

Regionální politika EU – decentralizace shora

MICHAEL ROMANCOV*

Abstract: The EU Regional Policy – Decentralization from above

Apart from the national states one of the subjects of the process of decentralization is the European Union. Talking about decentralization, together with the principle of subsidiarity the regional policy of the Union is its most significant expression. The contribution of regional policy is even more important, as it is not connected only with the member states. Its influence on the so called applicant countries is enormous.

The author describes the development of the regional policy of the Union. A special attention is paid to the analysis from the point of view of political geography.

Keywords: European Union, decentralization, regional policy, enlargement

V dnešním světě je ve všech pádech skloňováno slovo globalizace. Setkáváme se ale i s procesem, který je jejím přesným opakem – fragmentací. Pokud bychom globalizaci charakterizovali především jako celosvětovou provázanost, která se pravděpodobně dotkne většiny (všech) států, obyvatel i ekonomických, sociálních a politických jevů, pak fragmentaci provází především možný rozpad a roztržičnost států, ztráta identity a pocitu bezpečí vyvolané komplexností a tempem změn. Pocity těmito změnami vyvolané se následně mohou ventilovat tak celospolečensky negativními projevy, jakými jsou strach z migrací, xenofobie, či šíření „fundamentalismů“. Je pochopitelné, že tato problematika leží v centru pozornosti evropských zemí.

Jednou z možností jak předejít, či se bránit již existujícím negativním jevům, je přiblížit politickou moc těm oblastem, kde se problémy objevují. Tím byla politická reprezentace postavena před problém optimalizace místa vlády, který politická věda označuje jako decentralizační proces (D. Hendrych: 1998, 403). Minimálně od sedmdesátých let se s projevy decentralizace setkáme na úrovni řady západoevropských zemí, ale v dnešní Evropě tento fenomén můžeme zkoumat i na supranacionální rovině, na úrovni EU. Všech patnáct zemí během budování EU mnohokrát zásadním způsobem narazilo na problémy vyvolané jejich zapojováním do integrovaných struktur. Integrace se v mnoha ohledech stala zásadní výzvou pro samu státní integritu tím, že vyžadovala změny v dosavadní administrativní či fiskální praxi (P. Wagstaff: 1992, 4). Decentralizace pak ve většině případů poskytla manévrovací prostor, jak požadavky státní integrity a evropské integrace vhodným způsobem vzájemně sladit. Unie se proto z vůle jejích členů neměla stát dalším silným vládním centrem, ale mohla naopak rovněž sloužit jako nástroj odstátění, neboli decentralizace. Unie se tak stala specifickým politickým aktérem v procesu decentralizace. Na tomto poli je zřejmě jejím nejzávažnějším příspěvkem tzv. regionální politika.

Jejímu zkoumání se budeme věnovat z hlediska politické geografie, neboť tato politika, ostatně stejně jako globalizace a fragmentace, mají vysloveně prostorový charakter. Z teoretického hlediska bude naše zkoumání rovněž vycházet z teorie závislosti, modelu centrum –

* romancov@inbox.fsv.cuni.cz

periferie, norského badatele Steina Rokkana. V jeho koncepci je geografický faktor, zejména poloha nějaké oblasti, neboli regionu, v rámci zkoumaného území (většinou teritoriální stát) vůči privilegované části (centrum), zásadní determinantou. Neprivilegovaná část, neboli periferie, je díky vzdálenosti od centra většinou oblastí závislou, využívanou a podřízenou autoritě centra (B. Říchová: 2000, 278). V rámci každého ze členských států můžeme poměrně snadno taková centra a periferie lokalizovat. Na jejich umístění v rámci jednotlivých zemí měl vždy stěžejní vliv historicko-politický vývoj, hustota osídlení a ekonomický potenciál. V okamžiku, kdy tyto země vstoupily do Unie, se ovšem řada proměnných změnila. Například Lisabon je nepochybně centrem Portugalska, ale periferním regionem Evropy, naopak Alsasko-Lotrinsko bylo periferií Francie, ale se vznikem integrované struktury se stalo centrálním regionem Unie. K obdobným proměnám došlo při každém rozšíření, a nejinak tomu bude i v případě vstupu současných kandidátských zemí, včetně České republiky.

Vstup do EU tak pro řadu států nepředstavuje problém jen z hlediska přijetí velkého množství norem a předpisů, ale jejich napojení na tuto nadnárodní entitu může zásadně ovlivnit dosavadní vztah centrum-periferie. Nejenom z geografického hlediska, ale díky možnosti přímé komunikace s Bruslem (především zisk dotací) i politicky. Jak se vyvíjela regionální politika Unie, jaké jsou její priority a zdroje, je proto možné považovat za jeden z nejdůležitějších faktorů, jež ovlivní budoucnost Evropy.

Evropská unie v dnešní podobě sice není státem, jedná se nejspíše o transnacionální asociaci národních států, ale v mnoha ohledech jako stát funguje, a proto se nemůže vyhnout řešení některých problémů, se kterými se musely, či ještě musejí, její členské státy vypořádat. Z pohledu Unie je vztah centrum – periferie upraven či omezen několika přístupy. Od Maastrichtu EU uznává ve svém právním řádu nejenom státy a národy, ale také regiony, které představují nejdůležitější článek decentralizační politiky EU. Stejně tak se od Maastrichtu začaly v praxi realizovat tzv. čtyři svobody, které zásadním způsobem proměnily tradiční nazírání na státní suverenitu. Konečně pak EU přijala závazek realizovat zásadu subsidiarity a jejím aplikováním v praxi odstraňovat tzv. demokratický deficit.

Pro tento příspěvek jsme jako hlavní a z hlediska politické geografie zcela přirozený rámec vývoje unijní regionální politiky zvolili etapy geografického rozšiřování EU. V jeho důsledku často docházelo k zásadnímu přehodnocení jejich cílů, nástrojů a prostředků.

Existence regionů si je Evropská unie vědoma a tento fakt se výrazně odráží v její rozpočtové politice. Z hospodářského hlediska zaujímají regionální problémy druhé místo, hned za společnou agrární politikou a v současné době se na rozpočtových výdajích podílejí téměř 30 % (J. Postránecký: 1997, 2). Tato situace vyplynula z formulace cílů evropské integrace, kdy Evropská společenství si už ve svých základních smlouvách z roku 1957 stanovila za prvořadý cíl: „*snahu o posílení jednoty ekonomik svých zemí a zajištění jejich vývoje zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými regiony a odstraněním zaostávání regionů s méně příznivými podmínkami*“ (Smlouva o Evropské unii, 31), aby bylo dosaženo hospodářské a sociální koheze neboli soudržnosti.

Než se podrobněji zaměříme na vlastní regionální politiku Unie, je nutné věnovat se pojmu region. Tento termín není ani zdaleka tak srozumitelný a transparentní, jak by se na první pohled mohlo zdát. Komplikace vznikají zejména tím, že pojem region se používá jak ve sféře věd přírodovědeckých, tak společenských. Pokusíme se nastínit v čem se jejich přístup shoduje, v čem liší a kde, případně jak, se doplňují.

Ottův slovník naučný uvádí pod heslem regio(n) následující: „*Regio, latinsky kraj, krajina, provincie.*“ Tato definice odkazuje na teritorium, což je to jediné, co je společné všem vědám, které v rámci svých disciplín s pojmem region pracují. Další faktory a požadavky, které takové území mají charakterizovat, či které se na takové teritorium mají aplikovat či v jeho rámci zkoumat, se však již zásadně liší.

Přírodovědecké hledisko: Regionální vědy – regionalistika je chápána jako rámcový a souhrnný obor, zabývající se studiem prostorových jevů, procesů, vztahů. Při hlubším pohledu na prostorové vztahy, procesy, jevy atd. se nemůžeme vyhnout charakteristice prostorového uspořádání společnosti, která úzce souvisí s osídlením a sídelní strukturou určitého území (republika, region, subregion atd.) (Kadeřábková, Mates, Postránecký, Wokoun: 2001, 7). Tyto vědy používají pojem region, respektive rajon, ale ani přírodovědci se nejsou schopni dohodnout na jednoznačné definici tohoto termínu. Objevuje se proto dělení na tzv. „přirozený region“, tj. takový, jehož vymezení je dáno vlastnostmi zemského povrchu (tím se takový region stává „geografickým“, protože odpovídá zájmům geografie jako vědy) a „umělý region“, tj. takový, který vzniká díky činnosti člověka, a který často bývá ohraničen politickými hranicemi (Kadeřábková, Mates, Postránecký, Wokoun: 2001, 39).

