

# Koncepty *polity*, *policy* a *politics* v regionální politice Evropské unie – analýza divergencí

VÍT DOČKAL\*

## **Abstract: The Concepts of Polity, Policy and Politics in the European Union's Regional Policy – Analysis of Divergences**

The application of the concepts of *polity*, *politics* and *policy* can serve as a useful tool for the analysis of the EU's regional policy. The aim of the article is to highlight several divergences that were recognized by applying the aforementioned concepts to a single policy. The main framework of the analysis is based on the partnership principle, which is closely linked to all three dimensions (i.e. *polity*, *politics*, *policy*) of the regional policy of the EU.

*Keywords:* regional policy of the EU, partnership principle, polity, politics, policy, divergences.

## 1. Úvod

Trojdimenzionální pojetí politiky patří mezi ty politologické nástroje, které skýtají značné analytické možnosti (více viz Fiala, Schubert 2000). Aplikace tohoto nástroje není samozřejmě účelná ve všech případech, jeho užitečnost je nejvíce spatřována v analýze politiky v nejobecnějším slova smyslu. Takto lze odhalit (obzvláště v mimoanglickém jazykovém prostředí) mnohé diference v úzce propojených dimenzích pojmu politika. Cílem tohoto článku není nicméně aplikace trojdimenzionálního pojetí politiky na obecné rovině fungování politického systému. Ambice příspěvku je spjata s nižší úrovní zkoumání, a to analýzou fungování regionální politiky Evropské unie (EU) prostřednictvím trojdimenzionálního pojetí politiky. Článek se tak zabývá analýzou konkrétní politiky pomocí konceptů *polity*, *policy* a *politics*. Rozčleněním regionální politiky EU do jednotlivých subdimenzí umožní transparentnější odhalení mnohých divergentních tendencí v jejím fungování.

Aplikace trojdimenzionálního pojetí politiky pouze na jednu z dimenzí politiky (sekundární aplikace) však může přinést mnohá metodologická úskalí. Jedním z nich je samotné rozčlenění regionální politiky EU. Striktní aplikací konceptů *polity*, *politics* a *policy* by mohlo dojít k izo-

---

\* Autor působí na Mezinárodním politologickém ústavu v Brně a je studentem doktorského programu na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Gorkého 7, 602 00 Brno; e-mail: dockal@fss.muni.cz.

lovanému zkoumání jednotlivých dimenzí regionální politiky. Vzhledem k tomu, že jednotlivé dimenze politiky jsou vzájemně propojeny, je nutno k tomuto metodologickému nástroji přistupovat umírněně, případně nalézt společný jmenovatel, který je zkoumatelný ve všech dimenzích a prostřednictvím kterého by bylo možno tyto do jisté míry izolované subdimenze propojit. Za takové pojítko lze považovat princip partnerství, který se v různých podobách objevuje jako *polity*, tak *politics* i *policy* regionální politiky EU.

## 2. Paradigma regionální politiky EU

Postupným vývojem dospěla regionální politika EU ke specifické podobě. Tradiční či dříve uplatňované modely řešení regionálního rozvoje (v rámci strategií jednotlivých států) nebylo možno plně použít na evropské úrovni. Regionální politika EU musela najít kompromis mezi dvěma hlavními protichůdnými modely řešení regionálního rozvoje: exogenní a endogenní regionální politikou (více viz Adamčík 1997).<sup>1</sup>

### 2.1 Exogenní politika

Exogenní politiku je možno považovat za tradiční model řešení regionálního rozvoje. Tato politika je orientována vertikálně, a to směrem shora dolů. Centrum, resp. národní stát disponuje nejdůležitějšími nástroji regionálního rozvoje. Charakteristikou exogenní regionální politiky je její dirigistické zaměření. Regionální rozvoj je dosahován státními intervencemi do postižených regionů, cíleným rozmístěním státních podniků, výstavbou infrastruktury za státní prostředky apod. Dominujícím mechanismem je meziregionální přerozdělování kapitálu z vyspělých regionů do regionů málo rozvinutých. Ideově je tento model již ze své podstaty vhodný pro socialisticky orientované vládnutí (srov. Wokoun 2003: 16).

