 1-2 kraje dle rozlohy) a v jejich kompetenci je řada aktivit spadajících pod oblast politiky HSS: tvorba a realizace programů financovaných ze strukturálních fondů EU, hodnocení určitého typu projektů, monitoring finančních toků a hodnocení efektivity jejich využívání, aj. Výbor je tvořen zástupci krajů, podnikatelů, neziskových organizací a jiných regionálních aktérů, je volen Radou a jeho úkolem je zejména realizace a monitoring finanční pomoci z EU (více viz např. www.nuts2moravskoslezsko.cz).

Posledními aktéry, které je pro celistvost této práce nezbytné zmínit, a jejichž vznik či spíše rozvoj je velmi úzce spojen se vstupem ČR do EU a jeho přípravami, jsou regionální rozvojové agentury (dále RRA). První instituce tohoto typu začaly vznikat již v polovině 90. let a to zejména v reakci na implementaci předvstupní pomoci z EU. Zde je však vhodné doplnit, že řada těchto

¹⁶ Czechinvest byl zřízen 2. ledna 2004 jako příspěvková organizace Ministerstva průmyslu a obchodu ČR sloučením se dvěma dalšími agenturami – Agenturou pro rozvoj podnikání a Agenturou pro rozvoj průmyslu ČR). Jeho původní forma však fungovala již od roku 1992, kdy byla jeho hlavním úkolem zejména propagace ČR z hlediska potenciálních zahraničních investic (více viz tamtéž).

agentur vznikala spontánně, a to i před vytvořením vyšších územně správních celků (krajů), nemluvě o později vymezených regionech soudržnosti. Při uvědomění si okolností vzniku některých RRA, je pak snadné pochopit obtížné hledání vzájemných vztahů těchto agentur a samosprávních celků a vůbec specifickou pozici RRA mezi aktéry regionální politiky, neboť to nejsou subjekty vzniknuvší prvotně z rozhodnutí státních orgánů, ale spíše samostatné jednotky, jejichž cíle nejsou jednotně stanoveny a mohou mít různou podobu. Regionální rozvojové agentury tedy postupem času vznikly ve všech krajích ČR (více viz Dočkal 2006). Klíčovým mezníkem v jejich vývoji přitom bylo usnesení vlády České republiky č. 235/1998, kterým vláda uložila Ministerstvu pro místní rozvoj ČR povinnost dobudování a posílení sítě regionálních rozvojových agentur do roku 2000. Vzhledem ke svému variujícímu statusu (soukromoprávní či veřejnoprávní) mohou tyto agentury v praxi vystupovat buďto jako komerční aktér (zpracovávání rozvojových projektů, získávání zakázek na regionálně rozvojové programy, poradenské služby) nebo jako veřejnoprávní orgán usilující o celkový rozvoj regionu či jeho obyvatel (srov. tamtéž). RRA, tak jako jiní regionální aktéři (např. prostřednictvím ŘKV), mají rovněž snahu reprezentovat se na národní úrovni, aby tak určitým způsobem formalizovaly své vztahy s centrálními státními orgány. Výsledkem této snahy byl vznik České asociace rozvojových agentur, nicméně tento nový aktér se doposud neprojevil jako silný hráč vystupující jménem svých členů, protože jednotlivé RRA neusilují o vzájemnou spolupráci, ale spíše prosazují každá sama sebe. Proto i nadále zůstávají RRA důležitými, ovšem veskrze regionálními aktéry.

Na základě analýzy institucionální sféry se tedy ukázalo, že také tato oblast dostala následkem vstupu ČR do EU značných a v jistých případech velmi obsáhlých změn. V návaznosti na nutnost spolupráce, implementace, monitoringu, či evaluace politiky hospodářské a sociální soudržnosti vznikla v českém prostředí regionálního rozvoje řada nových a vlivných aktérů, kteří se zasazují o snižování meziregionálních disparit v evropském prostoru, tedy v českém případě spíše zlepšení úrovně jednotlivých regionů svého státu na úroveň států západoevropských.