Přírodovědci se většinou soustředí na zkoumání „přirozených regionů“, které pak dále dělí podle struktury na: tzv. homogenní regiony, které se vyznačují stejnorodostí svých vlastností a nehomogenní regiony (heterogenní, nodální, spádové, uzlové, funkční), které se vyznačují nestejnorodostí svých vlastností, ale zato funkční jednotností. V případě homogenních regionů je pozornost soustředěna na nalezení shody určitých prvků (např. nadmořská výška, úhrn srážek atd.) nikoli na zjišťování vzájemných vztahů. Naopak v případě nehomogenních regionů je pozornost soustředěna právě na stupeň jednoty vnitřní struktury nebo organizace. Takové regiony sestávají z nodálního centra (uzlu, nodálního jádra, nodálního střediska), nebo i z několika nodálních center a zázemí (periferie), které je na uzly vázáno drahami a toky. Při vymezování funkčních regionů je kladen důraz na sledování intenzity vzájemného působení různých vazeb mezi nodálním centrem a periferií, které je spojují a tím region vytvářejí (Kadeřábková, Mates, Postránecký, Wokoun: 2001, 41).

Důležitou složkou práce při sledování regionů je určení jejich hranic. Tento prvek je podstatný zejména proto, že geografie koncentruje celou svou pozornost na prostorové diference, které se vyskytují v rámci konkrétního území. Zemský povrch je kontinuální, ale jeho části se vzájemně odlišují. Tyto lišící se části přírodovědci považují za regiony. Při zobrazení na mapách mohou být odděleny pomocí linií nebo zón. Hranice homogenních regionů probíhají tam, kde charakteristické rysy jader sousedních regionů se stávají nejméně výrazné a navzájem se spojují. Hranice nodálních regionů se vedou v místech, kde se stanoví hranice mezi gravitačním působením sousedních center. Hranice vzniklé činností člověka jsou zpravidla ostřejší, než hranice přírodní, politické hranice jsou pak ze všech hranic ty nejostřejší. Na rozdíl od nich totiž drtivá většina hranic regionů nemá ráz náhlých přechodů. Okrajové zóny regionů se liší velmi různorodými přechody, posunem nebo propletením složek (Kadeřábková, Mates, Postránecký, Wokoun: 2001, 43).

Společenskovědní hledisko: V politické geografii se velmi často setkáme s regiony, které jsou používány pro studium politicko-prostorových jevů zejména proto, že teritoriální stát sice představuje tradiční jednotku zkoumání (rovněž jej můžeme označit jako region), ale celá řada států je vnitřně natolik nehomogenních (přírodovědci by je pravděpodobně označili za umělé regiony), že právě použití jiného měřítka umožní badatelům získat daleko přesnější obraz zkoumaného jevu.

Aby se politická geografie vyhnula značným nepřesnostem a zkreslením daných tím, že studium některých procesů (např. migrace, náboženská či jazyková homogenita obyvatelstva) vyznívá v případě zkoumání území celého státu značně nepřesně (někdy, jako např. v případě etnické skladby se může jednat o záměr), využívá pro svá zkoumání tzv. makroperspektivní metody. Její podstata spočívá v tom, že pokud badatel má možnost zvolit jiné měřítko, které na existující státní hranice nebere zřetel a zkoumaný jev pak přesahuje i do teritoria sousedního (či několika sousedních) státu, či naopak bere v potaz jen určitý výsek zvoleného prostoru, vzniká tak možnost dobrat se mnohem přesnějších výsledků zkoumání (B. Hnízdo: 1995, 64). Jak přírodovědci tak političtí geografové se v jistých případech snaží abstrahovat od rušivého vlivu politické hranice a vytyčují hranice vlastní.

Z hlediska politické geografie můžeme rozlišit tři hlavní typy mezinárodních politických regionů. Jsou to tzv. makroregiony, neboli panregiony, transnacionální regiony a transhraniční regiony (B. Hnízdo: 1995, 64). Politického geografa především zajímá vnitřní struktura a organizace daného regionu a síla vzájemných vztahů, jimiž na sebe složky, které strukturu daného regionu vytvářejí, působí. Odkud kam směřují informace, kde, kdo a jakým způsobem s nimi nakládá, a jaká, pokud vůbec existuje, je zpětná vazba. Odpovědi na tyto otázky se částečně kryjí s různými postupy řešení problému decentralizace.

Z výše uvedeného je zřejmé, že politická geografie může daleko ve větším měřítku využít výsledků přírodovědeckých bádání. Umožňuje pokusit se zkombinovat přístup exaktní vědy při hodnocení určitých dat a zároveň dává možnost jejich politické interpretace. Tento přístup považujeme za velmi významný, protože je to právě politická sféra, která v dnešní době poskytuje snad nejvíce informací o tom, jak jednotlivé státy (obecně jakékoli lidské společnosti, tedy i region) fungují. Političtí činitelé, jako jsou například členové vlády, poslanci, politické strany či nátlakové skupiny mají (většinou) vliv na celý stát, usměrňují ekonomický, sociální i kulturní život ve svých zemích. Způsob, jakým jsou vybíráni a jakým pak vládnou, odhaluje podstatu a formu politického uspořádání. Tyto faktory jednoznačně mají teritoriální vyjádření.

Byli to také politici, kteří daleko dříve než političtí geografové závěry výzkumů přírodovědců začali využívat. Výsledkem jejich snažení pak byly tzv. regionální politiky, respektive politiky regionálního rozvoje, které v jednotlivých zemích předcházely celoevropské, respektive celounijní regionální politice. Než přistoupíme k jejímu rozboru, budeme poslední poznámku věnovat tomu, jak je region vnímán Evropskou unií.

Rada Evropy navrhuje pro regionalismus v Evropě následující definici: „*Pojem „region“, často v různých zemích různě vykládán, znamená obecně lidské společnosti, jež žije v rámci větší územní jednotky jedné země. Toto společenství je charakterizováno jistou historickou nebo kulturní, geografickou nebo hospodářskou homogenitou nebo kombinací těchto charakteristik, což propůjčuje tomuto obyvatelstvu jednotu při sledování společných cílů a zájmů.*“ (E. Huber: 1997, 77) Region je tedy z hlediska EU jednotka menší, než existující stát, ale zároveň jednotka existující uvnitř daného státu. Za region je považována samosprávná politická entita (Katalánsko, Sardínie), ale také socioekonomická plánovací jednotka (tzv. rovina NUTS). Tyto jednotky mají pro regionální politiku Unie zásadní význam, neboť v jejich rámci probíhá shromažďování statistických dat. Jejich komparací a statistickým vyhodnocením se pak následně regiony kvalifikují pro finanční podporu. Regiony jsou vykonavateli práva EU, a to podle svých správních pravomocí, jež jsou určovány národním právem. V rámci strukturální politiky EU dostávají při mezizapojení národních rozpočtů finanční příspěvky od Společenství (viz dále). Neexistuje žádná všeobecně

platná úprava statutárně-právních vztahů k úrovni Evropské unie. Statut regionů je vnitřní záležitostí států, a proto je různý. Sahá od územně korporálněprávní částečné autonomie (Francie) až ke konstitutivnímu elementu spolkového státu (Německo) (P. M. Schmidhuber: 1997, 214).

Co je obsahem regionální politiky Unie? Evropská regionální politika patří mezi nejrozsáhlejší agendy, kterými se EU permanentně zabývá. Na rozdíl od jiných oblastí používá odlišnou „optiku“. Nechápe EU jako svazek 15 států, ale jako celek. V jeho rámci vytypovává prostřednictvím nejrůznějších metod a nástrojů problémové oblasti. Vzhledem ke svému charakteru si EU všímá především rozdílů hospodářských. Na jejich odstranění je pak zaměřena pozornost a cílem je, jak již bylo řečeno, dosáhnout v zaostávajících regionech takového hospodářského růstu, aby se mohly postupně pozvednout na průměr EU.

1. Rozhodující etapy vývoje regionální politiky:

První etapa, časově ji lze zhruba ohraničit lety 1958–1979, je charakterizována tím, že dlouhou dobu žádná společná regionální politika neexistovala, a to přesto, že už v Římské smlouvě byla naznačena. Zakládající členové věnovali maximální pozornost makroekonomickým otázkám a své vnitřní problémy si řešili samostatně. Mezi zeměmi zakládající šestky navíc, měřeno v globálu, žádné zásadní rozdíly v ekonomické úrovni, či v průměrně dosahované životní úrovni nebyly, byť bylo zřejmé, že problematické regiony existují. Věřilo se, že liberalizace obchodu a ekonomik vytvoří natolik příznivé klima, že existující regionální rozdíly budou odstraněny prostým působením tržních sil. Obecně platné mezinárodní principy regionální politiky nebyla ochota přijímat zejména v zemích, kde byly regionální rozdíly největší, tj. ve Francii a Itálii, a to minimálně do doby, než se projevila skutečnost, že ekonomická liberalizace, která skutečně přinesla hospodářskou konjunkturu, jejich problematickým regionům nejenže zásadně nepomáhá, ale dokonce měla efekt přímo opačný. Příčinu lze spatřovat zejména ve fenomenu migrace, která z ekonomicky nejproblematictějších regionů nastala směrem k regionům ekonomicky úspěšnějším. Díky tomu z postižených regionů odcházela nejmladší a nejdynamičtější složka populace (F. Fries: 1998, 214).

