

VRATISLAV HAVLÍK

Města jako partner v procesu vládnutí

Případ českých a německých měst



International Institute of Political Science
of Masaryk University



Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

muni
PRESS

MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

—

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 54

muni
PRESS

MĚSTA JAKO PARTNER V PROCESU VLÁDNUTÍ

Případ českých a německých měst

VRATISLAV HAVLÍK



Masarykova univerzita
Fakulta sociálních studií
Mezinárodní politologický ústav
Brno 2013



Konrad
Adenauer
Stiftung

50 JAHRE ZUSAMMENARBEIT WELTWEIT

Publikace vychází s finanční podporou
Konrad-Adenauer-Stiftung, zastoupení v Praze

Vědecká redakce MU:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.

Mgr. Iva Zlatušková

prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc.

Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.

Mgr. Michaela Hanousková

doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

prof. PhDr. Petr Macek, CSc.

PhDr. Alena Mizerová

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.

Mgr. David Povolný

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.

prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.

prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.

doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Kniha vznikla v rámci grantu: Evropa 2020: Horizont proměny
relevantních aktérů politického systému České republiky (GA13-24657S).

Recenzenti: doc. PhDr. Ladislav Cabada, Ph.D.

doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.

© 2013 Masarykova univerzita

© 2013 Vratislav Havlík

ISBN 978-80-210-6544-4 (brožovaná vazba)

ISBN 978-80-210-7800-0 (online : pdf)

Katinak ajánlom.

OBSAH

Seznam zkratek.....	11
Seznam tabulek a schémat.....	12
1 ÚVOD	13
2 VÝZKUMNÝ DESIGN	16
2.1 Cíle práce	16
2.2 Struktura práce.....	20
2.3 Stav zpracování tématu.....	21
2.4 Metodologie práce	24
2.5 Typologie měst	27
2.6 Výběr vzorku zkoumaných měst	30
2.7 Zkoumané období	32
3 KONCEPTY VLÁDNUTÍ JAKO TEORETICKÁ VÝCHODISKA PRÁCE	35
3.1 Koncept evropeizace a otázka jeho možné aplikace na města	35
3.2 Evropeizace lokální polity jako základ pro vytvoření struktur víceúrovňového vládnutí.....	38
3.3 Podíl měst na tvorbě regionální politiky EU z hlediska víceúrovňového vládnutí.....	41
3.4 Města v rámci evropeizačních perspektiv top-down a bottom-up	48
3.5 Evropeizace z pohledu měst.....	49
3.6 Princip partnerství – platforma pro zapojení lokálních aktérů?	50
3.7 Paradiplomatické přístupy	55
3.8 Konceptuální východiska jako základ pro formulaci výzkumných otázek.....	57
3.9 Vymezení vládnutí z hlediska popisovaných konceptů.....	61

4 MĚSTA A JEJICH ROLE PŘI TVORBĚ A NAPLŇOVÁNÍ REGIONÁLNÍ POLITIKY EU	63
5 VLIV ÚZEMNÍHO USPOŘÁDÁNÍ NA POSTAVENÍ MĚST V RÁMCI VLÁDNUTÍ	68
5.1 Postavení měst v německém federalismu	68
5.2 Postavení měst v Česku jako unitárním státě.....	73
5.3 Srovnání postavení českých a německých měst.....	77
6 EVROPEIZACE LOKÁLNÍ POLITY JAKO NÁSTROJ ZAPOJENÍ MĚST DO VLÁDNUTÍ?	79
6.1 Průvodní znaky evropeizace lokální polity	79
6.1.1 Česká města	79
6.1.2 Německá města	85
6.2 Evropeizace městské polity jako podmínka vstupu do víceúrovňové politiky?	92
7 ZAPOJENÍ MĚST NA DOMÁCÍ ÚROVNI.....	96
7.1 Česká města a jejich možnosti zapojení na domácí úrovni	97
7.1.1 Přístupové body pro česká města a jejich využívání v procesu plánování programovacího období	97
7.1.2 Možnosti zapojení českých měst v průběhu programovacího období.....	103
7.2 Německá města a jejich možnosti zapojení na domácí úrovni.....	105
7.2.1 Přístupové body pro německá města a jejich využívání v procesu plánování programovacího období	105
7.2.2 Možnosti zapojení německých měst v průběhu programovacího období	109
7.3 Shrnutí možností zkoumaných měst na domácí úrovni	112
8 ZAPOJENÍ MĚST NA ÚROVNI EU	117
8.1 Analýza možných přístupových bodů v Bruselu	117
8.2 Srovnání využívání přístupových bodů z pohledu českých a německých měst	122
8.3 Shrnutí možností zkoumaných měst na úrovni EU.....	129

