

Využití přístupů nového institucionalismu pro vysvětlení institucionálních změn v oblasti politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku*

DAMJAN LAJH, LADISLAV CABADA**

Abstract: The new institutionalism approach and institutional changes in Slovenian regional development policy

The aim of the article is to apply the approach of new institutionalism to the development of the institutional framework for Slovenian regional development policy. In the first part, we present the elementary principles of new institutionalism and its typology, including the three basic types: historical institutionalism, sociological institutionalism, and rational choice institutionalism. We apply the concepts of logic of appropriateness and logic of consequences to explain and understand the stimuli, dynamics and scope of these changes. In Slovenia, one can identify two main phases of institutional adaptation: 1) the architecture of the institutional system for programme administration in the pre-accession period (interpretation and translation of the rules); and 2) editing the established structure for the period of full EU-membership.

Keywords: new institutionalism, European regional policy, Slovenia, accommodation

1. Úvod

Každý politický systém je konfigurací formálně organizovaných institucí, které determinují mechanismus, v jehož rámci se odehrávají procesy tvorby a výkonu veřejných politik (March a Olsen 1999: 5). Proto by nás nemělo překvapovat, že politická věda vyrůstá právě z výzkumu institucí (Peters 1999: 1). Pojem instituce získal v posledních letech v různých kontextech a v rámci různých vědních oborů velmi odlišný význam (viz March a Olsen 1998, Peters 1999). Při hledání společných jmenovatelů Peters (1999: 18) míní, že zřejmě nejvýznamnějším definičním znakem instituce je skutečnost, že se jedná o strukturní charakteristiku společnosti a/nebo politického systému (*polity*). Tato struktura je buď formální a určená legislativním rámcem (např. parlament, agentura v systému veřejné správy apod.), anebo

* Tento text vznikl s podporou Grantového systému Západočeské univerzity v Plzni, projekt č. SGS-2010-014 – Nadnárodní politické procesy.

** Damjan Lajh je pracovníkem Centra pro politologický výzkum na fakultě sociálních věd Univerzity v Lublani (FDV), Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana/Slovenija; e-mail: damjan.lajh@fdv.uni-lj.si. Ladislav Cabada působí na katedře politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU, Univerzitní 8, 306 14 Plzeň; e-mail: cabada@kap.zcu.cz.

neformální (sít' vzájemně provázaných organizací, soubor sdílených norem a hodnot apod.). Důležitým a nevyhnutelným prvkem institucí je také jejich (relativní – pozn. aut.) stabilita (ibid.). Tato vlastnost ale *a priori* nijak nevylučuje skutečnost, že se instituce proměňují. Změnami různých statutů, norem, pravidel a dohod mezi jednotlivci se instituce jak tvoří,¹ tak také kontinuálně (ve větší či menší míře a z různých podnětů – pozn. aut.) proměňují (North 1991: 6). Většina autorů také sdílí názor, že instituce alespoň do jisté míry determinují chování jedinců (Dowding 1994, March a Olsen 1999, Peters 1999). V tomto smyslu je úlohou institucí zejména omezení pravomocí jedinců, kteří působí uvnitř institucí. Tato omezení jsou opět jak formální, tak neformální (Peters 1999: 18), především však musí být jasně určena a známa všem členům instituce. Konečně by se instituce v průběhu doby měly stát také nositelkami určitých společných idejí, hodnot a zájmů (Armstrong a Bulmer 1998: 33, 51).

Instituce je tedy v politologii vymezena velmi volným způsobem, když je tento termín využíván jak k popisu formálních struktur, tak i velmi abstraktních a „neurčitých“ entit. Na základě výše představených teoretických východisek můžeme v maximálně obecném smyslu instituci definovat (a takto ji současně budeme chápat i v našem článku) jako relativně stabilní souhrn praktik a pravidel,² která vymezují adekvátní chování určité skupiny jedinců ve specifických situacích (March a Olsen 1998: 948). Klíčovou rolí institucí ve společnosti je tedy zmenš(e/ová)ní nejistoty (*uncertainty*) rozhodování spojené s tvorbou relativně stabilní (což mj. znamená rovněž efektivní) struktury pro lidské interakce (North 1991: 6).

V tomto článku analyzujeme institucionální adaptaci slovinské národní a subnárodní úrovně pro výkon společně kohezní politiky EU. V tomto smyslu budeme vycházet z výzkumu tzv. adaptačních tlaků, který se explicitně vztahuje k analýze nového institucionalismu. Budeme využívat kombinace tří přístupů nového institucionalismu: historického institucionalismu, sociologického institucionalismu a institucionalismu racionální volby (*rational choice*). S využitím historického institucionalismu identifikujeme klíčové mezníky, jejichž následkem bylo buď etablování nových, nebo proměna existujících institucí. Přístupy sociologického institucionalismu a institucionalismu racionální volby budeme v souladu s „logikou přiměřenosti“ (*logic of appropriateness*) a „logikou následku“ (*logic of consequences*) využívat k objasnění a pochopení 1) vzniku nových institucí a 2) podnětů, dynamiky a dosahu změn v již existujících institucích v oblasti politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku. Na tomto místě rovněž předestřeme, že proces evropeizace politiky regionálního rozvoje je těsně svázán s procesy subnacionální decentralizace/regionalizace.

2. Úloha nového institucionalismu při vysvětlení institucionálních změn na (sub)národní úrovni v rámci evropské integrace

Jednou z hlavních charakteristik společenských věd je četný a permanentní výskyt nových paradigmat, teoretických přístupů a metod výzkumu (Dowding 1994: 105). Také v oblasti výzkumu institucí se tak v posledních letech objevily a rozvinuly přístupy nového institucionalismu.³ V obecném smyslu institucionální přístupy zdůrazňují roli institucí a institucionalizace při vysvětlení lidských aktivit uvnitř jednotlivých organizací, společenského řádu a společnosti (March a Olsen 1998: 948). Tradiční institucionální přístupy se soustředily především na vyjasnění toho, jak jednotlivé instituce fungují, jak vzájemně spolupracují a jaká je jejich

role v rámci celého politického systému (Rosamond 2000: 114). Peters (1999: 3–11) např. shrnul klíčové charakteristiky „starého“ institucionalismu v následujících bodech: 1) klíčovým prvkem institucí je jejich struktura, která také determinuje chování členů instituce; 2) důraz je dán na analýzu normativních, resp. formálních a legislativně určených prvků, proto často využívá komparativní výzkum, který umožňuje identifikovat variace v rámci jednotlivých institucí; 3) při analýze se často opírá o historický vývoj.

V protikladu k tradičním přístupům staví nový institucionalismus na předpokladu, že instituce jsou důležité při určování výsledků rozhodování (Rosamond 2003: 113). Své kořeny má nový institucionalismus v behavioralismu⁴ a teoriích racionální volby⁵ (Peters 1999: 15) a analyticky se primárně soustředí na výzkum politických struktur (*polity*). Oproti neofunkcionalismu a intergovernmentalismu nemá nový institucionalismus teleologickou ambici popsat celý integrační proces, proto jej Bulmer (1997) chápe jako základní metodologický přístup. Bulmer se domnívá, že největší hodnotou nového institucionalismu je, že poskytuje metodologii pro výzkum, který generuje výzkumné otázky a ukazuje směry výzkumu. Na rozdíl od „starého“, resp. tradičního institucionalismu, který nepřesahuje analýzu formálních struktur a sílu rozhodování institucí, nový institucionalismus zpracovává a objasňuje fungování institucí (politických struktur) ve velmi širokém smyslu s cílem zahrnout široké spektrum formálních a neformálních postupů a praktik rozhodování, vztahů, obyčejů a norem (Nugent 1999: 516). V tomto kontextu Bulmer (1997) zjišťuje, že nový institucionalismus disponuje zejména dvěma novými prvky. Prvním je široká interpretace toho, co jsou instituce. Nový institucionalismus tak zahrnuje širší spektrum vlády a nikoli pouze formální státní instituce, resp. vládu. Díky inkluzi méně formálních veřejně-politických arén může být nový institucionalismus využit v kombinaci s veřejně-politickými sítěmi. Druhý „nový“ prvek představují přesvědčení, (ne)formální pravidla, normy, směrnice pro činnosti, poznání apod. uvnitř institucí (ibid.). Výchozím bodem nového institucionalismu tedy je, že v případech, kdy hovoříme o institucích, můžeme mít na mysli jak ústavně určená pravidla a normy fungování, tak i kolektivně akceptovaná (neformální) pravidla (Rosamond 2003: 114).