Dalším prvkem, který se negativně podepsal na vytváření koordinované regionální politiky na komunitární úrovni, byla skutečnost, že právě v 50. a 60. letech vznikaly národní politiky územního plánování v jednotlivých členských státech (F. Fries: 1998, 214). Proto příliš nepřekvapí, že Generální ředitelství Komise Evropských společenství odpovědné za regionální politiku (DG XVI), jako první společná instituce pro regionální politiku vzniklo teprve roku 1968.

Přesto však existovaly nástroje, které zmenšování ekonomických rozdílů umožňovaly. Smlouva zřídila Evropský sociální fond, jehož cílem bylo: „... rozšiřovat možnosti zaměstnávání pracovníků a zvyšovat jejich profesní a geografickou mobilitu uvnitř Společenství a usnadňovat jejich adaptaci na průmyslové změny ve výrobních systémech, zejména odborným vzděláváním a rekvalifikací.“ (Smlouva o založení ES, 112) Dále pak Evropský orientační a záruční fond pro zemědělství, který byl jedním z nástrojů společné zemědělské politiky, a pochopitelně zde existovala možnost půjček od Evropské investiční banky, která zhruba 70 % svých finančních prostředků věnuje právě na tuto činnost (F. Fries: 1998, 215).

V prvním sledovaném období tedy můžeme konstatovat, že z výše uvedených důvodů nedošlo k vytvoření žádné institucionalizované regionální politiky, a to ani ve sféře jejího financování.

Společenství pouze přijala pravidla, která měla bránit jednotlivým členským státům v „nefér“ politice regionálních dotací, která by vytvářením lepších podmínek lákala zahraniční investory na úkor ostatních členských zemí, a aby se regionální pomoc omezovala pouze na regiony s abnormálně nízkou životní úrovní, nebo postižených vážnou podzaměstnaností (F. Fries, 1998, 215).

V roce 1973, kdy došlo k prvnímu rozšíření tehdejších ES o Dánsko, Irsko a Velkou Británii, se v ekonomické oblasti dostavilo nemálo problémů. Došlo k zastavení ekonomického růstu, jež bylo částečně způsobeno ropným šokem, částečně pak i vlastním rozšířením. Přijetím nových členů se dramaticky zvýšily rozdíly v regionální úrovni, což ztížilo možnost realizace vyváženého hospodářského rozvoje s cílem zajistit odstranění rozdílů v ekonomické a životní úrovni regionů, jak bylo přijato v roce 1957. Společenství přijalo, na základě požadavků Británie a Itálie, rozhodnutí o vzniku společné regionální politiky, financované na bázi jednotného fondu regionálního rozvoje. Výsledkem bylo založení Evropského regionálního rozvojového fondu (ERDF) roku 1975. Cílem fondu bylo snižovat velké regionální rozdíly v ES spojené především s převahou zemědělství a strukturálními změnami v průmyslu v nejvíce postižených regionech. V letech 1975–1986 se postupně zvyšovalo procento podílu ERDF na rozpočtu ES z 4,8 % na 8,6 % (J. Postránecký: 1997, 4). Stále se však jednalo o relativně malé částky, okolo 250 mil. ecu. Většina prostředků byla uvolňována na národní projekty regionální politiky s cílem zmenšit regionální rozdíly v rámci ES. Vznikaly však i první nadnárodní projekty, a to zejména v oblasti přeshraniční spolupráce. Nejvíce prostředků získaly Irsko, Itálie a Velká Británie, později po svém přijetí i Řecko, Portugalsko a Španělsko. Zejména Británie byla se vznikem fondu spokojena, neboť se tím částečně vyřešil politicky velmi ožehavý problém výše britského příspěvku do rozpočtu Společenství. Přes nesmírně pozitivní posun, ke kterému vznikem fondu došlo, však jeho výsledky až do 80. let nebyly příliš uspokojivé (F. Fries: 1998, 215).

Další vlna rozšíření Společenství s sebou přinesla zvýraznění regionálních rozdílů. Na základě vyhodnocení předchozích zkušeností byla idea ponechat zmenšování regionálních rozdílů čistě na tržních silách definitivně zamítnuta. Vlády členských států naopak konstatovaly, že pokud mají mít nejhudší regiony z vnitřního trhu skutečný prospěch, je nutné projevit značné úsilí o celkovou modernizaci zahrnující i oblast školství a vzdělávání, které si nepochybně vyžádá vysoké materiální náklady a bude muset být doprovázeno aktivitami státní správy, která připraví řadu podpůrných a doplňkových programů (F. Fries: 1998, 216).

V roce 1986 byly na základě politické vůle vyjádřené v rámci Aktu o jednotné Evropě přijaty dva první společné programy regionální politiky týkající se celého ES: STAR – zaměřený na rozvoj moderních telekomunikací; VALOREN – zhodnocení vnitřního energetického potenciálu. V roce 1988, po přijetí tzv. Delorsova balíku I následovaly dva další: RESIDER – podpora oblastí postižených krizí hutnické výroby; RENAVAL – podpora oblastí postižených úpadkem loďařství.

2. Strukturální politika a její cíle

V druhé polovině 80. let začala regionální politika v této podobě plnit většinu očekávání, s nimiž byla vytvořena. V souvislosti s přijetím dalších nových členů v roce 1986, Španělska a Portugalska, se však zvýšil počet států, které se staly velkými příjemci pomoci. To vyvolalo nutnost hledat nové efektivnější způsoby realizace vytyčených cílů. Kritice byla podrobena zejména

nízká míra koordinace regionální politiky se zemědělskou a sociální politikou. Pro odstranění nedostatků byla roku 1988 přijata koncepce tzv. strukturální politiky, která se od ostatních politik Společenství zásadně odlišovala tím, že jejím posláním se stalo působení na strukturu, nikoli na vytváření cen nebo hospodářskou konjunkturu. Tato politika, respektive její programy, začala integrovat prvky regionální, agrární a sociální politiky. Poskytování pomoci bylo omezeno a upraveno prostřednictvím pěti pravidel: Akce budou soustředěny pouze na vymezené oblasti. Každý program bude pečlivě naplánován v řadě fází až na úroveň vlastního provedení. Na přípravách až do stádia realizace se partnersky podílejí orgány Komise s příslušnými státními, regionálními a místními orgány. Pomoc ze strany Unie nesmí vést ke snížení vlastních nákladů ze strany příjemců pomoci. Při všech fázích plánování se bude důsledně dodržovat princip subsidiarity.

Pro období 1989–1993 bylo stanoveno 5 cílů strukturální politiky, které se natolik osvědčily, že zůstaly v platnosti i pro další období v letech 1994–1999. Je však zapotřebí upozornit, že v roce 1995 došlo k rozšíření Unie o Rakousko, Švédsko a Finsko, jejichž regiony byly rovněž zahrnuty do cílů strukturální politiky. Přímou na základě rozšíření byla provedena úprava stávajících cílů, když k původním pěti přibyl Cíl č. 6 specificky vytvořený pro potřeby Švédska a Finska.

Cíl č. 1. Rozvoj a strukturální přeměna zaostávajících regionů. Za zaostávající byly považovány ty regiony na úrovni NUTS 2, v nichž je HDP na obyvatele v průběhu posledních třech let nižší než 75 % průměru EU. V roce 1993 žilo v těchto regionech 26,6 % obyvatel EU, což představovalo zhruba 92 milionů lidí. Při řešení jejich problémů byl největší důraz kladen na tvorbu trvalých pracovních míst, rozvoj infrastruktury potřebné pro ekonomický rozvoj včetně transevropských sítí a infrastrukturu pro životní prostředí. Dále pak byla zahájena podpora lokálního podnikání, vědy, výzkumu, školství a zdravotnictví. Samostatnou kapitolu představovala opatření na rozvoj venkova. Do této cílové oblasti patřilo celé území Řecka, Portugalska, Irska, Severní Irsko, velké části Španělska (zhruba dvě třetiny) a celé Mezzogiorno v Itálii, francouzská zámořská území Guadeloupe, Guayana, Martinik, Reunion, a Korsika.