### 2.2 Endogenní politika

Oproti předchozímu modelu patří endogenní řešení regionálního rozvoje k liberálním přístupům. Tato politika působí též vertikálně, nicméně v opačném směru – zdola nahoru. Endogenní politika je charakteristická tím, že se snaží pro účely regionálního rozvoje stimulovat, a využívat zdroje, struktury či jiné faktory (např. know-how) přímo na úrovni jednotlivých regionů. Endogenní regionální politika je spojena s procesy deetatizace, deregulace a decentralizace. Jejím základním cílem je tedy mobilizace vnitřních zdrojů a vytvoření efektivního lokálního socio-ekonomického subsystému (srov. tamtéž).

### 2.3 Princip partnerství

Pro specifické podmínky EU nebylo možno, ať už z politických či prakticko-administrativních důvodů, aplikovat jediný z výše uvedených modelů regionální politiky. V rámci regionální politiky EU byl tak zvolen určitý kompromis mezi dříve uplatňovanými přístupy. Jedná se o tzv. asociativní model, založený na partnerství. Tento asociativní model je možno považovat za paradigma současné regionální politiky EU (srov. Bauer 2001).

Princip partnerství, na kterém je asociativní model postaven, byl oficiálně představen reformou strukturálních fondů v roce 1988. Článek 4. rámcové směrnice z roku 1988 definoval partnerství jako: „úzkou spolupráci mezi EK, členským státem a orgány regionální či lokální úrovně, kdy každá strana jedná jako partner v procesu dosahování společného cíle“ (Bauer 2001). V současné době je důležitost partnerství ještě více zdůrazňována, např. Bílou knihou EK (Delegace Evropské komise v ČR 2001).<sup>2</sup> Partnerství se tak mělo stát jedním z nejdůležitějších východisek regionální politiky EU, které by do sebe kooptovalo hlavní zásady jak endogenní, tak exogenní regionální politiky. Na jednu stranu měl princip partnerství vyjadřovat víceúrovňové působení regionální politiky EU (z řídicího centra na úrovni EU až po implementující orgány na národní či lokální úrovni), na druhou stranu byl princip partnerství chápán také jako úzká spolupráce lokálních, vzájemně propojených aktérů regionálního rozvoje. Pro partnerství tak měly být typické dvě složky: vertikální administrace a horizontální spolupráce (Skokan 2003: 50).

Na první pohled by se mohlo zdát, že asociativní model využil vhodných charakteristik exogenní a endogenní politiky. Z exogenního přístupu se v asociativním modelu odrazila deetatizace a hlavně decentralizace fungování, exogenní řešení bylo částečně zachováno v postavení Evropské komise v rámci regionální politiky EU, která si podržela výsadní administrativní pravomoci. Hlubší analýza však odhalí četná problematická místa.

### 3. Koncepty *polity*, *policy* a *politics* v principu partnerství

V první části příspěvku bylo zmíněno, že analýza regionální politiky EU je účelná prostřednictvím aplikací trojdimenzionálního pojetí politiky, a to ve vztahu k pojítce jednotlivých subdimenzí, jímž je princip partnerství. Tímto metodologickým postupem nelze sice dospět k obširnému datovému výstupu, jaký by přinesl např. institucionalisticky zaměřený přístup, nelze jím sledovat ani vývojové tendence, čehož by bylo možno dosáhnout vyhodnocováním kvantitativních údajů, lze jím však přímo analyzovat základy systémového fungování regionální politiky EU.