Pravděpodobně nelze považovat za náhodu, že nový institucionalismus přitáhl výraznou pozornost zejména v kontextu výzkumu evropských integračních procesů. V porovnání s jinými integračními procesy je EU vysoce institucionalizovaným systémem, když obsahuje hierarchizovaný rámec nadnárodních institucí, mnoha mezivládních těles, ale také mnoha menších (v hierarchickém systému níže umístěných) struktur (Rosamond 2003: 113). EU je jako obsáhlý souhrn formálních a neformálních institucí ideálním modelem pro testování použitelnosti různých institucionálních přístupů (Rosamond 2000: 114). Z institucionální perspektivy výzkumníci mohou analyzovat řadu vlastností EU a evropského integračního procesu, mj. formality zákonodárního procesu, jenž je určen dílčími smlouvami, dlouhodobé důsledky historických aktů sociálního inženýrství, různé styly mezivládních jednání, které převládají uvnitř Rady EU, institucionální kulturu uvnitř generálních ředitelství Evropské komise apod. (ibid. 115). V tomto kontextu zaujímají různé přístupy specifické postavení v rámci nového institucionalismu. Pollack (1996) tvrdí, že přístupy nového institucionalismu (autor se přitom odvolává zejména na historický institucionalismus – pozn. aut.) jsou založeny na základní premise, že instituce EU, jsou-li jednou založeny, „převezmou život do svých rukou“ a působí jako nezávislé nebo intervenující proměnné mezi preferencemi a mocí vlád členských zemí na jedné straně a konečnými veřejně-politickými produkty evropského vlád-

nutí na straně druhé. V těchto případech ale hovoříme o výzkumu evropských integračních procesů zdola nahoru (tj. výstavbě a fungování společných evropských institucí), zatímco náš výzkumný zájem se soustředí na analýzu procesu tvorby a adaptace (proměny) národních institucí a dalších veřejně-politických (sub)národních aktérů v oblasti politiky regionálního rozvoje, jež je důsledkem vstupu Slovinska do EU. Proto v článku používáme přístupy nového institucionalismu v kontextu výzkumu procesů adaptace (sub)národních procesů a struktur členských zemí, resp. zemí přístupujících k EU.

Literatura nového institucionalismu je dnes velmi pestrá a zahrnuje více různých přístupů k vysvětlení institucionálních projevů.⁶ Dosud nejznámější klasifikaci nového institucionalismu vypracovali Hall a Taylorová (1996), kteří hovoří o třech základních přístupech uvnitř nového institucionalismu:⁷ institucionalismu racionální volby, historickém institucionalismu a sociologickém institucionalismu (viz tabulka 1). Všechny tři přístupy se snaží objasnit roli, kterou hrají instituce při determinování společenských a politických výsledků, ale z různých perspektiv.

Tabulka 1: Typologie přístupů nového institucionalismu

	typ nového institucionalismu		
	<i>institucionalismus racionální volby</i>	<i>historický institucionalismus</i>	<i>sociologický institucionalismus</i>
výzkumný cíl	změna relativní síly institucí	dlouhodobé účinky působení institucí	role společenského okolí a komunikace

Zdroj: Hall a Taylor 1996, Rosamond 2003: 115

Obhájci *institucionalismu racionální volby* vymezují instituce jako formální, zákonem určené entity, které mají vytvořen rámec pravidel rozhodování, podle nichž se chovají „so-bečtí“ veřejně-političtí aktéři (Rosamond 2000: 115). Takto rovněž obhajují, že instituce jsou „pravidla, podle nichž jednájí jedinci s cílem zjistit, kdo je začleněn do rozhodování a co je předmětem rozhodování, jak jsou informace strukturovány, které aktivity je potřeba vykonat, jak často a jak budou aktivity jedinců artikulovány v kolektivních rozhodnutích“ (Kiser a Ostrom 1982: 179). Základní myšlenkou institucionalismu racionální volby přitom je, že veřejně-političtí aktéři konají racionálně a strategicky, přičemž mají své cíle hierarchizovány (Rosamond 2003: 115). Hall a Taylorová (1996: 12–13) uvádějí čtyři klíčové, resp. specifické vlastnosti institucionálního přístupu racionální volby: 1) relevantní veřejně-političtí aktéři mají omezený rámec preferencí, konají zcela instrumentálně s cílem maximalizovat realizaci těchto preferencí, resp. jednájí strategicky při kalkulaci vlastní nákladů a zisků; 2) politiku (*politics*) chápou jako sled dilemat kolektivní akce; 3) zdůrazňují roli strategické interakce při determinování politických výsledků; 4) obhajují myšlenku, že instituce vznikají na základě dobrovolné smlouvy všech relevantních veřejně-politických aktérů.

Na rozdíl od institucionalismu racionální volby popisuje *historický institucionalismus* instituce v širším smyslu, jako formální nebo neformální postupy rozhodování, pravidla fungování a zvyky, které jsou vrostlé do organizačních struktur konkrétního politického systému (Hall a Taylor 1996: 6). Historický institucionalismus je založen na předpokladu, že se instituce

a chování jejich členů formují prostřednictvím jisté formy efektivního historického procesu, který postupně směřuje k jednotnému řešení a je ve značné míře závislé na momentálních podmínkách v určitém prostředí (Pierson 1996: 131). Přístup historického institucionalismu se tedy primárně soustředí na rozkrývání vlivu předchozích institucionálních výběrů (Laffan 2001: 710; viz také Bulmer 1997) na (evropský) *policy* proces a zdůrazňuje čtyři klíčové prvky ve výzkumu institucí: 1) vztah mezi institucemi a chováním jedince je vymezen v relativně širokém smyslu; 2) velký význam asymetrické distribuce moci ve vztazích činnosti a rozvoje jednotlivých institucí; 3) rozdělení průběhu klíčových historických událostí s identifikací „klíčových mezníků“ (*critical junctures*) a zdůrazněním cesty závislosti a nezamýšlených následků; 4) pokus o integraci institucionální analýzy s dalšími činiteli (např. ideje, zájmy), kteří přispívají k politickým výsledkům (Hall a Taylor 1996: 7).

V posledních letech získal v rámci nového institucionalismu velký význam také *sociologický institucionalismus*, který zdůrazňuje, že vznik a vývoj institucí je nutné reflektovat v souladu s tradicemi jednotlivých kultur, resp. společností (Peters 1999: 97–98). Z perspektivy našeho článku je důležitá především skutečnost, že sociologický institucionalismus se v kontextu evropských integračních procesů do značné míry soustředí na interakci mezi národní a nadnárodní úrovní a ještě více na způsoby, jak praktiky etablované na úrovni EU pronikají do existujících politických praktik členských zemí EU (Rosamond 2003: 117). V kontextu nového institucionalismu má sociologický institucionalismus tři specifické charakteristiky. Zaprvé, sociologičtí institucionalisté vymezují instituce mnohem širším způsobem než politologové, když do svého popisu a analýzy činnosti institucí zahrnují nejen formální pravidla, postupy a normy, ale zejména symbolický systém, kognitivní vjemy a morální hodnoty, které determinují lidskou aktivitu. S takovým přístupem tendují ke konceptuálnímu průniku mezi institucemi a společností, resp. kulturou. Zadruhé, sociologický institucionalismus zdůrazňuje silně interaktivní a vzájemně ovlivňující charakter vztahů mezi institucemi a aktivitami jedinců. Zatřetí, sociologický institucionalismus hájí myšlenku, že instituce zavádějí nové institucionální praktiky (hovoříme o institucionálních změnách – pozn. aut.) s cílem zvýšit společenskou legitimitu instituce, resp. jejích členů, a nikoli proto, že by zavedení těchto nových praktik přispívalo k zvýšení efektivity instituce (Hall a Taylor 1996: 14–17).

3. Adaptační tlaky a institucionální změny v kontextu evropské integrace

V souladu s přístupem sociologického institucionalismu proces evropeizace „vyžaduje“, aby členské země, resp. země přistupující k EU internalizovaly, resp. přejaly normy sjednané na úrovni EU a rozvinuly nové praktiky vládnutí (Mörth 2003). Hovoříme o tzv. logice přiměřenosti, podle níž veřejně-političtí aktéři akceptují pravidla sjednaná na nadnárodní úrovni (March a Olsen 1998, 1999). Logika přiměřenosti tedy odráží učení se ve veřejně-politické a společenské sféře a vede k převzetí norem a pravidel vytvořených na úrovni EU a rozvoji nových identit na (sub)národních úrovních členských zemí, resp. zemí přistupujících k EU. Abychom získali kompletní obraz institucionální adaptace (sub)národních úrovní jako důsledku procesu evropeizace, musíme logiku přiměřenosti doplnit logikou následku, která je charakteristická pro institucionalismus racionální volby. V souladu s touto logikou (sub)národní veřejně-političtí aktéři přepočítávají a hodnotí důsledky adaptace. Logika přiměřenosti pak

vede k přerozdělování zdrojů a odlišnému posílení veřejně-politických aktérů na (sub)národních úrovních (Cowles et al. 2001, Börzel a Risse 2003). Využití obou přístupů nám tak umožňuje identifikovat různé mechanismy institucionálních změn, které mají stejný vliv na změny ve veřejných politikách i politických institucích, a identifikuje různé aktéry, kteří vyvolávají a urychlují změny na (sub)národních úrovních (Börzel a Risse 2003: 63).