Později a v souvislosti s dalším rozšířením byly do tohoto cíle zahrnuty nové spolkové země Německa, takže na období 1994–1999 Komise pro Cíl č. 1 vyhotovila následující seznam regionů (<http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>):

- celé Řecko
- celé Portugalsko
- celé Irsko
- v Belgii: provincie Hainaut
- v Německu: pět nových spolkových zemí (Braniborsko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Meklenbursko-Pomořansko, Durynsko) a východní Berlín²
- ve Španělsku: Andalusie, Asturie, *Cantabrie*, Kastilie a Leon, Kastilie-La Mancha, Ceuta a Melilla, Valencie, Extramadura, Galicie, Kanárské ostrovy, Murcie
- ve Francii: francouzská zámořská území (Guadeloupe, Guayana, Martinik, Reunion), *Korsika*, *okresy Valenciennes, Douai a Avesnes* (přiléhající k belgické provincii Hainaut)
- v Itálii: *Abruzzi* (pro tříleté přechodné období od 1. 1. 1994 do 31. 12. 1996), Basilicata, Calabrie, Campanie, *Molise*, Apulie, Sardinie a Sicilie
- v Nizozemí: *Flevoland*
- ve Spojeném království: *Severní Irsko, Merseyside, Highlands a ostrovní oblast*
- v Rakousku: Burgenland

Tím bylo pod Cíl č. 1 zahrnuto toto obyvatelstvo:

Členský stát	Počet obyv. v mil.	% celkové populace státu	Členský stát	Počet obyv. v mil.	% celkové populace státu
Belgie	1,279	12,8	Lucembursko	-	-
Dánsko	-	-	Nizozemí	0,217	1,45
SRN	16,447	20,7	Rakousko	0,269	3,5
Řecko	10,209	100	Portugalsko	9,868	100
Španělsko	23,269	58,2	Finsko	-	-
Francie	2,546	4,4	Švédsko	-	-
Irsko	3,500	100	UK	3,414	6,0
Itálie	21,133	36,6	EU - 15	92,151	25,0

Tabulka převzata z: <http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>

I když hlavním cílem výše popsanych úprav mělo být především snížení finanční náročnosti celé politiky a koncentrace prostředků na nejpotřebnější regiony, zařazení francouzských okresů Avesnes, Douai a Valenciennes bylo provedeno pouze proto, aby nedošlo k nerovnováze se sousedícím belgickým Hainautem, který na podporu po úpravě kritérií nárok neztratil (F. Fries: 1998, 219).

Cíl č. 2. Konverze regionů vážně postižených hospodářským úpadkem. Do této kategorie byly zařazeny regiony, ve kterých míra nezaměstnanosti převyšovala průměr EU, zaměstnanost v průmyslu převyšovala průměr EU a zároveň zaznamenávala pokles. V roce 1993 žilo v těchto oblastech necelých 15 % obyvatelstva EU. To představovalo zhruba 58 mil. obyvatel, z nichž 20 mil. žilo pouze ve Velké Británii. Celkem bylo v Unii identifikováno šedesát zón na úrovni okresů nebo pánví zaměstnanosti (F. Fries: 1998, 219). Opatření regionální politiky byla naměřována zejména na vytváření atraktivních podmínek pro firmy a na zajištění zaměstnanosti.

Na tomto cíli nejvíce participovala Británie, následovaná Španělskem, Francií, Německem, Itálií a Belgií, celková dotace představovala 15 mld. ecu.

Pro období 1994–1996 došlo k úpravám, na jejichž základě byl přechodně pod tento cíl zařazen západní Berlín a po rozšíření v roce 1995 získala tato politika následující rozměr:

Členský stát	Počet obyv. v mil.	% celkové populace státu	Členský stát	Počet obyv. v mil.	% celkové populace státu
Belgie	1,40	14,0	Lucembursko	0,13	34,2
Dánsko	0,44	8,8	Nizozemí	2,60	17,3
SRN	7,00	8,8	Rakousko	0,637	8,2
Řecko	-	-	Portugalsko	-	-
Španělsko	7,90	20,3	Finsko	0,787	15,5
Francie	14,60	25,9	Švédsko	0,965	11,0
Irsko	-	-	UK	17,70	31,0
Itálie	6,30	10,8	EU - 15	60,459	16,4

Tabulka převzata z: <http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>

Cíl č. 3. Boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti a pracovní integrace mladých lidí. Podle kritérií EU bylo za dlouhodobou nezaměstnanost považováno období delší než 12 měsíců a za mladého byl považován člověk do 25 let. Tento cíl strukturální politiky byl sociální a nikoli teritoriální a realizoval se na celém území EU. Při jeho uskutečňování byly za hlavní nástroje zvoleny vzdělávání a zabezpečení přístupu k zaměstnání.

Cíl č. 4. Adaptace pracovní síly na průmyslové změny a změny ve výrobě. Obdobně jako u cíle č. 3 byl hlavní důraz kladen na nové pracovní schopnosti a dovednosti.

Na prostředcích uvolněných na Cíle č. 3 a č. 4 nejvíce participovala Británie a Francie, na období 1994–1999 na ně bylo vyčleněno 16 mld. ECU.

Cíl č. 5 byl rozdělen na dva dílčí cíle označované jako:

Cíl č. 5a. Strukturální přeměna zemědělství. Další z celoplošně realizovaných projektů, zaměřený na strukturální diverzifikaci agrárních výrobních struktur, včetně rybolovu. Zaměřen byl na modernizaci a adaptaci na nové ekonomické podmínky. Celková dotace ve výši 6 mld. ECU.

Cíl č. 5b. Rozvoj a strukturální adaptace agrárních regionů. Do tohoto cíle byly zahrnuty regiony, které splňovaly alespoň dvě ze tří kritérií: Vysoký podíl zaměstnanosti v zemědělství. Nízká příjmová úroveň v zemědělském sektoru. Nízká hustota zalidnění nebo výrazné depopulační trendy.

V roce 1993 žilo v regionech zařazených do tohoto cíle 8,2 % obyvatel, což představovalo zhruba 28,5 milionu osob. Aby se vyřešily problémy s tím spojené, podporu získaly zejména investice do infrastruktury, jejichž cílem bylo vytvoření pracovních míst mimo zemědělství a další opatření sloužící zemědělskému rozvoji. Patřilo sem celkem 51 % francouzského území a rozsáhlé oblasti skotské vysočiny spolu se skotskými ostrovy.

Na období 1994–1996 bylo rozhodnuto, že pod tento cíl bude zařazeno 6,2 % obyvatel dvanáctky, což představovalo 29,52 mil. osob. Po dalším rozšíření tento údaj pak představovalo 32,748 mil. osob a 8,8 % celkové populace patnáctky (<http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>)

Stát	Počet obyv. v mil.	% celkové populace státu	Stát	Počet obyv. v mil.	% celkové populace státu
Belgie	0,448	4,5	Lucembursko	0,030	7,4
Dánsko	0,361	7,0	Nizozemí	0,800	5,4
SRN	7,823	9,6	Velká Británie	2,841	4,9
Španělsko	1,731	4,4	Rakousko	2,276	28,9
Francie	9,759	17,3	Finsko	1,094	21,5
Itálie	4,828	4,4	Švédsko	0,757	8,6
			Celkem EU-15	32,748	8,8

Tabulka převzata z: <http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>

Cíl č. 6. Rozvoj řídké zalidněných regionů ve Švédsku a Finsku. Tento cíl strukturální politiky byl zformován po posledním rozšíření EU v roce 1995. Cílovou oblastí byly řídké zalidněné regiony Švédska a Finska na severu, kde hustota obyvatelstva na 1 km² nepřevyšuje 8 osob nebo je menší. Toto kritérium také splňují některé přiléhající a menší oblasti.

Ve Finsku bylo pod Cíl č. 6 zahrnuto celkem 841 tis. obyv., neboli 16,6 %. Konkrétně se jednalo o: Lapland (201 tis. obyv.) a provincie Kainuu (97 tis. obyv.), Pohjois-Karjala (177 tis.

obyv.) a Etelä-Savo (176 tis. obyv.). Částečně kritériím vyhovovaly regiony Pohjois-Savo, Keski Pohjanmaa a Pohjois Pohjanmaa.

Ve Švédsku bylo pod Cíl č. 6 zahrnuto celkem 451 tis. obyv., což představovalo 5 % celkové populace. Jednalo se o regiony: Jämtlands (135 tis. obyv.), Norrbotten (129 tis. obyv.) a Västerbotten (65 tis. obyv.). Částečně kritériím vyhovovaly regiony Västernorrlands, Gävleborgs, Koppabergs a Värmlands (<http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>)

Stát	Počet obyv. v mil	% celkové populace
Finsko	0,841	16,6
Švédsko	0,451	5,0
EU-15	1,292	0,4

Tabulka převzata z: <http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>

Z uvedených cílů Strukturální a regionální politiky EU byly v letech 1989–1999 předmětem čisté regionální politiky cíle č. 1., č. 2., č. 5b. a č. 6. V roce 1993 na jimi dotčených územích (bez cíle č. 6.) žilo 51,72 % obyvatel tehdy 12 členských zemí ES. V regionech zařazených mezi uvedené cíle žila veškerá populace Řecka, Irsku a Portugalska. Nejnižší podíl populace žijící v podporovaných regionech byl v Dánsku (15,5 %) a Nizozemsku (24,1 %) (J. Postránecký: 1997, 4).