5. Nástroje regionální politiky a jejich proměny po vstupu ČR do EU

Poslední oblastí regionální politiky, ve které bude zkoumán vliv vstupu ČR do EU jsou její nástroje. V období před vstupem do EU si ČR nevytvořila žádné vlastní specifické nástroje a využívala standardní právní, ekonomické a finanční nástroje. Se vstupem do EU bylo poté spojeno postupné rozšíření regionálních nástrojů této politiky.

5.1 Právní nástroje

První sadou implementačních nástrojů jsou jednotlivé programové dokumenty, zajišťující jakýsi právní rámec čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Jelikož programovým dokumentům a jejich proměně následkem vstupu ČR do EU již byla věnován prostor v rámci proměn legislativního rámce, nebudu se již touto kategorií příliš zabývat. Pro ilustraci výčtu programových dokumentů české regionální politiky a programovými dokumenty politiky HSS, které byla ČR nucena vytvořit právě za účelem čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů, slouží následující tabulka.

Tabulka č. 1: Programové dokumenty v oblasti regionální politiky

Území/Region	Regionální politika ČR	Politika hospodářské a sociální soudržnosti EU a předvstupní pomoc
Česká republika	Strategie regionálního rozvoje ČR	Národní rozvojový plán
Regiony soudržnosti/kraje	Programy rozvoje krajů (NUTS 3)	Regionální operační program (NUTS 2)
Specifické typy regionů	Státní programy regionálního rozvoje	Společné programové dokumenty pro příhraniční regiony (PHARE CBC)
Mikroregionální úroveň	Programy rozvoje okresů	Programy rozvoje mikroregionů (SAPARD)
Lokální úroveň	Strategie rozvoje měst a obcí	

Zdroj: Blažek 2003

5.2 Finanční nástroje

5.2.1 Finanční nástroje před vstupem ČR do EU

Další skupinou nástrojů jsou nástroje finanční. V tomto smyslu jsou změny na poli regionální politiky opravdu dalekosáhlé. V první polovině 90. let, byly problém, které v současnosti spadají do oblasti regionální politiky, resp. jejich řešení, financovány výhradně z národních zdrojů, tedy ze státního rozpočtu ČR. Jednou z klíčových složek regionální politiky byla pobídková politika, která zajišťovala v souladu se zákonem o podpoře regionálního rozvoje¹⁷ finanční podporu

¹⁷ Zákon č. 248/2000 tuto finanční pomoc rozdělil do tří forem: a) dotace – např. obchodním společnostem a ostatním právnickým osobám na investiční rozvoj přinášející nová pracovní místa nebo obcím na technickou a investiční přípravu průmyslových ploch; b) úvěry za zvýhodněnou úvěrovou sazbu a dobu splatnosti, případně jinou formou; c) návratná finanční výpomoc (více viz Wokoun: 2003).

subjektům v státem stanovených regionech. Posléze, v souvislosti se statutem kandidátské země, mohla ČR využít spolufinancování těchto záležitostí z tzv. předvstupních fondů EU. Mezi předvstupní nástroje EU, které byly určeny výhradně kandidátským zemím patřily ve finančním období 2000–2006 následující programy: Phare, SAPARD a ISPA. Projekty v rámci programu Phare byly v ČR realizovány v letech 1998-2006. Projekty byly zaměřeny do několika prioritních oblastí: finance, vnitro, zemědělství, životní prostředí, spravedlnost a rozvoj občanské společnosti. Pilotní investiční projekty v oblasti ekonomické a sociální soudržnosti pomohly vytvořit a testovat struktury, jejichž funkčnost byla předpokladem pro úspěšné zahájení čerpání ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti po vstupu ČR do EU. Celkem bylo v období 1998-2003 čerpáno z Národních programů Phare 342 mil. EUR (více www.strukturalni-fondy.cz). Program SAPARD byl speciálním programem pro zemědělství a rozvoj venkova a program ISPA byl zaměřen na financování velkých projektů v oblasti životního prostředí a dopravy. Tyto fondy už ale plně souvisí s plánovaným vstupem ČR do EU a nelze je tak charakterizovat jako plnohodnotný nástroj České republiky před vstupem ČR do EU.