Na tomto místě musíme zdůraznit, že internalizace pravidel a norem, resp. adaptace nejsou mechanické. I když instituce mohou měnit preference veřejně-politických aktérů, nemohou se měnit samy od sebe, protože jejich proměna je vázána na vztahy mezi jednotlivými veřejně-politickými aktéry a jejich zájmy (Paraskevopoulos 2002: 6). V tomto kontextu evropské adaptace coby kulturní adaptace se tím spíše uplatní koncepty adaptačních tlaků (*adaptational pressures*) a vzájemného souladu (*goodness of fit*) (viz Risse et al. 2001). Tlak na adaptaci např. poukazuje na požadavky, které musí členské a přistupující země splnit jako předpoklad úspěšného působení v dílčích veřejně-politických oblastech. Na druhé straně koncept vzájemného souladu je terčem četných kritik, protože *a priori* nerespektuje společensko-politická, institucionální a kulturní specifika členských zemí EU ani zájmy jednotlivých (sub)národních aktérů a možnosti využití principu veta z národní úrovně (Lajh 2006). Tento koncept tedy v jednotlivých veřejně-politických oblastech předpokládá konvergenci mezi všemi členskými zeměmi *per se*. Realita je nicméně většinou opačná, charakterizovaná výraznou divergencí, která se vyskytuje jak uvnitř jednotlivých veřejně-politických oblastí, tak mezi jednotlivými členskými zeměmi a dokonce i uvnitř jednotlivých členských zemí (zejména v oblasti politiky regionálního rozvoje). Bezesporu platí, že v kontextu EU země zpravidla pozorují a kopírují jedna druhou, ale vždy existuje prostor (i když s ohledem na danou oblast či konkrétní zemi odlišná) pro domácí interpretaci (*interpretation*), překlad (*translation*) a opravy (*editing*). Země tedy interpretují, převádějí a opravují pravidla hry způsobem, který vyhovuje jejich národnímu politicko-institucionálnímu kontextu (Mörth 2003: 162). V tom smyslu musí např. přistupující země vyhovět některým podmínkám a převzít sadu pravidel, která vyžadují také úspěšnou správu a implementaci kohezních a strukturálních fondů (viz Keating 2003).

V souladu s těmito úvahami v následujícím textu nejdříve analyzujeme přípravu Slovinska na spolupráci v rámci kohezní politiky EU: 1) výstavbu institucionální struktury pro správu programů předvstupní pomoci ve vyjednávacím, resp. (před)vstupním období (interpretace a překlad pravidel hry); a 2) opravy vytvořené struktury s cílem správy a aplikace strukturálních fondů v období plnoprávného členství země v EU.

4. Adaptační tlaky po institucionálních změnách v oblasti politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku

Oblast regionálního rozvoje byla jednou z nejkompexnějších otázek vyjednávání s EU (viz např. Bučar a Brinar 2002, Krašovec a Lajh 2004).⁸ Právní řád EU v oblasti regionální politiky zpravidla tvoří opatření, která nevyžadují přenos do národní legislativy, ale „pouze“ určují pravidla hry při správě a implementaci programů kohezního a strukturálních fondů. O těchto programech členské země sice jedná s Evropskou komisí, ale jejich implementace je v kompetenci členských zemí. Navzdory tomu je velmi důležité, aby členské země obecně respektovaly právní řád EU v této oblasti, např. pravidla určující principy veřejných soutěží

a (finančního) dohledu nad implementovanými projekty. Stejně tak je potřebné, aby členské země disponovaly vyhovující institucionální strukturou, která zajišťuje efektivní správu a implementaci projektů.⁹ Není proto překvapivé, že spolupráce Slovinska v kohezní politice EU (procesu předvstupní pomoci) od začátku 90. let 20. století nejdříve vyvolala relativně výrazné adaptace slovinského právního a institucionálního rámce. Navzdory tomu se jak smysl, tak podoba adaptace v oblasti regionálního rozvoje ve Slovinsku výrazně odlišují s ohledem na časovou dimenzi vyjednávacího, resp. přístupovacího procesu. Tyto adaptace můžeme rozdělit v souladu se dvěma fázemi: 1) výstavby adekvátní institucionální struktury pro správu a implementaci předvstupní pomoci EU; 2) přípravy na spolupráci, resp. čerpání ze strukturálních fondů a kohezního fondu EU v podmínkách řádného členství. V první fázi byly adaptace zpravidla prováděny *ad hoc* a vycházely ze zásady „učení praxí“ (*lessons learned*). Tímto způsobem byla současně s implementací programů předvstupní pomoci vytvářena institucionální struktura. Ve druhé fázi adaptace zpravidla vycházely z poradní politiky a získaných zkušeností a znalostí z předvstupního období, částečně pak z preferencí klíčových politických aktérů. V této fázi adaptace představovaly zejména opravy (i když někdy poněkud radikální) dříve vystavěné institucionální struktury a praxe. Proto je důležité zdůraznit, že se obě zmíněné fáze ve značné míře překrývají a proplétají.

4.1 Interpretace a překlad pravidel hry

Paralelně s příjmem předvstupní pomoci byla ve Slovinsku postupně budována také institucionální struktura pro správu prostředků programů předvstupní pomoci. Záhy po mezinárodním uznání Slovinska a začátku ustavování otevřených kontaktů s EU slovinská vláda zahájila přípravy na implementaci programu PHARE. Již v roce 1991 vláda v rámci tehdejšího ministerstva vědy a technologie založila tzv. Meziřesortní koordinaci pro správu zahraniční technické pomoci.¹⁰ V rámci ministerstva byl založen odbor zahraniční technické pomoci, odpovědný za podporu a koordinaci aktivit různých programů pomoci ze zahraničí (Genorio 2002, Jerina 2004). Vzhledem k tomu, že se předpokládalo, že ministerstvo vědy a technologie bude spravovat projekty v oblasti vědy, se zdálo být logické, aby převzalo odpovědnost také za koordinaci různých forem zahraniční pomoci, jež má obvykle projektovou podobu, včetně předvstupní pomoci ze strany EU (Škoda 2001). Musíme přitom upozornit, že role ministerstva se neomezovala pouze na koordinaci předvstupní pomoci, ale zahrnovala také koordinaci technické a finanční pomoci ze zahraničí.

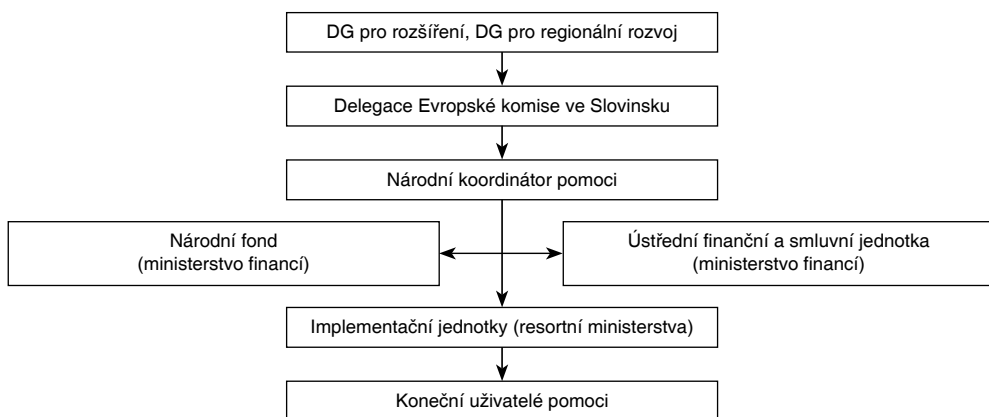
Po založení Úřadu pro evropské záležitosti v rámci ministerstva zahraničních věcí přenesla vláda v roce 1996 odpovědnost za koordinaci předvstupní pomoci z EU z ministerstva vědy a technologie na tento úřad. Úřad pro evropské záležitosti byl založen již v roce 1995, primárně s cílem: 1) koordinovat přípravy jednání před podpisem Evropské dohody; a 2) neformálně koordinovat evropské záležitosti na národní úrovni (Fink Hafner a Lajh 2003: 99). V roce 1996 Úřad převzal do své kompetence nejdříve koordinaci národního programu PHARE a programu PHARE určeného pro přeshraniční spolupráci. Musíme zdůraznit, že Úřad pro evropské záležitosti převzal pouze koordinaci předvstupní pomoci EU, zatímco koordinace další technické a finanční pomoci ze zahraničí zůstala v kompetenci ministerstva vědy a technologie. Došlo tak k „oddělení“ předvstupní pomoci EU od dalších programů zahraniční pomoci. Tyto skutečnosti vysvětlují primární *ad hoc* institucionální adaptaci a jsou

v souladu se výzkumnými zjištěními (např. Fink Hafner a Lajh 2003: 165) o prvotní postupné, pragmatické a flexibilní adaptaci jádra slovinské výkonné moci, když byly nové „evropské“ úlohy přidány k již existujícím úlohám uvnitř jednotlivých politických institucí, jejich odborů, resp. jiných součástí.