Každá politika má jisté finanční nároky a k zabezpečení cílů strukturální politiky se každoročně vyčleňují značné částky. Na období 1994–1999 bylo na zasedání Evropské rady v Edinburghu v prosinci 1992 po přijetí tzv. Delorova balíku 2 prostřednictvím čtyř strukturálních fondů vyčleněno celkem 141,5 mld. ECU pro původních 12 zemí. Na celkových předpokládaných rozpočtových výdajích Unie pro dané období se tak Strukturální fondy podílely 30,5 %. Byly to: Evropský regionální rozvojový fond (ERDF). Jeho prostřednictvím se financuje pomoc problémovým regionům zaměřená na výrobní investice, infrastrukturu a rozvoj malého a středního podnikání. Evropský sociální fond (ESF). Slouží pro financování rekvalifikací a rozvoje zaměstnanosti. Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond (EAGGF). Určen pro podporu přeměny agrárních struktur a rozvoje venkovských území. Finanční nástroj pro podporu rybářství (FIFG). Restrukturalizace rybářství (J. Postránecký: 1997, 5).

Prostřednictvím výše uvedených fondů byly přímo financovány jednotlivé cíle Strukturální politiky a to následovně:

1. Cíle strukturální politiky (cíle č. 1.– cíl č. 5.) – 90 %. Z těchto prostředků připadal největší podíl na cíl č. 1. – 68,8 % (tj. 96,3 mld. ECU). Cíl č. 2. – 10,9 %. Cíl č. 3. a č. 4. – 11,3 %. Cíl č. 5a. – 4,4 %. Cíl č. 5b. – 4,5 %
2. Iniciativy EU – 9 %.
3. Inovativní opatření (tvorba regionálních dokumentů) – 1 %.

Největšími příjemci pomoci ze Strukturálních fondů byly: Španělsko – 25,8 %, Itálie – 16,2 %, Německo (díky novým spolkovým zemím) – 15,8 %, Portugalsko – 12 % a Řecko – 11,8 %.

Na základě Maastrichtské smlouvy byl v roce 1993 založen zvláštní Kohezní fond neboli tzv. Fond soudržnosti či solidarity, z jehož prostředků je podporována realizace cílů Strukturální politiky nad rámec finanční podpory plynoucí ze strukturálních fondů ve čtyřech ekonomicky nejslabších státech Unie, tj. v Irsku, Portugalsku, Řecku a Španělsku. Jako kritérium výběru byla zvolena výše HDP na hlavu, která v jejich případě představuje méně než 90 % průměru EU. Z pohledu regionální politiky se jednalo o naprostou novinku, neboť poprvé nebyly vyčleněny

prostředky zaměřeny na konkrétní regiony, ale na celé státy (za určitých okolností tedy i teritoriální stát může být regionem). V těchto zemích jsou prostředky investovány v celostátním měřítku na podporu projektů v oblasti ochrany životního prostředí a rozvoje dopravní infrastruktury. Oproti strukturálním fondům může být tato podpora na základě rozhodnutí Rady ministrů Evropské unie zastavena, jestliže se zjistí, že příjemce má nadměrný veřejný deficit, který není odstraněn během dohodnuté lhůty (W. Pini: 1995, 26). Prospěch z těchto investic je tedy striktně podřízen přijetí konvergenčního programu zaměřeného na uspokojování požadavků Hospodářské a měnové unie.

Již zmíněný Delorsův balík 2 pro tento fond vyčlenil na léta 1994–1999 celkem 15,5 mld. ECU. Při splnění výše uvedených podmínek připadalo na Španělsko 52–58 %, na Řecko 16–20 %, na Portugalsko 16–20 % a pro Irsko zbývalo 7–10 % (W. Pini: 1995, 27). Pro období 2000–2006 představuje celková částka 18 mld. EUR, přičemž na Španělsko 61–63,5 %, na Řecko 16–18 %, na Portugalsko 16–18 % a na Irsko 2–6 % (EC: 2000, 12).

Regionální politika v této podobě představovala poměrně ucelenou, dlouhodobou (plánování na více let) a finančně dobře zabezpečenou součást komunitárních politik. Díky stanovení přesných a předem známých kritérií se z větší části podařilo omezit přidělování prostředků jednotlivým státům, ve prospěch geografické i finanční koncentrace na skutečně postižené regiony. Bylo dosaženo mnohem větší spoluúčasti místních politických i hospodářských orgánů, jejichž zapojením se vytvořil prostor pro snižování demokratického deficitu, který Unie považuje za prioritní politický problém. Na druhou stranu se však zcela nepodařilo eliminovat státní tlaky, neboť i zde platí, že peníze jsou „až“ na prvním místě. Učebnicovým příkladem, na kterém si dále můžeme ilustrovat jak politické faktory ovlivňují přerozdělování finančních prostředků, je zahrnutí nizozemského Flevolandu, který Holanďané uměle vytvořili tak, aby vyhověl stanoveným kritériím, nebo francouzského Hainautu, pro zachování rovnováhy s regionem belgickým (F. Fries: 1998, 221). Připomínám, že tento cíl je finančně nejvíce dotován.

V roce 1997 vypadaly zjištěné regionální disparity v úrovni HDP na hlavu v rámci členských států takto (za každý region je uvedeno číslo označující dosažené procento průměrného HDP patnáctky na hlavu zaokrouhlené na pět jednotek; EU 15=100 %):

Členský stát	Nejchudší region – % prům. HDP	Průměr	Nejbohatší region – % prům. HDP
Belgie	Hainaut – 80	112	Bruxelles – 175
Dánsko		120	
SRN	Desau – 50	110	Hamburg – 190
Řecko	Ipeiros – 40	66	Attiki – 80
Španělsko	Extremadura – 50	79	Baleares – 100
Francie	Languedoc-Roussillon – 80	101	Ile de France – 160
Irsko	Border, Midland and Western – 75	96	Southern and Eastern – 100
Itálie	Calabria – 60	103	Lombardia – 135
Lucembursko		172	
Nizozemí	Flevoland – 70	110	Groningen – 135
Rakousko	Burgenland – 70	112	Wien – 170
Portugalsko	Alentejo – 50	71	Lisboa e Vale do Tejo – 90
Finsko	Itä – Suomi – 70	98	Uusima (suuralue) – 130
Švédsko	Östra Mellan-sverige – 95	102	Stockholm – 125
UK	Cornwall and Isles of Scilly – 70	99	Inner London – 225

Tabulka autor, údaje převzaty z *Working for the regions, EC 2001, str. 6*

Na zasedání Evropské Rady, které se konalo v dubnu 1999 v Berlíně, hlavy států a šéfové vlád členských zemí Unie přijali dokument nazvaný Agenda 2000, který se stal rámcovým akčním plánem pro komunitární politiky na období 2000–2006. Pro strukturální politiku z tohoto dokumentu vyplývají některé zásadní změny.

I nadále zůstává hlavním, dlouhodobě sledovaným cílem komunitární aktivity dosažení sociální a ekonomické koheze v rámci členských států. Aby bylo možno finanční prostředky nashromážděné ve fondech využívat efektivněji než dosud, došlo k redukcí kritérií, při jejichž splnění je možno finance uvolnit, z dosavadních pěti na tři (viz níže). Předpokládá se, že tím dojde k posílení principu koncentrace, protože pomoc přicházející ze strukturálních fondů bude v daleko větší míře než dosud zaměřena na méně široké spektrum problémů a bude posíleno jejich směřování do konkrétních geografických oblastí.

Pro období 2000–2006 bylo navrženo další navýšení finančních prostředků, z původních 141,5 miliard EUR na současných 195 miliard EUR. Poté, co návrhy schválil Evropský parlament, Rada v červnu 1999 formálně přijala nové podmínky pro využívání strukturálních fondů.

Od 1. července 1999 se prostředky ze strukturálních fondů mohou uvolňovat pouze do regionů vyhovujících alespoň jednomu z níže uvedených cílů:

Cíl č. 1: regiony, jejichž rozvoj se opožďuje. Do tohoto cíle jsou zařazeny regiony, jejichž HDP na hlavu je menší, než 75 % průměru společenství. Pomoc bude soustředěna na podporu rozvoje a strukturální změny. Do tohoto cíle nově spadají oblasti Finska a Švédska, původně pojaté do Cíle č. 6, a tzv. nejvzdálenější regiony EU: francouzské zámořské departamenty, Kanárské ostrovy, Azory a Madeira. Seznam regionů, na něž se Cíl č. 1 vztahuje, vyhotovila Komise k 1. červnu 1999 a tento seznam již nemá být dále rozšiřován.³ Se zdroji z tohoto cíle se pro období 2000–2004, respektive 2000–2006 počítá rovněž pro dva speciální programy. Podpora mírového procesu v Severním Irsku a příhraničních regionů Irské republiky, a cílená podpora některých švédských regionů na úrovni NUTS 2, kterou si Švédsko vyjednalo v rámci přistoupení k Unii.