#### 3.1 *Polity* a partnerství

Ve vztahu k dimenzi *polity* vystupuje partnerství jakožto ideový základ regionální politiky, resp. paradigma celého řešení regionálního rozvoje v EU (Bauer 2001: 7). *Polity*, pod kterým můžeme mimo institucionální zakotvení rozumět i ideologii (resp. ideový základ), smysl či legitimitu politiky, tak odpovídá v rámci regionální politiky EU principu partnerství, jakožto kompromisu mezi exogenní a endogenní politikou (vertikální administrace a horizontální spolupráce). Princip partnerství je tedy primárně legitimizací víceúrovňového působení regionální politiky EU pomocí asociace národních států a lokálních aktérů (tamtéž).

Soulad dvou složek partnerství – vertikální administrace a horizontální spolupráce – však není zdaleka tak samozřejmý, jak je v mnohých oficiálních materiálech z provenience Evropské komise proklamováno. Tato problematičnost se projevuje ve vlivu, jakým disponují jednotliví partneři (EU, členské státy a subnárodní aktéři) během tří fází realizace regionální politiky (tvorba, implementace a evaluace). Zatímco v procesu tvorby regionální politiky je

vliv národních, resp. regionálních aktérů relativně zřetelný (např. participace na tvorbě programových dokumentů regionálního rozvoje). V procesu implementace již působení regionálních aktérů slábne, a to na úkor států. V procesu evaluace, kdy těžiště leží na evropské úrovni, pak slábne vliv jak národních států, tak regionálních, resp. lokálních aktérů. Tato praxe je v přímém rozporu s definicí principu partnerství, kdy „jednání jako partner“ může veřejnosti rezonovat jako „konání věcí společně a rovnocenně“ (srov. Bauer 2001).

Co se týče institucionálního zázemí, je možno konstatovat, že na všech třech úrovních je možno nalézt relevantní subjekty (např. Evropská komise či Výbor regionů na evropské úrovni, kompetentní ministerstva na státní úrovni a samosprávné celky s implementujícími pravomocemi na regionální úrovni). Institucionální složka *polity* se jeví jako dostatečná, nicméně ideologická složka *polity* již nikoliv. Mezi úrovněmi nepanuje „partnerský“, resp. rovnocenný vztah, což je o to více patrné v dimenzi *politics* (více viz níže).

Další problematičtější místo v ideové rovině principu partnerství je vztah k ostatním principům regionální politiky.<sup>3</sup> Mezi další významné principy, na kterých je postavena regionální politika EU, patří např. princip subsidiarity.

Princip subsidiarity je včleněn přímo do evropského *acquis communautaire*. De iure byl tento princip kooptován do primárního práva ES až v roce 1992, a to prostřednictvím preambule Smlouvy o EU, kdy se má rozhodovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy co nejbližší občanovi. Ve Smlouvě o založení Evropského společenství (ES) je pak zásada subsidiarity vyjádřena i v čl. 5: „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu a účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím“. Čl. 5 této smlouvy dále definoval i komplementární princip proporcionality, kterým znemožňuje činnost Společenství mimo rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle Smlouvy o ES (Tichý 1999).<sup>4</sup>

Z pohledu evropského práva ošetřují zásady subsidiarity a proporcionality vztah EU a národních států v procesu rozhodování. V praxi jsou nicméně tyto zásady interpretovány jako svěřování rozhodování a výkonu rozhodnutí na co nejnižší úroveň – tedy i subnárodní (např. Skokan 2003 či Wokoun 2003).<sup>5</sup> Tento výklad zásad subsidiarity a proporcionality je sice extensivní, nicméně více odpovídá reálnému stavu v některých politikách EU, regionální politiku nevyjímaje.