Po založení Služby vlády Slovinské republiky pro evropské záležitosti (SVEZ) v prosinci 1997 převzala tato instituce zaměstnance, aktivity a prostředky zrušeného Úřadu pro evropské záležitosti (viz Fink Hafner a Lajh 2003). SVEZ tak převzala také koordinaci předvstupní pomoci EU. V rámci SVEZ byl pro tento účel založen Sektor pro zahraniční pomoc, odpovědný za výkon odborných a technických úkolů v oblasti předvstupní pomoci (ibid.; Jerina 2004). V tomto rámci Sektor mj. 1) zajišťoval všem zainteresovaným stranám potřebné informace o předvstupní pomoci; a 2) informoval slovinskou vládu o dopadech předvstupní pomoci (Fink Hafner a Lajh 2003: 96). Tak se stal SVEZ národním koordinátorem odpovědným za projektování a implementaci programů pomoci a také dozor nad využitím prostředků zahraniční pomoci (Mrak et al. 2004: 133).

Instalace národního koordinátora pomoci ve Slovinsku představovala část širšího procesu zavádění decentralizovaného systému (tzv. obsahové) implementace programů PHARE. Tato decentralizovaná institucionální struktura (viz obr. 1) se začala formovat od počátku roku 1999. V jejím rámci probíhala obsahová implementace programů PHARE prostřednictvím implementačních jednotek v rámci jednotlivých ministerstev, zatímco finanční správa prostředků programů PHARE byla centralizována v kompetenci ministerstva financí, v jehož rámci byly založeny Národní fond, resp. Ústřední finanční a smluvní jednotka (Mrak et al. 2004: 133–134). Národní fond byl založen¹¹ za účelem správy svěřených prostředků; jednalo se o centrální finanční orgán, přes nějž byly finanční prostředky EU převáděny do partnerské země (Mrak et al. 2004: 133, Milatovič 2002). Ústřední finanční a smluvní jednotka hrála roli implementační agentury a pečovala o veřejné soutěže a uzavírání smluv s implementátory

Obrázek 1: Systém správy a implementace předvstupní pomoci (programy PHARE) ve Slovinsku na konci 90. let 20. století



Zdroj: Lajh 2006: 160

(Mrak et al. 2004: 134, Grošelj 2002). Odpovědnost za výběr projektů a dohled nad nimi byla svěřena resortním ministerstvům, jež program PHARE také implementovala ve spolupráci s ostatními implementačními agenturami, často také ve spolupráci s konečnými uživateli (Mrak et al. 2004: 134).

Po reformě v oblasti předvstupní pomoci v roce 2000, která zahrnovala změny v programu PHARE a zavedení dvou nových nástrojů předvstupní pomoci – programy ISPA a SAPARD – byl doplněn také institucionální rámec. Byl založen Společný dozorčí výbor, sestavený z národního koordinátora pomoci (SVEZ), představitelů ministerstva financí (Národního fondu a Ústřední finanční a smluvní jednotky) a jednotlivých odpovědných implementátorů (zpravidla státních tajemníků resortních ministerstev) (Mrak et al. 2004: 134–135). V souladu s Opatřením Rady č. 1266/99 se stal národní koordinátor pomoci odpovědným také za vzájemný soulad aktivit všech tří (před)vstupních nástrojů: PHARE, ISPA a SAPARD.

Po prvních zkušenostech s koordinací předvstupní pomoci EU se hlavním cílem další výstavby, resp. zlepšení institucionální struktury ve Slovinsku stalo zajištění transparentnosti aktivit a zamezení nadměrné atomizaci finančních prostředků. Vedle toho si slovinská vláda přála, aby byla „přechodná“ institucionální struktura maximálně podobná institucionální struktuře potřebné ke správě a implementaci pomoci EU v podmínkách plnoprávného členství (Strmšnik 2004).

Jak jsme uvedli, ve druhé fázi již institucionální adaptace ve značné míře byly založeny na poradní politice a prvních získaných zkušenostech a znalostech z předvstupního období. Na tomto základě také Strategie regionálního rozvoje Slovinska (SRR, 2001) jako součást reformy politiky regionálního rozvoje mj.¹² předpokládala 1) vytvoření odpovídajícího mechanismu meziministerské koordinace prostřednictvím určení rolí a odpovědností jednotlivých ministerstev při přípravě dokumentů rozvojového plánování a při zajišťování domácího kofinancování programů kohezní politiky EU; a 2) vytvoření rámce pro začleňování lokálních a regionálních partnerů do procesů tvorby a implementace kohezní politiky. Slovinská vláda tak současně akceptovala postoj, že spolupráce subnárodních aktérů má klíčový význam pro efektivitu tvorby a především implementace kohezní politiky.

4.2 První opravy systému

První opravy institucionální struktury v oblasti politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku můžeme časově ztotožnit s přijetím Zákona o podpoře rovnoměrného regionálního rozvoje (ZSSRR, 1999). Zatímco první období se vyznačovalo tvorbou institucionálního rámce pro správu předvstupní pomoci, ve druhém období byla zahájena výstavba institucionální struktury pro plánování a implementaci regionální politiky v širším smyslu, těsně svázané rovněž s kvalifikací k 1) čerpání prostředků z kohezního a strukturálních fondů v podmínkách plnoprávného členství v EU, a 2) implementaci vlastních programů s využitím těchto prostředků. V perspektivě tvorby odpovídající institucionální struktury byl ZSSRR na „makroúrovni“ důležitý, protože zakládal hned několik struktur – Radu pro strukturální politiku (SSP), Agentury Slovinské republiky pro regionální rozvoj (ARR), síť Regionálních rozvojových agentur (RRA) a Fond regionálního rozvoje a ochranu obydenosti slovinského venkova.

ZSSRR založil SSP jako koordinační orgán vlády, jenž je odpovědný za koordinaci návrhů dokumentů pro implementaci regionální strukturální politiky na národní úrovni a tvorbu

a koordinaci státních rozvojových pobídek a mezinárodní finanční pomoci (15. článek). Rada je tedy odpovědná za meziresortní koordinaci dokumentů dlouhodobého rozvojového plánování, jako např. Strategie hospodářského rozvoje Slovinska, Národního rozvojového programu, regionálních rozvojových programů a rozvojové strategie či národních sektorových programů. Členy SSP jsou ministři nebo státní tajemníci, kteří udělují podněty, důležité pro rovnoměrný regionální rozvoj. Původně byl předsedou Rady ministr hospodářství a rozvoje (Uradni list RS, št. 59/2000), po reformě v roce 2001 se jím stal ministr hospodářství (Uradni list RS, št. 17/2001), v roce 2003 pak ministr odpovědný za regionální rozvoj (Uradni list RS, št. 13/2003).¹³ Ve všech případech byla radě podpora zajištěna ze strany ministerstva, resp. vládní služby, z níž pocházel předseda Rady.