Dále je v rámci Cíle č. 1 poskytnuta tzv. přechodná podpora některým regionům členských států.⁴ Jednalo se o čistě politické rozhodnutí, které mělo předejít možným negativním důsledkům spojeným s „brutálním“ krokem odejmutí pomoci. Regiony, které po přehodnocení kritérií z let 1994–1999 vypadly, budou i nadále dostávat podporu do roku 2005, ty, které navíc vyhovují nově zformulovanému Cíli č. 2 až do roku 2006 (EC: 2000, 20). Vynaložené prostředky se dotknou 22,2 % obyvatel Unie.

Cíl č. 2: regiony procházející strukturální konverzí. Nahradil původní cíle 2 a 5b, je navržen pro podporu ekonomické a sociální konverze oblastí, které čelí strukturálním problémům. Pro období 2000–2006 bude zahrnovat čtyři možné typy oblastí: průmyslové, zemědělské, městské a ty, které závisí na rybářství.

Pro každý členský stát Komise stanovila maximální počet obyvatel, který může být pod tento cíl zahrnut. Tímto opatřením chce Komise docílit toho, aby v rámci celé Unie bylo na jednoho obyvatele využito stejné množství prostředků. V cenách z roku 1999 tato částka představuje 41,4 EUR na hlavu. Komise určila, že v rámci tohoto cíle budou prostředky vynaloženy na maximálně 18 % populace.

Členský stát	Zahrnuté obyv. v tis.	% z celkové populace	Členský stát	Zahrnuté obyv. v tis.	% z celkové populace
Belgie	1 269	12	Lucembursko	118	28
Dánsko	538	10	Nizozemí	2 333	15
SRN	10 296	13	Rakousko	1 995	25
Řecko	–	–	Portugalsko	–	–
Španělsko	8 809	22	Finsko	1 582	31
Francie	18 768	31	Švédsko	1 223	14
Irsko	–	–	Spojené Království	13 836	24
Itálie	7402	13	EU – 15	68 170	18

Tabulka převzata z publikace *Structural Actions 2000 – 2006, EC, Luxembourg 2000, str. 13*

Cíl č. 3: vzdělání, rekvalifikace a zaměstnanost. Je navržen tak, aby umožnil podporu adaptace a modernizaci vzdělávání, rekvalifikačních procesů a podpořil politiku zaměstnanosti. Kombinuje předchozí cíle č. 3 a 4, a paralelně podporuje nový plán pro zaměstnanost, o kterém se prvně zmínila Amsterodamská smlouva. Prostředky rezervované pro tento cíl představují 12,3 % všech fondů a mohou se využívat v rámci celé Unie s výjimkou těch regionů, které jsou zahrnuté do cíle č. 1, který má na tyto úkoly vyhrazeny prostředky vlastní. Z výše uvedeného vyplývá, že první dva cíle jsou zaměřeny teritoriálně, zatímco třetí cíl je zaměřen tematicky.

Z následující tabulky lze vyčíst, kolik který ze členských států v rámci kterého cíle dostane finančních prostředků na období 2000–2006, hodnoty jsou uvedeny v milionech EUR v cenách roku 1999.

Členský stát	Cíl 1	Přechodná podpora (C1)	Cíl 2	Přechodná podpora podle pův. C2 a C5b	Cíl 3	Celkem
Belgie	0	625	368	65	737	1 795
Dánsko	0	0	156	27	365	548
SRN	19 229	729	2 984	526	4 581	28 049
Řecko	20 961	0	0	0	0	20 961
Španělsko	37 744	352	2 553	98	2 140	42 887
Francie	3 254	551	5 437	613	4 540	14 395
Irsko	1 315	1 773	0	0	0	3 088
Itálie	21 935	187	2 145	377	3 744	28 388
Luc.	0	0	34	6	38	78
Nizozemí	0	123	676	119	1 686	2 604
Rakousko	261	0	578	102	528	1 469
Portug.	16 124	2 905	0	0	0	19 029
Finsko	913	0	459	30	403	1 805
Švédsko	722	0	354	52	720	1 848
UK	5 085	1 166	3 989	706	4 568	15 514
EU-15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	182 458

Tabulka převzata z: *Working for the regions, EC 2001, str. 11.*

3. Samostatné iniciativy EU v regionální politice.

Strukturální politika představuje sice nejvýznamnější, ale nikoli jedinou iniciativu EU ve vztahu k regionům. Všechny dosud uvedené aktivity představovaly z hlediska EU pouze pasivní účast, zaměřenou na financování projektů vzešlých na půdě členských zemí. EU však sama aktivně přistupuje k regionální politice a to zejména v těch regionech, které jsou negativně postiženy činností a politikou EU (např. ve sféře obchodu či zemědělství), v příhraničních oblastech, kde opatření vyžadují koordinované úsilí více států, atd. Na tyto aktivity bylo pro první období vynaloženo 9 % prostředků Strukturálních fondů. Projekty se realizují prostřednictvím celé řady specializovaných programů, z nichž se regionální politiky týkají: INTERREG – rozvoj přeshraniční spolupráce, včetně tzv. vnějších hranic EU. LEADER – rozvoj venkovských oblastí. RECHAR – ekonomická konverze uhelných regionů. REGIS – podpora odlehklých regionů. RESIDER – ekonomická a sociální konverze regionů s hutnickým průmyslem. KONVER – ekonomická diverzifikace území postižených úpadkem zbrojního průmyslu, nebo ztrátou vojenské funkce. RETEX – ekonomická diverzifikace území zaměřených na textilní a oděvní průmysl. URBAN – řešení vážných sociálních problémů v ekonomicky upadajících urbanizovaných územích. FESCA – restrukturalizace rybnářství v přímořských regionech (J. Postránecký: 1997, 5).

Zcela konkrétním příkladem iniciativy EU, která je podporována programem INTERREG, je problematika tzv. přeshraničního regionalismu. Program je nyní zaměřen i na tzv. vnější hranice EU a přináší prospěch i jejím sousedům. V této souvislosti je důležité si uvědomit, že zmíněný program tak zasahuje i do oblastí ležících zatím mimo integrovanou Evropu. Dnes tento program obsahuje celkem 75 položek, z nichž každá představuje určitou oblast Evropy, kde se rozvíjí přeshraniční spolupráce. Třináct oblastí se nějakým způsobem dotýká hranic se státy středovýchodní Evropy, dva programy se týkají Maroka (jeden ve spolupráci se Španělskem a jeden s Británií), pět Švýcarska a čtyři Norska (http://www.inforegio.org/reg_prog/).

Jedním ze základních předpokladů fungování nadnárodní ekonomické integrace, jako předstupu pro vytvoření vyššího typu státního celku, je maximální zpřístupnění a posléze odstranění státní hranice. Tento problém byl diskutován již koncem 50. let a v roce 1960 připravila Rada Evropy rezoluci č. 15, ustavující Konferenci evropských obcí o integraci přirozených regionů překračujících státní hranice (V. Houžvička: 1994, 57). Přesto se až do konce 80. let pod pojmem regionální problémy v Bruselu rozuměly pouze problémy zaostávajících regionů. Teprve v roce 1989 se Komise ES poprvé začala zabývat podporou pohraničních regionů. V rámci programu INTERREG pak bylo následně na období 1990-1993 uvolněno 1,4 miliardy DM na zřizování, respektive rozšiřování přeshraničních komunikačních struktur a kooperačních sítí pro pohraniční regiony jak na vnitřních, tak i na vnějších hranicích ES. Od roku 1980 existuje také Evropská rámcová dohoda o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími Rady Evropy (J. Stingl: 1994, 75). V současnosti pracuje i Stálá konference evropských obcí a regionů. Projekt LACE (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions) je zaměřen na podporu pohraničních regionů (V. Houžvička: 1994, 57).

I tyto samostatné iniciativy prošly v minulých letech určitými úpravami. Pro období 2000–2006 byl jejich počet z celkových 13 z let 1994–1999 zredukován na tyto čtyři: INTERREG III – podpora přeshraniční spolupráce včetně tzv. vnějších hranic EU. URBAN II – regenerace urbanizovaných oblastí postižených ekonomickým úpadkem. EQUAL – nově vytvořený program,

jehož cílem je eliminovat faktory vedoucí k diskriminaci na trhu práce. LEADER+ – podpora venkovských oblastí s ohledem na princip trvale udržitelného rozvoje.