5.2.2 Finanční nástroje po vstupu ČR do EU

Samotný vstup ČR do EU byl v oblasti finančních nástrojů zlomem veskrze převratným. České republice se tímto krokem otevřely velké možnosti v oblasti čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU. Přestože je v rámci veškerých programů umožňujících přísun financí z EU do ČR vyžadováno dofinancování realizovaných projektů z národních zdrojů, je objem těchto prostředků pro ČR opravdu velkou příležitostí. Předvstupní program SAPARD byl nahrazen operačním programem Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství a program ISPA byl nahrazen Fondem soudržnosti.

Finanční nástroje, ze kterých čerpá regionální politika ČR po jejím vstupu do EU, se dají rozdělit na strukturální fondy a Fond soudržnosti. Strukturální fondy existují dva, a to Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) a Evropský sociální fond (ESF). V rámci prvního jsou financovány investiční projekty, tj. např. odstraňování ekologických zátěží, výstavba silnic a železnic, podpora začínajícím podnikatelům či rekonstrukce kulturních památek. Druhý program poté financuje neinvestiční projekty typu rekvalifikace nezaměstnaných, rozvoj vzdělávacích programů, stáže studentů, pedagogů a vědeckých pracovníků v soukromém a veřejném sektoru apod. Fond soudržnosti je zaměřen na podporu investičních projektů, ale jen se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu (dálnice a silnice I. třídy, železnice, vodní doprava, řízení silniční,

železniční, říční a letecké dopravy). Pro finanční období 2004 – 2006 měla ČR v rámci všech strukturálních operací (strukturální fondy, Kohezní fond a iniciativy Společenství) k dispozici 2 630,50 mil EUR, přičemž v následujícím finančním období 2007 – 2013 dosáhla tato částka desetinásobku, tedy výše 26, 69 mld. EUR.(více www.strukturalni-fondy.cz).

Pro co nejvyšší vyčerpání takto vysoké částky vyhrazené pro finanční období 2007 – 2013 připravila Česká republika celkem 24 operačních programů. Z tohoto počtu tvoří poměrně velkou část (sedm) programy regionální. Regionální operační programy jsou rozděleny podle NUTS II na Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Jihovýchod, Severovýchod, Moravskoslezsko a Střední Morava. Jejich hlavním cílem je rozvoj regionální dopravní infrastruktury a udržitelných forem veřejné dopravy, služeb a infrastruktury cestovního ruchu, rozvoj a revitalizace regionálních center, měst a venkova, rozvoj podnikání. Na tyto regionální operační programy vyčleněno 4, 6 mld. EUR. Řídícím orgánem odpovědným za řádnou realizaci regionálního operačního programu je Regionální rada příslušného regionu soudržnosti (více www.mmr.cz).

Pakliže závěrem předcházejících kapitol byla potvrzena hypotéza o změně regionální politiky v dané oblasti, v rámci implementačních nástrojů o tomto závěru nelze vůbec pochybovat. Nástroje, ať již ty veskrze implementační, představující programové a strategické dokumenty, nebo nástroje finanční došly vlivem vstupu ČR do EU rozsáhlým změnám. V oblasti programových dokumentů k došlo k jejich rozšíření o dokumenty upravující primárně oblast implementace HSS, v případě finančních nástrojů pak lze zaznamenat několikanásobný nárůst prostředků na realizaci regionální politiky.

6. Závěr

Na základě analýzy tří vybraných oblastí regionální politiky (legislativní vymezení, institucionální struktura a implementační nástroje) lze říci, že hypotéza stanovená v úvodu této práce byla bezpochyby verifikována. V případě regionální politiky totiž rozhodně došlo vlivem vstupu ČR do EU k velmi razantním změnám v obsahové stránce této politiky a to ve všech zkoumaných oblastech. Na závěr je však nutné ještě jednou zmínit specifikum moderní české regionální politiky související s jejím časovým zařazením. Jelikož se základní pravidla národní regionální politiky z velké části utvářena v době, kdy se již ČR v podstatě připravovala na vstup do EU, lze

v rámci jejího nastavení rozeznat jen málo prvků, které by tématem Evropské unie nebyly od počátku ovlivněny.