I kdyby byla opominuta extensivní interpretace principů subsidiarity a proporcionality, je patrné, že jsou obě zásady v přímém rozporu s esenciální zásadou partnerství. Regionální politika EU nepatří do tzv. výlučných politik. Činnost evropských institucí tedy může být v rámci regionální politiky vyvíjena jen pokud nelze dosáhnout cílů prostřednictvím národních států, resp. regionálních aktérů. Oproti tomu, princip partnerství zdůrazňuje nutnost společného, koordinovaného postupu pro dosahování společných cílů. Zjednodušeně tedy platí, že zatímco princip partnerství předpokládá společné řešení určité problematiky v pomyslném, navzájem propojeném trianglu EU, národní státy a subnárodní aktéři, principy subsidiarity a proporcionality, naopak, rozdělují rozhodovací pravomoci určitého řešení na vertikální ose EU, národní státy (případně subnárodní aktéři), přičemž jsou rozhodovací procesy na jednotlivých úrovních osy relativně nezávislé a relativně suverénní (srov. Bauer 2001).

Latentní kontradikce mezi hlavními zásadami regionální politiky EU je nepochybně jejím závažným konfliktním místem. Dichotomie ideových základů, na nichž je postavena regionální

politika, přináší o to větší problém, o co více je celá záležitost v oficiálních materiálech přecházena. Tomuto napomáhá i zdánlivá sémantická blízkost pojmů subsidiarita, proporcionalita a partnerství. Přesto je nutno upozornit, že tato skutečnost může mít na realizaci regionální politiky negativní dopady, a to např. tehdy, pokud budou navzájem protichůdné zájmy argumentovat souladem se zásadami regionální politiky.<sup>6</sup>

### 3.2 *Politics* a partnerství

Zatímco byla výše zmíněná ideo-politická rovina principu partnerství označena jako *polity* regionální politiky, *politics* souvisí s jednou ze složek principu partnerství, a to vertikální administrací. Již z pojmu vertikální administrace je patrné, že sama o sobě nemůže být dimenzí *politics* v regionální politice EU. Vertikální administrace je realizována pomocí institucionální složky *polity*, kategorií *politics* jsou až vzájemné vztahy v rámci této složky. V této souvislosti je nutné uvést, že nelze v tomto případně plně uplatnit nástroj trojdimenzionálního pojetí politiky. Právě ve vztahu k vertikální administraci jsou totiž dimenze *polity* a *politics* úzce propojeny a některé jevy spadající jinak striktně metodologicky do jedné z dimenzí, je nutno zkoumat i v dimenzi druhé.

Za *politics* je obecně uznávána procesuální dimenze politiky, ideo-politické konflikty, prosazování a střet zájmu apod. (více Fiala, Schubert 2000). Vertikální administrace, která je sama o sobě spíše obsahovou dimenzí pouze tyto střety a konflikty (ať už v pozitivním či negativním smyslu) stimuluje. Prostřednictvím vertikální administrace může totiž docházet k transformaci evropského *politics* do nižších rozhodovacích úrovní (srov. Bauer 2001, Mathias 2004), resp. jejím prostřednictvím mobilizovat národní vlády (*politics* států) a regionální aktéry (*politics* regionálních subjektů, srov. tamtéž). Tímto tak dochází k protisměrné (zdola nahoru) artikulaci zájmů regionálních subjektů, a to prostřednictvím téže politické sítě, která je budována pro transfer evropských *politics* shora dolů (Mathias 2004: 8). Vertikální administrace, jakožto nedílná složka principu partnerství tedy umožňuje i vertikální artikulaci zájmů regionálních aktérů na vyšších úrovních. Vhodné fórum mohou regionální aktéři nalézt např. u Výboru regionů, či u libovolného subjektu, který se organizuje na evropské úrovni<sup>7</sup>: Regionální rozvojové agentury tak mohou využít např. Asociace evropských rozvojových agentur – EURADu, samosprávy zase Shromáždění evropských regionů – AER, příhraniční regiony pak Asociace evropských příhraničních regionů – AEER atd.). Evropská komise, právě s ohledem na princip partnerství, bere názory jak Výboru regionů tak případných regionálních reprezentantů v potaz.<sup>8</sup>