Ve sledovaném období se v souvislosti s uvedenými programy v rámci patnáctky předpokládá vynaložení těchto finančních prostředků (hodnoty jsou uvedeny v milionech EUR v cenách z roku 1999), které představují 5,35 % celkového rozpočtu strukturálních fondů:

Členský stát	Interreg III	Urban II	Equal	Leader+	Celkem
Belgie	104	20	70	15	209
Dánsko	34	5	28	16	83
SRN	737	140	484	247	1 608
Řecko	568	24	98	172	862
Španělsko	900	106	485	467	1 958
Francie	397	96	301	252	1 046
Irsko	84	5	32	45	166
Itálie	426	108	371	267	1 172
Luc.	7	0	4	2	13
Rakousko	183	8	96	71	358
Portug.	394	18	107	152	671
Nizozemí	349	28	196	78	651
Finsko	129	5	68	52	254
Švédsko	154	5	81	38	278
UK	362	117	376	106	961
EU - 15	4 875	700	2 847	2 020	10 442

4. Regionální politika EU a rozšíření

Předpokládané rozšíření Unie o země střední a východní Evropy, Maltu a Kypr hraje pro společné komunitární politiky čím dál tím významnější roli. Ukázali jsme si, jak se v souvislosti s přijímáním nových členů zvyšovala jejich finanční náročnost. To s sebou nutně přineslo změnu kvalifikačních kritérií, díky kterým některé státy, respektive jejich regiony ztratily šanci nadále se pro pomoc ze strukturálních fondů kvalifikovat. Unie sice ještě po velkém politickém tlaku povolila přechodné období ohraničené lety 2005/2006, ale tím by měla být jejich finanční podpora definitivně ukončena. Vzhledem k nižší hospodářské úrovni všech států (s výjimkou Malty, jejíž nízký počet obyvatel nepředstavuje žádné riziko), které reálně připadají pro budoucí rozšíření v úvahu, je již dnes zřejmé, že rozšíření bude nevyhnutelně znamenat nutnost značného finančního navýšení prostředků strukturálních fondů, přičemž všechny nově přijaté státy budou minimálně v prvních několika letech představovat čisté příjemce z fondů Unie.

První hodnocení regionů zemí střední a východní Evropy provedla Evropská unie v září roku 1999. Ze zprávy Eurostatu jednoznačně vyplynulo, že mezi kandidátskými zeměmi jsou značné rozdíly, ale všechny se nacházejí hluboko pod průměrem členských zemí EU. Hrubý domácí produkt v 77 z celkového počtu 89 regionů zemí střední a východní Evropy je podle zprávy dokonce pod hranicí 50 % průměru EU. Eurostat při svém šetření vycházel z údajů

vztahujících se k roku 1996. Z těchto čísel vyplynula skutečnost, že 85 regionů v této oblasti splňuje podmínky pro zařazení pod Cíl č. 1 za předpokladu, že by všech deset zemí vstoupilo do Unie společně (J. Zuka: 2000, 24).

Z hlediska politické geografie je velmi zajímavou, byť stěží překvapivou skutečností, že nejnávštěvnější jsou ve všech deseti zemích regiony obsahující hlavní město. Praha jako jediný region se svými 115 % přesahuje průměr Unie. Na opačném konci žebříčku se umístily zejména regiony Bulharska, Polska a Rumunska, v menší míře též regiony Litvy a Lotyšska. Tyto oblasti, které zůstávají pod úrovní 30 % průměru EU, tvoří celkově více než třetinu hodnocených regionů kandidátských zemí. Pro srovnání studie uvádí řecký Epeiros, který jakožto nejchudší region EU dosahuje úrovně 44 % komunitárního průměru (J. Zuka: 2000, 24).

Deset regionů s nejvyšším HDP:

Pořadí	Region	Stát	HDP v %
1.	Praha	ČR	115
2.	Bratislavský kraj	SR	99
3.	Közep Magyarországnak	Maďarsko	72
4.	Slovinsko	Slovinsko	69
5.	Jihozápad ČR	ČR	57
6.	Ostravsko	ČR	57
7.	Západní Podunaj	Maďarsko	54
8.	Jihovýchod ČR	ČR	53
9.	Severozápad ČR	ČR	53
10.	Mazowiecké vojvodství	Polsko	53

Deset regionů s nejnižším HDP:

Pořadí	Region	Stát	HDP v %
1.	Středojižní Bulharsko	Bulharsko	22
2.	Severovýchod Rumunska	Rumunsko	22
3.	Severovýchodní Bulharsko	Bulharsko	22
4.	Středoseverní Bulharsko	Bulharsko	22
5.	Jihozápadní Bulharsko	Bulharsko	22
6.	Severozápadní Bulharsko	Bulharsko	23
7.	Jihovýchodní Bulharsko	Bulharsko	24
8.	Jih Rumunska	Rumunsko	25
9.	Severozápad Rumunska	Rumunsko	26
10.	Lublinské vojvodství	Polsko	26

Tabulky převzaty z: *Reflex* č. 13/2001, str. 14.

V tabulce zahrnutých deset regionů s nejvyšším HDP představuje jediné regiony, které se ve středovýchodní Evropě dostaly nad 50 % průměru HDP EU. Relativně nejlépe je na tom Česká republika, která má v první desítce zastoupeno šest regionů. Absolutně nejlépe si stojí Slovinsko, které bylo hodnoceno jako jeden region dosahující 69 % evropského průměru. Stejně jako

Slovinsko byly jako celek hodnoceny Litva (31 %), Lotyšsko (28 %) a Estonsko (37 %). Absolutně nejhůře je na tom Bulharsko, jehož šest regionů se umístilo mezi desítkou nejhorších.

Evropská unie se snaží zlepšit hospodářskou úroveň kandidátských zemí ještě před jejich případným vstupem prostřednictvím tří zvláštních předvstupních fondů, na něž je pro období 2000–2006 z rozpočtu Unie vyčleněno celkem 21,84 mld. Eur (EC: 2001, 17). Jsou to: PHARE – reforma veřejné správy a dohled nad aplikací již přijatých norem komunitárního práva a podpora nových investic do sociálního a ekonomického sektoru. SAPARD – podpora zemědělského sektoru. ISPA – obdoba Fondu soudržnosti, investice jsou zaměřeny na rozsáhlé projekty v oblasti ochrany životního prostředí a dopravy (v rámci tohoto programu EU požaduje aktivní spolupráci při přípravě konkrétních projektů a v závislosti na jejich kvalitě se přidělené částky mohou pohybovat v předem stanoveném rozpětí).

Pro jednotlivé země se počítá s následujícími částkami:

Kandidátská země	PHARE	ISPA - mín.	ISPA - max.	SAPARD
Bulharsko	100	83,2	124,8	52,1
ČR	79	57,2	83,2	22,1
Estonsko	24	20,8	36,4	12,1
Maďarsko	96	72,8	104	38,1
Lotyšsko	30	36,4	57,2	21,8
Litva	42	41,6	62,4	29,8
Polsko	398	312	384,8	168,7
Rumunsko	242	208	270,4	150,6
Slovensko	49	36,4	57,2	18,3
Slovinsko	25	10,4	20,8	6,3
Celkem	1 085		1 040	520

Tabulka převzata z publikace *Working for the regions*, cit. d., str. 17

Pro období 2000 – 2004 byla dále rozhodnutím Evropské Rady z března 2000 vyčleněna předvstupní pomoc ve výši 38, resp. 57 mil. EUR pro Maltu, resp. Kypr (EC: 2000, 17).

5. Výsledky regionální politiky

Od zahájení regionální politiky v 80. letech již uplynula dosti dlouhá doba na to, aby bylo možné vyhodnotit, zda a případně v jaké konkrétní výši přinesla zlepšení hospodářských ukazatelů podporovaných regionů. Unie je přesvědčena, že strukturální fondy a Kohezní fond dnes již zcela jednoznačně úspěch znamenají. Došlo ke zmenšení rozdílů ve výši HDP jak mezi jednotlivými členskými státy, tak mezi jejich regiony. V období 1987–1997 se HDP na hlavu nejchudších regionů, kde žije 10 % celkové populace Unie, zvedl z 54,2 % průměru Unie na 61,1 %. Dosažený výsledek představuje o to větší úspěch, uvažíme-li, že hospodářsky silné a vyspělé regiony se zcela přirozeně ve sledovaném období rozvíjely s mnohem větší dynamikou. V rámci čtyř států s nejnižším HDP v Unii vzrostl v období 1988–1999 HDP v případě Řecka z 58,3 % na 66,8 %, ve Španělsku ze 72,8 % na 82,5 %, v Portugalsku z 59,2 % na

76,1 % a v Irsku dokonce ze 63,8 % na 114 %. Ve stejném období bylo ve všech podporovaných regionech vytvořeno více než 2,2 mil. nových pracovních příležitostí (EC: 2000, 30). Na druhou stranu však nelze neuvést skutečnost, že v případě tří podporovaných řeckých regionů: Ipeiros (43,5 %–41,8 %), Peloponnisos (58,0 %–52,8 %) a Dykiti Makedonia (62,6 %–59,9 %) ve sledovaném období jejich HDP poklesl (EC: 2000, 30). Nezdá se však být pravděpodobné, že by za tyto hospodářské výsledky byla odpovědná politika Unie. Na vině jsou spíše určitá řecká „specifika“.