9 MOŽNÁ ÚSKALÍ VÝZKUMU?	132
9.1 Limity metody sběru dat a limity stanovení vybraného vzorku měst	132
9.2 Problematika výkladu shromážděných dat.....	133
10 ČESKÁ A NĚMECKÁ MĚSTA JAKO PARTNEŘI V PROCESU VLÁDNUTÍ: ZHODNOCENÍ ROLE PROMĚNNÝCH	136
Seznam použitých zdrojů	145
Příloha: Seznam otázek položených v rozhovorech	156
Executive summary	158
Jmenný rejstřík	167

SEZNAM ZKRATEK

CEMR	Council of European Municipalities and Regions (Rada evropských obcí a regionů)
ESF	Evropský sociální fond
IPRM	Integrovaný program rozvoje města
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Nástroj předvstupních strukturálních politik)
ITI	Integrated territorial investments (Integrované teritoriální investice)
MLG	Multi-level governance (víceúrovňové vládnutí)
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NRP	Národní rozvojový plán
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NUTS	Nomenclature des Unites Territoriales Statistique (Nomenklatura teritoriálních statistických jednotek)
OP	Operační program
PHARE	Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economy (Polsko a Maďarsko – pomoc hospodářské restrukturalizaci)
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas (Rada evropských obcí a regionů, německá sekce CEMR)
ROP	Regionální operační program
ŘKV	Řídící a koordinační výbor
SMO ČR	Svaz měst a obcí České republiky
SOZS	Strategické obecné zásady Společenství
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Sociálnědemokratická strana Německa)

SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT

Tabulka č. 1: Zkoumaná města z hlediska počtu obyvatel a celkového postavení	33
Tabulka č. 2: Výčet subregionálních a lokálních aktérů v Německu	69
Tabulka č. 3: Koordinace záležitostí EU ve zkoumaných městech	94
Tabulka č. 4: Odchytky v rámci využívání domácích přístupových bodů	116
Tabulka č. 5: Česko a Německo ve Výboru regionů.....	118
Tabulka č. 6: Sledované přístupové body na úrovni EU a jejich využívání.....	131
Schéma č. 1: Propojení rovin politických cyklů v rámci regionální politiky EU	46

1 ÚVOD

Víceúrovňové vládnutí přineslo novou perspektivu do politologie a evropských studií. Již nejde primárně o předvídání koncového bodu integrace ani o zodpovězení otázky, zda budou v rámci EU centrálními aktéry její instituce, či národní státy, které se v 50. letech rozhodly ji vytvořit. Víceúrovňové vládnutí je konceptem z oblasti governance-vládnutí a jako takové se snaží objasnit jiné jevy než klasické integrační teorie. Jeho snahou je vysvětlit procesy odehrávající se v současnosti či minulosti, ne slibovat budoucí vývoj. Právě naděje, že budeme lépe chápat současné vládnutí v EU, zajistila víceúrovňovému vládnutí solidní postavení mezi stávajícími integračními koncepty. Rozhodování v rámci tohoto „moderního“ vnímání EU není soustředěno na pomezí národního státu a EU, ale zapojují se do něj i subnárodní a lokální aktéři (srov. např. Marks 1993: 392). Ti navíc neinteragují v hierarchické perspektivě, jako tomu bylo dříve, ale vzájemně mezi sebou, nehledě na vertikální vnímání. Zájem o širokou „paletu“ aktérů ovlivněných v rámci evropské integrace nabízejí i další, novější přístupy, mezi něž patří např. evropeizace, které jde primárně o zkoumání procesů ovlivňování národních, subnárodních a lokálních aktérů ze strany EU, a dále také paradiplomacie, tematizující zahraniční aktivity měst a regionů. Ani tyto dva koncepty však nemají za cíl předvídat budoucnost, ale o to více se snaží popsat minulost a současnost.