Na základě ZSSRR byla v roce 2000 založena Agentura pro regionální rozvoj (ARR) jako centrální státní instituce pro koordinaci regionální politiky ve Slovinsku. Při jejím založení slovinská vláda plánovala, že se po vstupu země do EU stane řídicím orgánem (*Managing Authority*) odpovědným za správu evropské kohezní politiky a efektivní a řádné čerpání prostředků z kohezního a strukturálních fondů EU (Strmšnik 2004). ARR byla založena jako orgán ministerstva zodpovědného za rozvoj – při založení to bylo ministerstvo hospodářství a rozvoje, od konce roku 2000 do transformace ARR v polovině roku 2003 pak ministerstvo hospodářství. ARR byla založena s cílem vykonávat rozvojové, poradní, urychlovací a koordinační aktivity státu při podpoře regionálního rozvoje. Spolupracovala tak na procesu přípravy státního rozpočtu, když připravovala odborné podklady pro koordinaci sektorových rozvojových programů a poskytování rozvojových pobídek ze strany různých ministerstev (16. článek ZSSRR). V souladu s Předpisem o složení, organizaci a úlohách ARR (Uradni list RS, št. 60/1999) byla mj. odpovědná také za přípravu, dohled a hodnocení Strategie regionálního rozvoje Slovinska a Státního rozvojového programu. ARR své aktivity propojovala s regionálními rozvojovými agenturami (RRA), jež podporovala v činnosti, resp. přípravě regionálních rozvojových programů. V souladu se Strategií regionálního rozvoje Slovinska ARR připravovala podklady pro formulování regionálních rozvojových programů. ARR rovněž pomáhala RRA při přípravě projektů a zajišťovala jim informace o nabídce rozvojových podpor, poradenství při přípravě projektů podporovaných z evropských strukturálních fondů a pomoc při získávání nutného lokálního, státního a evropského kofinancování.

S cílem vytvořit rámec pro začleňování lokálních a regionálních partnerů do procesu tvorby a implementace regionální strukturální politiky ve Slovinsku byla na základě ZSSRR založena již zmíněná síť RRA. Vytvořením této sítě měla být zaplněna institucionální mezera na „regionální“ úrovni¹⁴ (tj. na úrovni statistických regionů), především pak měla být iniciována vzájemná spolupráce lokálních společenství a dalších veřejně-politických aktérů z lokální úrovně. RRA byly založeny buď municipalitami a právními osobami veřejného i soukromého práva, nebo se municipality smluvně provázaly s existujícími ekonomickými tělesy. V souladu s Předpisem o organizaci a podmínkách výkonu činnosti regionálních rozvojových agentur (Uradni list RS, št. 52/2000) RRA splňuje podmínky pro svou činnost, pokud ji založí většina municipalit v rámci statistického regionu, přičemž počet stálých obyvatel těchto municipalit musí přesahovat 50 % ze všech osob trvale žijících ve statistickém regionu. RRA musí disponovat vyhovujícím personálem, prostory a zařízením pro svou činnost. Rozvojové úkoly RRA jsou podle platné legislativy primárně spojeny s přípravou regionálních a společných rozvojových programů, přičemž koordinují práci lokálních rozvojových agentur, které

spolupracují na přípravě a implementaci regionálního rozvojového programu a dohlížejí na provádění tohoto programu. RRA jsou rovněž odpovědné za poradenství a přípravu projektů do programů regionálních rozvojových pobídek. Vedle toho spolupracují při přípravě státních dokumentů rozvojového plánování, např. Strategie regionálního rozvoje Slovinska či Národního rozvojového programu.¹⁵ Při své činnosti RRA spolupracují s ARR, dalšími RRA, Fondem regionálního rozvoje a ochrany obydlivosti slovinského venkova, Agenturou pro zemědělské trhy a rozvoj venkova, Urychlovacím centrem pro rozvoj drobného podnikání, komorami a sociálními partnery, resp. dalšími rozvojovými a finančními organizacemi aktivními v regionu (7. článek); vzhledem k této pozici jsou RRA klíčovým veřejně-politickým aktérem na regionální úrovni ve Slovinsku.

V souladu s ZSSRR byla ve Slovinsku založena síť dvanácti RRA, které se kryjí s dvanácti statistickými regiony. Musíme přitom zdůraznit, že jednotlivé RRA se od sebe výrazně liší jak organizační strukturou, kádrovými a finančními dispozicemi i stupněm podpory z okolí, zejména co se týče starostů a dalších lokálních politiků (Jerina 2004, Strmšnik 2004, Krapec 2005). Nejvýraznější rozdíl mezi nimi spočívá v počtu a kompetencích odborných pracovníků; druhý významný rozdíl se týká vazby jednotlivých RRA k regionu, kde působí. RRA, které sídlí na méně rozvinutých územích, jsou zpravidla aktivnější při získávání evropských prostředků a mají rovněž vyšší podporu v rámci regionu. Co se týče přístupu k řešení problémů, pozorujeme mezi RRA rozdíly v míře podpory ze strany starostů a míře spolupráce s lokálním/regionálním hospodářstvím. Mnohokrát je v tomto ohledu zmiňována otázka, kde

Obrázek 2: Rozdělení Slovinska na 12 statistických regionů na úrovni NUTS-3



Zdroj: Kezunovič 2003: 102

konkrétně RRA v rámci regionu sídlí – v některých případech jsou RRA obviňovány, že svou činností preferují rozvoj pouze v některých částech statistických regionů a nepečují o rozvoj regionu jako celku. Fakticky pro všechny RRA platí, že stále disponují relativně omezenými finančními prostředky a nedisponují v objemu ani kvalitě dostatečným kádrovým zázemím. Fragmentace občin v poslední dekádě ještě posílila finanční problémy lokální úrovně samosprávy, což lokálním rozpočtům výrazně komplikuje situaci při (výrazném) kofinancování jednotlivých projektů v rámci statistického regionu.

4.3 Další opravy systému (a konsolidace ustavení institucionální struktury?)

Ačkoliv Evropská komise ve své řádné zprávě o pokroku při začleňování Slovinska do EU v roce 1999 pozitivně ohodnotila ZSSRR,¹⁶ začala slovinská vláda do systému relativně brzy zanášet opravy, které místy vedly i k radikálním změnám včetně založení nové vládní služby se statutem ministerstva bez portfeje. Tyto změny, resp. adaptace byly částečně výsledkem pozdějších hodnocení ze strany Evropské komise týkajících se převzetí povinností v oblasti regionální politiky a koordinace strukturálních fondů v kandidátských zemích,¹⁷ částečně pak vnitropolitického vývoje. Změny vycházely ze změn a doplňků v ZSSRR (Uradni list RS, št. 56/2003) a přijetí Rozhodnutí o provádění postupů při využití prostředků strukturální politiky ve Slovinské republice (Uradni list RS, št. 30/2004, št. 48/2004 in št. 87/2004).

Nejvýraznější oprava vystavěné institucionální struktury se týkala funkce výkonného orgánu, jenž bude po vstupu Slovinska do EU odpovědný za správu kohezní politiky EU a efektivní, resp. řádné čerpání prostředků z kohezního a strukturálních fondů EU. Již jsme zmínili, že původním záměrem bylo, aby tuto roli převzala ARR. Slovinská vláda nicméně dospěla k závěru, že formální/politické postavení ARR coby orgánu začleněného do struktury ministerstva z něj činí příliš slabého aktéra, než aby mohl převzít řízení (Strmšnik 2004). Proto byla v únoru 2003 založena Služba Vlády Slovinské republiky pro strukturální politiku a regionální rozvoj (SVSP).¹⁸ Založení této služby znamenalo další přesun funkce ústřední státní instituce odpovědné za řízení a koordinaci regionální politiky ve Slovinsku. Pozorujeme zde podobný vzorec institucionální adaptace jako v případě „makrokoordinace“ evropských záležitostí ve Slovinsku, kdy po první postupné a flexibilní adaptaci byl na konci roku 1997 založen SVEZ (viz Fink Hafner a Lajh 2003).

Při založení měla SVSP¹⁹ převzít část zaměstnanců ministerstva hospodářství, ARR, SVEZ a dalších ministerstev. Uvnitř SVSP byly vytvořeny dvě oblasti aktivit: 1) koordinace činností pro zajištění rovnoměrného regionálního rozvoje a 2) koordinace činností pro implementaci evropské strukturální a kohezní politiky. V tomto rámci se SVSP mj. stala odpovědnou za: 1) řízení meziresortních příprav a koordinaci rámcových dohod s EU, na jejichž základě Slovinsko získává prostředky z rozpočtu EU; 2) výkon řízení pro potřeby evropských strukturálních fondů a kohezního fondu; koordinaci, dozor a hodnocení činností ministerstev, vládních služeb a dalších orgánů při implementaci cílů regionální politiky, o čemž musí reportovat vládě.