Seznam použitých zdrojů

Primární zdroje

- Usnesení vlády České republiky č. 707 ze dne 26.října 2007 k vymezení územních jednotek NUTS na území České republiky pro statické a analytické potřeby a pro potřeby Evropské unie, dále jen usnesení vlády k vymezení územních jednotek NUTS.
- Usnesení vlády České republiky ze č. 759 ze dne 30.12.1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády.
- Ústavní zákon č.347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č.1/1993 Sb.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Sekundární zdroje

- Blažek, Jiří. 2003. *Teorie regionálního rozvoje: nástín, kritika, klasifikace*. Praha, Karolinum.
- Císař, Ondřej a Fiala, Petr. 2004. *Obhajoba zájmů a transnacionální vztahy*. Brno, IIPS.
- Dočkal, Vít. 2004. *Regionální rozvojové agentury: aktér transnacionálních vazeb regionálního dopadu*. in. Císař, Ondřej – Fiala, Petr (eds.). *Obhajoba zájmů a transnacionální vztahy*. Brno, IIPS.
- Dočkal, Vít, ed. 2005. *Přeshraniční spolupráce na východních hranicích ČR. Růžový obláček a hrana reality*. Brno, IIPS.
- Dočkal, Vít. 2006. *Trojrovninné pojetí EU a aktéři regionálních zájmů*. in. *Politologický časopis 1/2006*.
- Dočkal, Vít – Kozlová, Michaela. 2006. *Regionální politika v České republice*. In. Dočkal, Vít. 2006b. (ed.) *Šest let regionální politiky v ČR – šance a limity*. Brno, IIPS.
- Fiala, Petr – Schubert, Klaus. 2000. *Moderní analýza politiky*. Brno, Barrister & Principal.
- Skokan, Karel. 2003. *Evropská regionální politika v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie*. Ostrava. Repronis.
- Wokoun, René. 2003. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*, Praha, VŠE Praha.

Internetové zdroje

- Český statistický úřad k vymezení regionů NUTS 2 (<http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf>).
- Dočkal, Vít. 2003. *Legislativní a institucionální zakotvení regionální politiky EU v České republice*. Global Politics, on-line text (<http://www.globalpolitics.cz/regionalni-politika-eu.html>).

- Oficiální portál Agentury pro podporu podnikání a investic (<http://www.czechinvest.cz>).
- Oficiální portál Centra pro regionální rozvoj České republiky (<http://www.crr.cz>).
- Oficiální portál Ministerstva pro místní rozvoj ČR Fondy Evropské unie (<http://www.strukturalni-fondy.cz>).
- Oficiální portál NUTS 2 Moravskoslezsko (<http://www.nuts2moravskoslezsko.cz>).
- Oficiální portál Výboru regionů (<http://www.cor.eu.int>).
- *Podmínky přistoupení ČR k EU uzavřené na kodaňském summitu v prosinci 2002*, on-line text (<http://www.estav.cz/tema/evropska-unie/eu002.asp>).
- *Právní úprava české regionální politiky*, on-line text (<http://www.euroskop.cz/47671/119676/clanek/regionalni-politika-cr/pravni-uprava-ceske-regionalni-politiky/>).
- Sodomka, Vladimír. 2003. *Regionální politika České republiky v období po vstupu do Evropské unie*, on-line text (http://www.europeum.org/doc/arch_eur/regionalni_politika_cz.pdf).
- Verner, Pavel. 2007. *Společný regionální operační program*, on-line text (<http://www.parlamentnilisty.cz/index.php?page=clanek&pocet=1&id=68>).
- Zajac, Petr. 2006. *Analyza dosavadních výsledků a zkušeností z uplatňování regionální politiky v České republice*, on-line text (<http://www.strukturalni-fondy.cz/srop/2-7-analyza-dosavadnich-vysledku-a-zkusenosti-z-uplatnovani-regionalni-politiky-v-ceske-republice>).