Artikulace regionálních zájmů a tok po politické síti vertikální administrace však vyvolává ještě další reakce. Zatímco je *politics* EU (resp. Evropské komise) a *politics* regionálních aktérů v určité shodě, *politics* národních států je k nim do jisté míry protichůdné.<sup>9</sup> Snaha o reprezentaci či artikulaci regionálních zájmů na státní úrovni naráží na nevěli státu decentralizovat a dekoncentrovat implementační struktury regionální politiky a případně delegovat pravomoci na nižší regionální úroveň. Tato nevěle je pochopitelná, proto není možno relativně časté a oblíbené využívání vertikálních sítí regionálními aktéry chápat jako „boj o pravomoci“. Primárním cílem je naopak upevnění vlastních pozic konkrétních regionálních subjektů ve vztahu k vyšším rozhodovacím institucím, resp. ve vztahu k ostatním lokálním aktérům. Zdůrazňování nutnosti participace na implementaci regionální politiky lze považovat jako strategický tlak, který by se mohl osvědčit spíše v déleodobé perspektivě.

Vertikální administrace, resp. ta součást partnerství, která má mobilizovat složky víceúrovňového vládnutí, tedy obnáší značně divergentní tendence. Na jedné straně můžeme hovořit o transferu evropského *politics* posilovaného regionálními zájmy, na druhé straně však může proti tomu působit centralizovaná státní politika regionálního rozvoje.<sup>10</sup>

### 3.3 Policy a partnerství

*Policy* regionální politiky EU je možno analyzovat prostřednictvím fází implementace a evaluace. Realizace regionální politiky obsahuje ještě fázi tvorby. Tvorba regionální politiky však *stricto sensu* spadá do kategorie *politics*. Její přiřazení pod kategorii *policy* má však své opodstatnění ze dvou důvodů: 1. bylo by nesystémové zkoumat jednotlivé fáze odděleně, 2. tvorba regionální politiky není postavena primárně na průsečíku protichůdných zájmů jako u jiných politik, nýbrž na kolektivním a pokud možno konsensuálním způsobu.

Obdobně jak tomu bylo u dimenze *politics*, i *policy* je možno zkoumat dimenzi *policy* na rovině evropské, rovině států a na nejnižší rovině regionů. Realizace regionální politiky (tvorba, implementace a evaluace), jak již bylo uvedeno výše, není rozložena rovnoměrně do všech rovin. Ideální model vládnutí, ve smyslu relativně rovnocenné participace aktérů všech úrovní (partnerství), je zachován v první fázi – tvorbě regionální politiky. Na úrovni EU se jedná např. o stanovování cílů regionální politiky, počtu a způsobu fungování strukturálních fondů, Iniciativ Společenství apod. Národní stát se na procesu tvorby regionální politiky EU podílí částečně prostřednictvím Rámce podpory Společenství, více už pomocí národních rozvojových plánů, operačních programů či detailních programových dodatků. Regionální aktéři se do procesu tvorby regionální politiky EU mohou zapojit prostřednictvím lokálních rozvojových plánů a strategií.

Důležitou charakteristikou těchto výstupů je jejich vzájemná slučitelnost. Linie regionální politiky EU stanovená v Bruselu je dodržena v národních státech díky Rámci podpory Společenství a komplementaritou programových dokumentů. Národní programové dokumenty jsou zase závazné pro regionální aktéry, takže i lokální rozvojové strategie nevybočují z původní, Evropskou komisí nastíněné linie.