Po parlamentních volbách v říjnu 2004 a změně vlády na konci tohoto roku došlo počátkem roku 2005 k rozšíření oblasti činností SVSP a změně jejího názvu na Službu vlády Slovinské republiky pro lokální samosprávu a regionální rozvoj (SVLS). Na základě Rozhodnutí o založení pracovních oblastí Služby vlády Republiky Slovinsko pro lokální samosprávu a regionální politiku (Uradni list RS, št. 7/2005) zůstala při přechodu od SVSP k SVLS dvě

klíčová témata – koordinace aktivit pro zajištění rovnoměrného regionálního rozvoje a koordinace aktivit pro implementaci evropské strukturální a kohezní politiky – totožná; SVLS ale byla doplněna ještě třetí oblastí aktivit, kterou byla oblast lokální samosprávy. Tato oblast byla dříve v kompetenci Ředitelství pro veřejnou správu v rámci ministerstva vnitra, jež bylo společně s SVSP sloučeno v SVLS. S ohledem na skutečnost, že Slovinsko stále nedisponuje „skutečnými“ regiony coby druhou úrovní samosprávy, je takové opatření logické a nutné, protože zjevně nabízí výraznější koordinaci a také flexibilitu činností v rámci politiky regionálního rozvoje. Na uvedeném procesu sloučení institucí a jejich kompetencí mj. vidíme, že institucionální adaptace jako následek začleňování země do evropského integračního procesu není determinována pouze tlaky na evropeizaci národního politického systému, ale do značné míry také politicko-institucionálními preferencemi klíčových národních politických aktérů.

Založení SVSP/SVLS logicky přineslo i transformaci ARR. Po založení nové vládní služby ARR coby orgán začleněný do ministerstva odpovědného za (regionální) rozvoj přestala fungovat. V souladu se Zákonem o veřejných agenturách (Uradni list RS, št. 52/2002) a na základě Rozhodnutí o všeobecných podmínkách činnosti Veřejné agentury Republiky Slovinsko pro regionální rozvoj (Uradni list Rs, št. 62/2003) byla založena nová agentura,²⁰ která převzala všechny zaměstnance, prostředky a závazky dosavadní ARR. Nová ARR pokračovala v činnosti zejména v oblasti distribuce regionálních rozvojových pobídek. Koordinace přípravy rozvojových programových dokumentů byla z kompetence předchozí ARR přenesena pod správu SVSP/SVLS. Činnost nové ARR se soustředila do tří sektorů: Sektor regionálního rozvoje; Sektor přeshraniční spolupráce a aktivity Společenství INTERREG; Sektor ekonomické a sociální koheze.

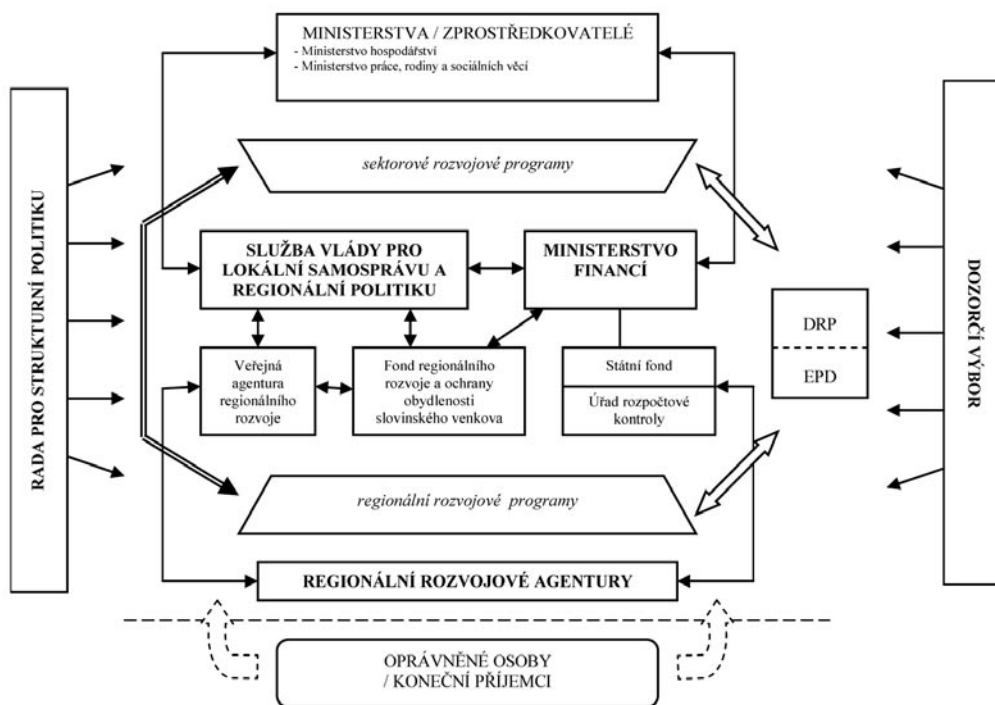
Na základě popsaných a analyzovaných procesů se domníváme, že ve Slovinsku byla postupně vystavěna relativně stabilní institucionální struktura pro řízení a implementaci společné kohezní politiky (viz obr. 2). V souladu s velikostí Slovinska a jeho současnou správně-teritoriální strukturou (absence „skutečných“ regionů, resp. krajů) již slovinská negociační stanoviska v oblasti regionální politiky a koordinace strukturálních fondů předpokládala, že Slovinsko zavede relativně centralizovaný model řízení a implementace regionální politiky. Ústřední roli v procesu řízení evropské regionální politiky a efektivního a řádného čerpání zdrojů z kohezního a strukturálních fondů EU z tohoto důvodu převzala jedna centrální agentura (SVSP/SVLS), stejně jako pouze jedna instituce převzala odpovědnost za transfer plateb (Národní fond v rámci ministerstva financí). Navzdory tomu vytvořený institucionální systém není plně centralizován.

Rozhodnutí o zavádění postupů při využití prostředků strukturální politiky ve Slovinské republice (Uradni list RS, č. 30/2004, č. 48/2004 a č. 87/2004) v rámci institucionální struktury za jednotlivé strukturální fondy učinila odpovědnými zprostředkující orgány. Za Evropský fond regionálního rozvoje tak odpovídá ministerstvo hospodářství, za Evropský sociální fond ministerstvo práce, rodiny a sociálních věcí. Jak jsme již zmínili, SVLS mj. spravuje kohezní fond, v jehož rámci environmentální segment spadá pod ministerstvo životního prostředí, dopravní segment pak pod ministerstvo dopravy.

Že můžeme hovořit o konsolidované institucionální struktuře, potvrzuje také skutečnost, že po parlamentních volbách 2008 a další změně vlády nebyla institucionální struktura v oblasti politiky regionálního rozvoje nijak změněna. Jedná se o jedinečný případ, protože v minulosti představovaly změny v oblasti politiky regionálního rozvoje při změně složení vlády

pravidlo. Navzdory tomu hlavní politické tábory stále nejsou schopny dosáhnout konsenzu ohledně zavedení krajů²¹ (k problematice politické debaty o zavedení krajů ve Slovinsku viz např. Cabada 2005), jež by zajistě ovlivnilo a vyvolalo změny v institucionální struktuře.

Obrázek 3: „Makroinstitucionální“ struktura pro řízení a výkon politiky regionálního rozvoje



Zdroj: Lajh 2006: 168

5. Závěr

Spolupráce Slovinska v kohezní politice EU (resp. procesu předvstupní pomoci) od začátku 90. let 20. století do současnosti nejdříve vyvolala relativně velké adaptace v její institucionální struktuře. Tyto adaptace můžeme rozdělit v souladu se dvěma fázemi: 1) výstavba optimální institucionální struktury pro řízení a implementaci předvstupní pomoci EU; 2) spolupráce, resp. čerpání ze strukturálních fondů a kohezního fondu EU v podmínkách plnoprávného členství. V první fázi byly adaptace zpravidla zaváděny *ad hoc* a vycházely ze zásady „učení se praxí“; současně s implementací programů předvstupní pomoci byla tvořena institucionální struktura. Ve druhé fázi adaptace vycházely částečně z poradní politiky a získaných zkušeností a znalostí z předvstupního období, částečně z preferencí klíčových politických aktérů.

V této fázi představovaly adaptace zejména opravy (i radikální) primární institucionální struktury a praktik. Proto musíme zdůraznit, že se obě fáze poměrně výrazně překrývají a prolétají.