Vedle těchto pozitivních ekonomických ukazatelů dále považujeme za vhodné zmínit i fakt, že se EU neomezuje pouze na výše uvedené aspekty technicko-organizačně-finačního zabezpečení, ale snaží se dané procesy podpořit i „politicky“. Regionalismus se evidentně vztahuje k politické moci, která je už tradičně považována za klíčovou otázku fungování státu. Vztah mezi národem a suverénní politickou mocí prochází vlivem globalizace a fragmentace zcela zásadní krizí. Tato krize se evidentně (většinou negativně) projevuje na postupu integračního procesu. Širší emancipace regionů by proto mohla pomoci obrousit hrany alespoň těch nejpalčivějších problémů. Právě proto však regionům a regionální politice (alespoň jako pojmem) musíme rozumět. Jinak se ve sféře politického života dočkáme zcela chybných interpretací zdánlivě jednoznačných termínů, které mohou mít, a pravděpodobně i budou mít za následek mylná očekávání, zákonitě vyvolávající deziluzi, která se fatálně projeví v politické praxi.

Region je téměř vždy chápán jako jednotka menší než stát, jednotka s vlastními zkušenostmi, svébytným rázem a většinou mnohem delší tradicí, než jakou se může chlubit národní stát. Regionální identita je proto v mnohem větší míře kompatibilní s nadnárodní identitou, než s identitou národně-státní (M. Hroch: 1997, 55).

Vraťme se nyní do roku 1957 na samý počátek budování sjednocené Evropy. To, čím se dnes zabývá regionální politika, bylo omezeno jedinou proklamací: „Snaha o posílení jednoty ekonomik svých zemí a zajištění jejich vývoje zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými regiony a odstraněním zaostávání regionů s méně příznivými podmínkami, aby bylo dosaženo hospodářské a sociální koheze, neboli soudržnosti.“ Tato idea je dnes, jak vyplývá z výše uvedených čísel, poměrně úspěšně realizována. Otázkou v současnosti zůstává, jakým způsobem se dosažená čísla změní za dalších deset let za předpokladu, že bude přijato několik nových členů.

Regionální politika v současnosti vyvolává zejména dva okruhy obav. První se týká strachu občanů členských zemí ze snížení jejich životní úrovně zejména v souvislosti s rozšířením Evropské unie, které by především při snaze dosáhnout proklamovaného cíle hospodářské a sociální koheze kladlo na fondy regionální politiky nebývalé finanční nároky. Negativní zkušenost, kterou přineslo připojení bývalé NDR, nejvyspělejšího ze států bývalého socialistického bloku, tuto obavu pouze umocňuje. Na druhé straně ale skutečnost, že ekonomická prosperita západní části Evropy zcela jednoznačně přispěla k její stabilitě a demokratizaci je natolik evidentní, že šance, že obdobné procesy vyvolá i v prostoru kandidátských zemí, jsou značné. Tento fakt by i sám o sobě měl postačit politické reprezentaci členských zemí k prosazení nutného rozšíření. Druhou velkou obavou, prezentovanou zejména některými politickými elitami, je strach z tzv. „tribalizace“ Evropy. Když uvážíme, že více než čtyřicet milionů občanů EU přísluší dnes k národním skupinám a ne k tzv. státním národům (Rinsche, Friedrich: 1999, 168), nezbyvá nám než konstatovat, že i v tomto ohledu je zvolený směr podpory regionů správný. Na tomto místě bych rád uvedl druhou část článku A, odstavce 2, Smlouvy o Evropské unii: „...stále

užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejbližší občanovi.“ (Smlouva o EU, Hlava I, čl. A, odst. 2, 13). A je to právě tento požadavek demokratizace, který se vyjádřeno teritoriálně kryje s decentralizací, jež Evropská unie stále není příliš schopna převést do praxe, a stejný problém výraznou měrou přispívá ke krizi evropského národního státu. Propast oddělující člověka od politiky a přijímaných rozhodnutí se bude s postupující globalizací jen prohlubovat. A je to právě koncepce Evropy regionů, která ji jediná může naopak zmenšovat.

Poznámky:

1. NUTS – zkratka pro Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes. Pro účely statistiky je celé území ES rozčleněno na tyto územní jednotky. Ty se člení do úrovní NUTS I–V. NUTS I – územní jednotka velkých oblastí zemí, makroregionů daného státu. NUTS II – jednotka řádově nižší, obvykle odpovídá úrovni středního článku územněsprávního členění daného státu, EU ve svých statistikách považuje tuto jednotku za „regiony“. NUTS III – tato jednotka většinou odpovídá úrovni nejnižšího územněsprávního celku státní správy. NUTS IV – jednotka představuje úroveň tzv. mikroregionů. NUTS V – jedná se o úroveň obcí.
2. Regiony uvedené kurzívou byly při další reorganizaci cílů v roce 1999 v rámci Čile č. 1 zahrnuty do tzv. přechodné pomoci.
3. Seznam komise obsahuje tyto regiony – SRN: Braniborsko, Meklenbursko-Pomořansko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Durynsko; Řecko: celé území; Španělsko: Galicie, Asturie, Kastilie-Leon, Kastilie-La Mancha, Extramadura, Valencie, Andalusie, Murcie, Ceuta a Melilla, Kanárské ostrovy; Francie: Guadeloupe, Martinique, Francouzská Guayana, Réunion; Itálie: Kampánie, Apulie, Basilicata, Kalábie, Sicílie a Sardínie; Irsko: Border Midlands a Západ; Rakousko: Burgenland; Portugalsko: Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Azory a Madeira; Finsko: Východní Finsko, části Středního a Severního Finska; Švédsko: části středního a severního Švédska, části Středního a Horního Norlandu; Spojené Království: jižní Yorkshire, západní Wales a Údolí, Cornwall a ostrovy Scilly, Merseyside. Zdroj: Structural Actions 2000–2006, Commentary and Regulations, str. 11.
4. Jedná se o následující území – SRN: Východní Berlín; Belgie: Hainaut; Španělsko: Kantábie; Francie: Korsika a okresy Valenciennes, Douai a Avesnes; Itálie: Molise; Irsko: Jih a Východ; Nizozemsko: Flevoland; Portugalsko: Lisabon a údolí Teja; Spojené Království: Severní Irsko, Vysočina a Ostrovy. Zdroj: Tamtéž.

Seznam použité literatury:

- Fries, F.: Velké evropské rozpravy, HZ Editio, Praha 1998.
 Hendrych, D. a kol.: Správní právo, C. H. Beck, Praha 1998.
 Hnízdo, B.: Mezinárodní perspektivy politických regionů, ISE, Praha 1995.
 Houžvička, V.: Euroregiony jako nástroje příhraniční spolupráce, In: Mezinárodní vztahy 1/94, ÚMV, Praha 1994.
 Hroch, M.: Nevítaná identita – nacionalismus jako odkaz komunismu?, In: Mezinárodní vztahy 4/97, ÚMV, Praha 1997.
 Huber, E.: Regiony v Evropské unii: jejich role, cíle a úkoly, In: Waigel, T. (ed): Naše budoucnost je Evropa, ISE, Praha 1997.
 Kadeřábková, J., Mates, P., Postránecký, J., Wokoun, R.: Úvod do regionálních a správních věd, IFEC, Praha, 2001.
 Pini, W.: Regionální politika Evropské unie, In: Mezinárodní vztahy 3/95, ÚMV, Praha 1995.

- Postránecký, J.: Regionální politika Evropské unie, In: Státní správa a samospráva č. 21, MV ČR, Praha 1997.
- Říchová, B.: Přehled moderních politologických teorií, Portál, Praha 2000.
- Schmidhuber, P. M.: Budoucnost federalismu v Evropě, In: Waigel, T. (ed): Naše budoucnost je Evropa, ISE, Praha 1997.
- Stingl, J.: Regionalismus v Evropě národních států, In: Mezinárodní vztahy 3/94, ÚMV, Praha 1994.
- Wagstaff, P.: Regionalism in the European Union, Intellect, Exeter, 1992.
- Zukal, J.: Evropa protikladů, In: Veřejná správa č. 1/2000, MV ČR, Praha 2000.

Materiály EU:

- Working for the Regions, European Commission, Brussels 2001
- Structural Actions 2000–2006, EC, Luxembourg 2000.

Právní předpisy:

- Smlouva o Evropské unii, Victoria Publishing, Praha 1994.
- Smlouva o založení Evropského společenství, Victoria Publishing, Praha 1994.
- Elektronické zdroje:
- <http://www.mmr.cz/cz/funds/kap3.html>
- http://www.inforegio.org/reg_prog/