Fáze implementace regionální politiky EU je již co do participace aktérů značně nevyvážená. Vzhledem k povaze regionální politiky (nepatří do tzv. společných politik, nýbrž do politik koordinovaných, více viz Fiala, Pitrová 2003) nelze mluvit o účasti institucí EU na její implementaci. Poté, co byly vyjednány podmínky, může si členský stát sám stanovit jakým způsobem bude politiku implementovat. Tato skutečnost se odráží i v nelehkém postavení regionálních aktérů. Ti se do této fáze realizace regionální politiky mohou zapojit pouze v tom případě, pokud na ně stát deleguje některé implementační kompetence. Není překvapivé, že tak stát činí pouze v menšině případů a snaha regionálních aktérů o větší míru participace na implementaci je intenzivní.<sup>11</sup>

Evaluační fáze (třetí fáze realizace regionální politiky) může být prováděna na všech úrovních. Jak regionální aktéři, tak členské státy si budují určité evaluační orgány (např. Monitorovací výbor pro SROP, či Výbor regionálního rozvoje v případě ČR, více viz Dočkal 2004). Cílem evaluační fáze je získání informací o tom, jak implementační fáze proběhla, či jestli byla vůbec daná strategie správně vytvořena. Ovšem za situace, kdy se regionální aktéři spíše

nepodílí na implementační fázi, jejich evaluace nemůže být úplná. Relevantní evaluační proces je tak možný na státní úrovni, jelikož se stát podílí na obou předchozích fázích realizace politiky. Přesto ani na státní úrovni neleží těžiště evaluační fáze, to se nachází na evropské úrovni (srov. Bauer 2001).

Souhrnnými evaluačními dokumenty z provenience Evropské komise jsou již zmíněné kohezní zprávy. V těchto obsáhlých materiálech s vysokou datovou a faktografickou hodnotou se Evropská komise vyjadřuje k uplynulému období a na základě zjištěných údajů pak stanovuje budoucí podobu, cíle či způsob fungování regionální politiky EU. Přes absenci přímých zkušeností z implementační fáze regionální politiky EU tedy dochází k hlavnímu evaluačnímu procesu na evropské úrovni a na základě této evaluace je pak stanovena další strategie.

Další divergenci v dimenzi *policy* je dvojkolejnost regionálních politik. V rámci dimenze *policy*, která odpovídá konkrétním výstupům, je nutno rozlišovat tu regionální politiku, na které se podílí EU (prostřednictvím strukturálních fondů atd.) a regionální politiku ryze národní (programy regionálního rozvoje z vlastních zdrojů státu). Přes snahu Evropské komise a přes institut Rámce podpory Společenství (CSF)<sup>12</sup> nedochází mnohdy k vzájemné komplementárnosti těchto dvou regionálních politik, na což Evropská komise upozornila ve třetí Kohezní zprávě (Evropská komise 2004)

Zajímavou skutečností realizace regionální politiky na nejnižší – regionální úrovni (a platí to jak pro regionální politiku EU, tak i pro státní regionální politiku) je její kolektivní řešení (Bachtler-Turok 1997: 5). Jako nejvýhodnější způsob realizace regionální politiky na nejnižší úrovni je v současné době považován kolektivní model, který stimuluje vytváření horizontálních politických sítí. Tyto sítě mají zajišťovat efektivní agregaci zájmů relevantních regionálních subjektů s cílem využít jejich know-how a nalézt společnou strategii regionálního rozvoje. V praxi se tyto sítě projevují formálním či neformálním propojením různých regionálních aktérů (např. v podobě účasti samospráv na činnosti regionálních rozvojových agentur, snadných informačních kanálů k významným podnikatelským subjektům atd.). Problematickým jevem se tak může stát určitý korporativistický charakter budovaných sítí, kterému vytváří kolektivní model vhodné prostředí.

Přes obecné přesvědčení, že kolektivní řešení regionálního rozvoje na nejnižší úrovni je model správný a účinný, je nutno podotknout, že má další slabá místa. Kolektivní model počítá s relevantními regionálními subjekty. Konkrétní podobu relevance je však obtížné vymezit. Za relevantní může sloužit ekonomická síla aktéra (např. významná firma v regionu), relevantní může být i subjekt s určitými zákonem stanovenými pravomocemi (např. samospráva), relevance lze přiznat i subjektu s projektovou know-how (např. regionální rozvojové agentury). Kritérií relevance by jistě bylo možno nalézt nespočet. Navíc v každém regionu se budou podmínky relevance, tedy pomyslné legitimacy vstoupit do horizontálních politických sítí, lišit. Lze však předpokládat, že některé subjekty, které by měly být považovány za relevantní, v konečné fázi přístup ke kolektivnímu řešení regionálního rozvoje nemají, nebo ho mají omezený (např. některé ekonomicky slabé neziskové organizace).