Tabulka 2: Přístupy nového institucionalismu a institucionální inženýrství v oblasti politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku

Klíčové mezníky institucionální adaptace (<i>historický institucionalismus</i>)	„logika přiměřenosti“ (<i>sociologický institucionalismus</i>)	„logika přiměřenosti“ (<i>institucionalismus racionální volby</i>)	rozsah/hloubka změn podle Bulmer in Burch (1998b)
ministerstvo vědy a technologie, odbor zahraniční technické pomoci	potřeba koordinace technické a finanční pomoci ze zahraničí	„projektová povaha“ zahraniční technické a finanční pomoci	transformačně-postupná změna
ministerstvo zahraničních věcí, Úřad evropských záležitostí	oddělení předvstupní pomoci EU od další technické a finanční pomoci ze zahraničí	koncentrace evropských záležitostí v rámci jedné instituce včetně předvstupní pomoci EU	radikální / transformačně-postupná změna
Služba vlády pro evropské záležitosti, Sektor zahraniční pomoci	Založení nové služby, specializující se na koordinaci evropských záležitostí	„širší“ oddělení evropských záležitostí od mezinárodních vztahů včetně předvstupní pomoci EU	radikální / transformačně-postupná změna
Agentura regionálního rozvoje	ustavení koordinace pro řízení a implementaci evropské regionální politiky po vstupu Slovinska do EU	oddělení politiky regionálního rozvoje od ostatních sektorových politik	radikální změna
Rada pro strukturální politiku	ustavení politické koordinace politiky regionálního rozvoje	„politické“ složení instituce	radikální změna
Regionální rozvojové agentury	(funkční) vyplnění institucionálního vakua na regionální úrovni	na úrovni každého statistického regionu založena RRA	radikální změna
Národní fond a Ústřední finanční a smluvní jednotka	ustavení instituce pro finanční správu prostředků „evropské“ pomoci	finanční záležitosti regionální politiky jsou řízeny centrálně v rámci ministerstva financí	radikální změna
Služba vlády pro strukturální politiku a regionální rozvoj	vnitřní činitel, přenos koordinace na úroveň ministerstva	přesvědčení, že předchozí koordinací orgán byl v systému státní správy příliš slabý	radikální změna
Služba vlády pro lokální samosprávu a regionální politiku	vnitřní činitel – výměna vlády	rozšíření kompetencí o sféru místní správy	postupná změna

Zdroj: Autoři

V našem článku jsme na bázi konceptu adaptačních tlaků a s využitím tří různých přístupů nového institucionalismu analyzovali institucionální inženýrství v oblasti politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku (viz tab. 2). Mj. jsme zaznamenali dílčí pragmatický efekt institucionálního přelítí z oblasti „makrokoordinace“ evropských záležitostí do sféry regionálního rozvoje ve Slovinsku. Prvotní *ad hoc*, resp. postupná, pragmatická a flexibilní institucionální adaptace byla doplněna jak transformačně-postupnými, tak radikálními změnami (srov. Fink

Hafner a Lajh 2003 a 2005). Musíme přitom zdůraznit, že adaptace v oblasti politiky regionálního rozvoje byly výrazně komplexnější a obsahovaly více radikálních změn ve sféře „makrokoordinace“ evropských záležitostí.

Jak jsme v našem článku ukázali, provádění určitých změn představuje proměnu aktivit, rutiny a dokonce formálních institucí a postupů a zejména v kontextu evropské integrace závisí na míře nátlaku na adaptaci (*adaptational pressure*). Míra adaptačního tlaku vyvolaného procesem evropeizace by měla být odvozena od kvality požadavků (*goodness of fit*) definovaných institucemi a jejich postupy na úrovni EU a (sub)národní regulace konkrétní členské země. Čím menší je soulad (*fit*) mezi novými požadavky na straně jedné a (sub)národními strukturami na straně druhé, tím vyšší by měl být tlak na adaptaci (Risse et al. 2001: 6–7). Pokud je soulad při vnímání konkrétního tématu nízký, pak by tedy „evropské“ požadavky měly zvyšovat míru adaptačního tlaku, protože vyžadují výraznější změny v národní legislativě. V těchto případech může být výsledkem méně efektivní implementace společných politik EU. S ohledem na předchozí podružnost politiky regionálního rozvoje ve Slovinsku nebyly ani instituce v této oblasti dostatečně vybudované a rozvinuté. Proto byl tlak na adaptaci národních institucí v naší zkoumané oblasti poměrně citelný, a to zejména z perspektivy úspěšné implementace společné evropské kohezní politiky a následně efektivního čerpání evropských prostředků.

Zvláštní adaptační výzvou bylo v procesu přičleňování Slovinska k EU také zaplnění institucionálního vakua na regionální úrovni. Nejhmatalejší výsledkem této adaptace je založení sítě 12 RRA. Tato síť je podle našeho názoru výsledkem 1) vnějších či „evropských“ tlaků na vytvoření takové sítě, tj. adaptačních tlaků na teritoriální reorganizaci v souladu s klasifikací NUTS, a 2) změn v národní legislativě, která jako vnitřní aktér „vyvolala“ vznik sítě RRA. Vidíme zde tedy dvojí logiku adaptačních tlaků se dvěma klíčovými aktéry, kteří rozhodujícím způsobem ovlivnili tvorbu subnárodní sítě ve Slovinsku: vnějšího aktéra v podobě „evropského modelu regionalizace“ a vnitřního aktéra v podobě změněné legislativy, která umožnila (teritoriální/funkční, institucionální a procesní) adaptace. Takový vývoj je v souladu s tezemi Wallaceové (2000) či Börzelové (2001), že víceúrovňový systém vládnutí EU odráží tzv. dynamiku „push-pull“ mezi různými úrovněmi rozhodování, když se na jedné straně vyžadují určité adaptace, na straně druhé se tyto adaptace provádějí v souladu s veřejně-politickými preferencemi klíčových veřejně-politických aktérů na (sub)národní úrovni, a to způsobem, který vyhovuje (sub)národnímu kontextu opatření. Protože je pro Slovinsko charakteristická absence krajů jako politicko-administrativních jednotek, byla následkem modelu adaptace *push-pull* tvorba funkčních RRA na úrovni statistických/rozvojových regionů.

Poznámky:

1. Tvorba institucí je charakterizována různými institucionálními volbami a opatřeními, které by měly pomáhat skupinám jednotlivců při řešení různých společenských problémů (Dowding 1994: 108).
2. Takové praktiky a pravidla jsou začleněny do významových struktur, které vysvětlují a legitimizují jednotlivé identity, praktiky a pravidla, která jsou s nimi svázána. Praktiky a pravidla jsou začleněny rovněž do různých zdrojů a zásad jejich distribuce, což jedincům umožňuje, aby hráli svou roli správným způsobem, zatímco pro kolektivitu je důležité, aby socializovaly jedince a sankcionovaly takové z nich, kteří sejdou ze správné cesty (March a Olsen 1998: 948).

3. Zakladateli normativního institucionalismu jako počátku výzkumného směru nového institucionalismu jsou March a Olsen, kteří tento pojem rovněž uvedli do politické vědy (Peters 1999).
4. Behavioralismus je založen na předpokladu, že liberální demokracie jsou pluralistické, přičemž moc je rozprostřena po celém společenství, a obhájí tezi, že politické chování je třeba pojednávat v různých institucionálních rámcích, pokud chceme určit dílčí, resp. specifické vzorce chování (Dowding 1994: 106).
5. Teorie racionální volby vychází z individualistických (Peters 1999: 43) a staví obecné předpoklady o motivacích jedinců ve snaze přiblížit se schopnosti předpovědi, jak se tito jedinci budou chovat v určitých společenských situacích (Dowding 1994: 106–107). Chování a rozhodování jedinců je zpravidla založeno na předpokladu maximalizace jejich užítku (ibid.; Peters 1999: 43).
6. Kvůli různým variacím nového institucionalismu Bulmer (1997) hovoří o novém institucionalismu jako o „deštníku“ (*umbrella term*) pro různé (nové) institucionální přístupy.
7. Peters (1999) např. hovoří o sedmi přístupech nového institucionalismu: normativním institucionalismu, institucionalismu racionální volby, historickém institucionalismu, empirickém institucionalismu, sociologickém institucionalismu, institucionalismu zájmové reprezentace a mezinárodním institucionalismu.
8. Hughes et al. (2003: 70) zjišťují, že kapitola o regionálním rozvoji byla třetí nejproblematictější ze všech jedenácti vyjednávacích kapitol mezi přístupujícími zeměmi a Evropskou komisí. Následkem toho všechny z vyjednávacích zemí přesunuly tuto kapitolu do poslední fáze vyjednávání.
9. Viz *Comprehensive monitoring report on Slovenia's preparations for membership*, 2003.
10. V rámci širší reformy a racionalizace slovenské státní správy v roce 2000 bylo ministerstvo sloučeno s ministerstvem školství a sportu v ministerstvu školství, vědy a sportu. Na konci roku 2004 nová vláda toto ministerstvo opět rozdělila vedví a vznikla ministerstva vysokého školství, vědy a technologie, resp. ministerstvo školství a sportu.
11. Memorandum o souhlasu s ustavením Národního fondu bylo podepsáno na konci prosince 1998 (Mrak et al. 2004: 133).
12. Strategie regionálního rozvoje Slovinska jako předpoklad reformy regionální politiky v užším smyslu vymezila především zvýšení rozpočtových prostředků, jež stát věnuje na rovnoměrnější regionální rozvoj.
13. Na začátku roku 2003, kdy byla reforma provedena, šlo o ministra bez portfeje řídicího Službu vlády pro strukturální politiku a regionální rozvoj, v současnosti se jedná o ministra Služby vlády pro místní samosprávu a regionální politiku.
14. Ve Slovinsku regionu coby administrativně-politické jednotky neexistují.
15. Více o roli a úkolech RRA viz *Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog RRA* (Uradni list RS, št. 52/2000) a jeho změny a doplňky (Uradni list RS, št. 111/2000, št. 44/2001, št. 59/2003 in št. 110/2004).
16. Ve zprávě se uvádí, že „zákon je založen na stejných principech jako společná kohezní politika a ustavuje obecný administrativní (institucionální – pozn. aut.) rámec pro implementaci společné kohezní politiky“ (viz *Redno poročilo EK o napredku Slovenije pri vključevanju v EU*, 1999).
17. Viz *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments*, Brussels, 16. 7. 2003.
18. Při založení SVSP existovala ve Slovinsku rovněž „opoziční interpretace“ tohoto kroku. K založení došlo poté, co 19. prosince 2002 Anton Rop v pozici předsedy vlády nahradil Janeze Drnovška; ten z pozice odstoupil po zvolení prezidentem republiky. Rop po převzetí funkce sestavil vládu podobnou Drnovškově, která ale nově zahrnuje také ministryni bez portfeje odpovědnou za strukturální politiku a regionální rozvoj. Opozice byla přesvědčena, že vláda SVSP založila „pouze“ kvůli přání jednoho z koaličních partnerů (Demokratické strany důchodců Slovinska – DeSUS) převzít řízení jednoho z ministerstev. DeSUS totiž v Drnovškově vládě nespravoval žádné z ministerstev a výměna na postu premiéra, jež vede k nutnosti projít znovu procesem vyslovení důvěry vládě,