Současný výzkum evropských studií se více než v minulosti soustředí na procedurální stránku současné politiky EU. Nejde jen o obecnou interpretaci událostí a hledání trendů, ale o detailní pochopení současnosti. Ruku v ruce s rozvíjejícím se výzkumem evropské politiky je kladen důraz na nová, ne tolik probádaná témata. Patří mezi ně i lokální politika v kontextu evropské integrace. Jedná se jednak, z čistě pragmatického hlediska, o obtížnější hledání nezpracovaných témat v rámci roviny národního státu jako tradiční roviny výzkumu. Zároveň však nelze novějším výzkumům upřít jejich snahu o reflexi procesů na nižších úrovních (subregionální a lokální), které dříve nebyly zpracovávány z toho prostého důvodu, že nebyly politikou EU tolik zasaženy. Navíc je nutné připustit domněnku, že centrem zájmu výzkumníků byla z jejich pohledu důležitější témata z oblasti

proměn aktérů na národní úrovni a jejich interakce se supranacionální rovinou.

Města jako aktuálně diskutovaný aktér evropské integrace mohla významněji začít spadat do zájmu akademické obce až s reformou a rozvojem regionální politiky EU v roce 1988. Souvisí to především s tehdy nově zavedeným principem partnerství, který města, stejně jako hospodářské a sociální aktéry, více zapojoval do jednotlivých fází tvorby regionální politiky (srov. Dočkal 2006: 11). Od té doby je v rámci všech zmíněných konceptů město vnímáno jako relevantní aktér, ovšem spektrum jeho pravomocí a možností při vytváření politiky EU se jeví jako dost nejasné a víceméně neprobádané. Zařazování lokální sféry do konceptu víceúrovňového vládnutí tak má často jen deklaratorní charakter bez jasného vymezení toho, co se v praxi zapojením myslí, jakou má povahu, rozsah a s tím související limity. Ruku v ruce s nejasným postavením měst jde i nezmapované ovlivnění měst v důsledku evropeizace, které s rolí a možnostmi měst ovlivňovat politiku EU do značné míry souvisí. Právě hledání této souvislosti, tedy snaha o propojení konceptů evropeizace a víceúrovňového vládnutí, je jedním z deklarovaných cílů této práce.

Postavení měst v současné EU nelze samozřejmě vnímat jen optikou jejich aktivit v regionální politice, ale i v dalších politikách. Jak uvádí Maennle, okolo 80 % všech rozhodnutí evropských institucí se týká komunální roviny či na ni má dopad (Maennle 2003). Tento údaj naznačuje viditelnou disproporci mezi zásadní rolí komunální sféry při přijímání rozhodnutí z Evropské unie a možnostmi této úrovně tato evropská rozhodnutí přímo ovlivňovat. Mapování celkových aktivit měst v rámci politik EU by však bylo nesystematické, povrchní a odsouzené k nevěrohodným závěrům, neboť by nemohlo jít do dostatečné hloubky. Pravděpodobně je tak nutné zabývat se rolí lokální úrovně spíše na bázi případových studií, které v určité fázi budou moci poskytnout ucelenější obraz. Politika hospodářské a sociální soudržnosti EU se přitom jeví jako vhodný případ k popisu aktivit měst, neboť právě na jejím případě bylo víceúrovňové vládnutí poprvé popsáno (srov. Knodt a Hüttmann 2006: 226), nehledě na to, že tato politika představuje stále jednu z nejvyšších položek rozpočtu EU. Navíc právě u této politiky platí, že na ní lze popsat propojení lokální roviny s EU nejvíce, a sice z důvodu mnoha společných platforem v rámci principu partnerství. Cílem je tedy pokusit se nabídnout studii

o reálných možnostech měst v rámci víceúrovňového vládnutí, která, poskytnete-li relevantní závěry, bude moci sloužit jako základ pro další studie, ať již na bázi zkoumání vzorku jiných zemí, či jiných společných politik EU.

Úvod této práce bych rád zakončil poděkováním. V první řadě chci poděkovat Vítu Hlouškovi, který práci po dobu čtyř let doprovázel jako můj školitel a vděčím mu za mnohé cenné rady a připomínky. Velký dík stejně tak patří oběma oponentům méj disertace, jmenovitě Stanislavu Balíkovi a Ladislavu Cabadovi, jejichž věcnou a podrobnou kritiku jsem se snažil zohlednit ve finální verzi práce. Významnou podporou mi byli i mí kolegové z Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU, kolegyně Lucie Mořkovská z Mezinárodního politologického ústavu FSS MU, stejně jako má rodina a přítelkyně. Bez všech jmenovaných by text nikdy nemohl vzniknout.

VRATISLAV HAVLÍK