#### 4. Závěr

Trojdimenzionální pojetí politiky se jeví jako užitečný nástroj nejen pro analýzu politiky v obecném slova smyslu. Lze jej použít i tak, že jsou koncepty *polity*, *politics* a *policy* posuzovány pouze v rámci jedné dimenze (sekundární aplikace). Tento metodologický postup byl zvolen v tomto článku, a to pro případ regionální politiky EU. Je ovšem možné, že by mohl být vhodný i pro analýzu jiných politik EU.

Členění regionální politiky EU do jednotlivých dimenzí politiky umožnilo lépe ohraničit výzkumný předmět a odhalit divergence v regionální politice EU. Aby byla eliminována určitá nevýhoda trojdimenzionálního pojetí politiky, tedy izolované zkoumání jednotlivých dimenzí, byly divergence sledovány prostřednictvím jednoho pojícího jevu – principu partnerství.

Divergence bylo možno sledovat ve všech subdimenzích regionální politiky. Jako ideologicko-legitimizační, procesuální či obsahová dimenze regionální politiky EU skýtá značné dichotomie, které mohou mít negativní vliv na fungování této politiky. Z tohoto pohledu je patrné, že se v systémové rovině jeví regionální politika jako nesourodý fenomén s mnoha navzájem protichůdnými složkami. Tato skutečnost je vysvětlitelná nejen tím, že je problém divergencí Evropskou komisí upozadován, ale rovněž i tím, že současné představy Evropské komise o fungování regionální politiky EU je možno považovat do jisté míry za imaginární. Svým charakterem by odpovídaly spíše společným politikám, tedy takovým, které leží ve výlučné kompetenci EU.

#### Poznámky:

1. René Wokoun užívá jiných označení, a to tradiční přístup pro exogenní politiku a akcelerační přístup pro endogenní politiku (více viz Wokoun 2003).
2. V Bílé knize z roku 2001 se uvádí: „Bez ohledu na to, jak je politika EU připravována a uplatňována, musí být způsob její realizace otevřenější a snazší z hlediska dodržování a chápání...“, z tohoto důvodu Komise zajistí: „...zavádět dohody o partnerství přesahující minimální normy ve vybraných oblastech a požadující od Komise, aby prováděla doplňující konzultace výměnou za další záruky větší otevřenosti a reprezentativnosti konzultovaných organizací.“ (více viz Delegation Evropské komise v ČR 2001).
3. Partnerství je pokládáno za jeden z principů regionální politiky EU a není jim obecně nadřazováno. Tato praxe je nicméně zkrslující a zamlžuje systémově-legitimizační charakter principu partnerství.
4. Zásady subsidiarity a proporcionality byly dále propracovány v Protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality z roku 1997, počítá se s nimi i v návrhu Smlouvy Ústavy pro Evropu.
5. G. Cotturi dokonce navrhl zařadit extensivní definici subsidiarity do připravované evropské ústavy. Jeho návrh zněl: „Unie a členské státy podporují autonomní činnosti občanů, jako jednotlivců a sdružení zaměřené na obecný zájem podle principu subsidiarity.“ (více viz Rofiaen 2003: 2).
6. Lze si představit imaginární, nicméně nikoliv nereálný případ, kdy budou reprezentanti regionálních zájmů požadovat po EU pravomoci při implementaci regionální politiky a národní státy zase budou argumentovat výlučnou státní pravomocí v dané politice (na základě čl. 5 Smlouvy o založení ES).
7. Instituce samy o sobě jsou samozřejmě kategorií *polity*, v kontextu *politics* je lze zmínit jakožto fóra, kde se agregují zájmy regionálních aktérů.
8. Pro ilustraci, vliv AEBR byl patrný při zpracování třetí Kohezní zprávy, kdy byla do jednoho z cílů budoucí regionální politiky kooptována přeshraniční spolupráce.