straně otevřela možnost posílit pozice v rámci koalice. Dodejme, že po změně vlády na konci roku 2004 se bývalá opozice nerozhodla SVSP zrušit, ale přejmenovala ji a rozšířila její pravomoci. Více v dalším textu.

19. Ačkoliv oficiální stanovisko vlády vycházelo z toho, že SVSP převzala část zaměstnanců dalších resortních ministerstev, resp. orgánů v jejich správě, podle Aljančičové (2005) a Koširové (2005) se tak nestalo. Podle obou autorek byla s výjimkou řídících kádrů SVSP založena ze zcela nových, mladých kádrů.
20. Abychom se vyhnuli možným nedorozuměním a nejasnostem, i pro Veřejnou agenturu pro regionální rozvoj budeme dále používat zkratku ARR.
21. Přijetí legislativy ustavující kraje vyžaduje dvouřetěnovou – ústavní – většinu v dolní komoře slovenského parlamentu.

Použité zdroje:

- Armstrong, Kenneth a Bulmer, Simon. 1998. *The Governance of the Single European Market*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Börzel, Tanja. 2001. „Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism?“ In: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Eds. Maria G. Cowles, James Caporaso a Thomas Risse. Ithaca/London: Cornell University Press, 137–158.
- Börzel, Tanja A. a Risse, Thomas. 2003. „Conceptualizing the Domestic Impact of Europe.“ In: *The Politics of Europeanization*. Eds. Kevin Featherstone a Claudio M. Radaelli. Oxford University Press, 57–80.
- Bučar, Bojko a Brinar, Irena. 2002. „Nekateri pre(po)misleki ob vstopanju v EU.“ *Teorija in praksa* 39, č. 4, 654–668.
- Bulmer, Simon J. 1997. *New Institutionalism, The Single Market and EU Governance*. (http://www.arena.uio.no/publications/wp97_25.htm).
- Cabada, Ladislav. 2005. *Politický systém Slovenska*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Cowles, Maria G.; Caporaso, James a Risse, Thomas (eds.). 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Dowding, Keith. 1994. „The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and ‚New Institutionalism‘.“ *Journal of Theoretical Politics* 6, č. 1, 105–117.
- Fink Hafner, Danica a Lajh, Damjan. 2003. *Managing Europe from Home: the Europeanisation of the Slovenian Core Executive*. Lublaň: Faculty of Social Sciences.
- Fink Hafner, Danica a Lajh, Damjan. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Lublaň: Fakulteta za družbene vede.
- Hall, Peter A. a Taylor, Rosemary C. R. 1996. „Political Science and the Three New Institutionalisms.“ *Political Studies* 44, č. 5, 936–957.
- Keating, Michael. 2003. „Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model.“ In: *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Eds. Michael Keating a James Hughes. Brusel: Presses Interuniversitaires Européennes, 51–67.
- Kezunovič, Maja (ed.). 2003. *Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah*. Lublaň: Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje.
- Kiser, Larry L. a Ostrom, Elinor. 1982. „The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches.“ In: *Strategies of Political Inquiry*. Eds. Elinor Ostrom a Larry L. Kiser. Beverly Hills/New Delhi/London: SAGE Publications, 179–222.
- Krašovec, Alenka a Lajh, Damjan. 2004. „The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game.“ *West European Politics* 27, č. 4, 603–623.
- Laffan, Brigid. 2001. *Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union*. Studies in Public Policies No. 7. Dublin: The Policy Institute.

- Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Lublaň: Fakulteta za družbene vede.
- March, James G. a Olsen, Johan P. 1998. „The Institutional Dynamics of International Political Orders.“ *International Organization* 52, č. 4, 943–969.
- March, James G. a Olsen, Johan P. 1999. *The Logic of Appropriateness*. Arena Working Papers, WP 04/09.
- Mörth, Ulrika. 2003. „Europeanization as Interpretation, Translation, and Editing of Public Policies.“ In: *The Politics of Europeanization*. Eds. Kevin Featherstone a Claudio M. Radaelli. Oxford University Press, 159–178.
- Mrak, Mojmir; Mrak, Maruša a Rant, Vasja. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Lublaň: Samozaložba.
- North, Douglass C. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge/New York/Port Chester/Melbourne/Sydney: Cambridge University Press.
- Nugent, Neill. 1999. *The Government and Politics of the European Union. Fourth Edition*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London: The Macmillan Press LTD.
- Paraskevopoulos, Christos J. 2002. *EU Enlargement and Multi-Level Governance in European Public Policy-Making: Actors, Institutions and Policy Learning*. Liuc Papers 116. Castellanz: Cattaneo University (<http://www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/116.pdf>).
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science*. London/New York: Pinter.
- Pierson, Paul. 1996. „The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis.“ *Comparative Political Studies* 29, č. 2, 123–163.
- Pollack, Mark A. 1996. „The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis.“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9, č. 4, 429–458.
- Risse, Thomas; Cowles, Maria G. a Caporaso, James. 2001. „Europeanization and Domestic Change: Introduction.“ In: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Eds. Maria G. Cowles, James Caporaso a Thomas Risse. Ithaca/London: Cornell University Press, 1–20.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. The European Union Series. Palgrave, Macmillan.
- Rosamond, Ben. 2003. „New Theories of European Integration.“ In: *European Union Politics*. Ed. Michelle Cini. New York: Oxford University Press, 109–127.
- Wallace, Helen. 2000. „The Policy Process.“ In: *Policy-Making in the European Union. Fourth Edition*. Eds. Helen Wallace a William Wallace. New York: Oxford University Press, 39–64.

Rozhovory:

Genorio, Rado. Služba vlády Slovinské republiky pro evropské záležitosti, duben 2002, Lublaň.

Grošelj, Monda. Ministerstvo financí, květen 2002, Lublaň.

Jerina, Andreja. Služba vlády Slovinské republiky pro strukturální politiku a regionální rozvoj/Služba vlády Slovinské republiky pro místní správu a regionální politiku, září 2004, Lublaň.

Kravec, Danilo. Regionální rozvojová agentura Mura, březen 2005, Murska Sobota.

Milatovič, Jurij. Ministerstvo financí, květen 2002, Lublaň.

Strmšnik, Igor. Služba vlády Slovinské republiky pro strukturální politiku a regionální rozvoj/Služba vlády Slovinské republiky pro místní správu a regionální politiku, leden 2004, Lublaň.

Škoda, Bojan. Ministerstvo hospodářství, květen 2001, Lublaň.