9. Fenomény jako „Evropa regionů“, euroregiony, přeshraniční spolupráce, regionální koheze, subsidiarita atd. patří mezi priority jak Evropské komise tak regionálních aktérů. Tato skutečnost je dána zřejmě tím, že mnoho z oněch fenoménů bylo na evropské úrovni zformulováno pod tlakem regionálního lobby. Oproti tomu, národní vlády rády používají jiný slovník, např. státní podpora regionálního rozvoje, národní rozvojové plány, implementace na centrální úrovni apod.
10. V případě České republiky je pouze jedna oblast z koncepce regionálního rozvoje (Národního rozvojového plánu) implementačně decentralizovaná. Jedná se o tzv. Společný regionální operační program (více viz Dočkal 2004).
11. O nevyváženosti participace na implementační fázi se zmiňuje např. Bílá kniha 2001, či Třetí kohezní zpráva z roku 2004. V Bílé knize z roku 2001 se uvádí: „Přesto způsob, kterým Unie v současnosti pracuje, nedovoluje adekvátní součinnost v partnerství s mnoha úrovněmi: v partnerství, ve kterém národní vlády zapojují své regiony a města plně do tvorby evropské politiky. Regiony a města často cítí, že bez ohledu na jejich zvýšenou odpovědnost za provádění politické linie EU se jejich úloha jako voleného reprezentativního článku zapojujícího veřejnost do politiky EU nevyužívá.“ (Delegace Evropské komise v ČR 2001).
12. Rámec podpory společenství je dokument, který má charakter smlouvy mezi EU a státem přijímajícím podporu a zakotvuje celkovou strategii spolupráce mezi EU a národním státem ohledně dotací ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (více viz Dočkal 2004).

### Seznam pramenů a literatury:

- Adamčík, Stanislav. 1998. *Zdroje teorie regionální politiky a regionálního rozvoje*, Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava.
- Bachtler, John a Turok, Ivan. 1997. *The Coherence of EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Bauer, Michael. 2001. „The EU ‚Partnership Principle‘ Revisited. A Critical Appraisal of its Integrationist Potential as a Governance Device Interconnecting Multiple Administrative Arenas“. In *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie*. 2001/13 ([www.mpp-rdg.mpg.de/bauer-ab1.html](http://www.mpp-rdg.mpg.de/bauer-ab1.html)).
- Delegace Evropské komise v ČR. 2001. *Bílá kniha 2001 (Evropská vládní moc)* (<http://www.evropska-unie.cz/>).
- Dočkal, Vít. 2004. „Legislativní a institucionální zakotvení regionální politiky Evropské unie v České republice – vybrané problémy.“ *Politologický časopis*, č. 1, str. 100–108.
- Evropská komise. 2004. *Third report on economic and social cohesion* (<http://www.europa.eu.int>).
- Fiala, Petr a Schubert, Klaus. 2000. *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Principal.
- Fiala, Petr a Pitrová, Markéta. 2003. *Evropská unie*. Brno: CDK.
- Rofiaen, Charlotte. 2003. *Úvahy nad principem subsidiarity. Bruselská zpráva* ([www.spotrebitele.cz/priloha/otazkysubsidiarity](http://www.spotrebitele.cz/priloha/otazkysubsidiarity)).
- Skokan, Karel. 2003. *Evropská regionální politika v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie*, Ostrava: Repronis.
- Tichý, Luboš a kol. 1999. *Evropské právo*, Praha: C. H. Beck.
- Wokoun, René. 2003. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: VŠE, Fakulta národohospodářská.