

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 Paradiplomatiecké 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, poskytně-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

## 2 VÝZKUMNÝ DESIGN

### 2.1 Cíle práce

Cílem práce je zkoumat účast českých a německých měst na vládnutí v rámci regionální politiky EU. Konkrétně půjde v rámci výzkumu o zodpovězení následující hlavní výzkumné otázky: **Jaké faktory ovlivňují podíl českých a německých měst na víceúrovňovém vládnutí regionální politiky EU?**

K zodpovězení této výzkumné otázky bude sloužit sada dalších otázek, které zkoumají jednotlivé aspekty problematiky, resp. roli několika možných nezávislých proměnných. Dané otázky se opírají o poznatky vyplývající z literatury, stejně jako o autorův dosavadní výzkum (viz dále). 1. Ovlivňuje podíl měst na víceúrovňovém vládnutí podoba politického systému, tedy zda se jedná o federalismus, či unitární stát?<sup>1</sup> 2. Došlo v rámci magistrátů měst k organizačnímu přenastavení, aby se mohla města zapojovat do víceúrovňového vládnutí? Bylo toto případné přenastavení podmínkou zapojování do víceúrovňového vládnutí? 3. Existuje mezi českými a německými městy rozdíl v užívání domácích přístupových bodů? 4. Do jaké míry je využívání bruselských přístupových bodů součástí portfolia měst z hlediska jejich aktivit v rámci víceúrovňového vládnutí? Jedná se o *pravidelné – institucionální*, či *nepravidelné – ad hoc* aktivity? 5. Je délka členství země v EU v kontextu zapojování měst do víceúrovňového vládnutí nezávislou proměnnou? 6. Jsou z hlediska víceúrovňového vládnutí aktivity měst v rámci jedné země podobné, nebo lze mezi nimi najít rozdíly?

V práci bude pracováno s výrazem „přístupový bod“. Tento termín obvykle užívaný např. pro označení institucí EU, které jsou cílem lobbistických aktivit nejrůznějších aktérů (např. Havlík a Pitrová 2012),

---

<sup>1</sup> Výraz „podoba politického systému“ byl použit záměrně, neboť se jeví jako neutrální a relativně nezavádějící, jakkoliv poměrně dost obecný. Lze samozřejmě zvažovat analogické označení jako „typ vnitřního státního uspořádání“ či „typ územního uspořádání“, méně šťastně např. „státní zřízení“, které může být zaměňováno s dichotomií monarchie x republika apod.

může být v některých situacích zaměňován s výrazem „kontaktní bod“, který spíše konotuje osoby či instituce, jež jsou kontaktovány s cílem zprostředkování kontaktu či podání informací. Z terminologického hlediska lze identifikovat sporné situace, kdy město prosazuje své zájmy např. ve sdružení měst EUROCITIES, které dále hájí zájmy měst při jednání s Evropskou komisí. Lobbovaný tedy může být za jistých okolností i lobbujícím, což do jisté míry stírá hranici mezi kontaktním a přístupovým bodem. Pro zajištění zcela jasné terminologie bude proto v této práci užíváno výhradně termínu *přístupový bod* pro všechny typy aktérů kontaktované ze strany měst. Samozřejmě je tak činěno s vědomím, že jednotlivé popisované přístupové body naplňují odlišné funkce, od čistě informační až po rozhodovací.

První otázka zkoumá vliv typu státního uspořádání jako závislé proměnné na podobu víceúrovňového vládnutí. Především v kontextu německého federalismu lze zvažovat jiné postavení měst, než jaké existuje v českém prostředí, neboť v politikách, kde mají spolkové země výlučnou pravomoc (srov. Pilz a Ortwein 2008: 38–74), lze považovat lokální úroveň za víceméně nejbližšího a přirozeného aktéra pro vyjednávání se spolkovou zemí. Německý federalismus navíc explicitně v ústavních dokumentech zakládá výsadní roli obcí (Základní zákon, zemské ústavy). Tento aspekt výzkumu se tedy bude zabývat případnou korelací mezi federálním uspořádáním země a zapojováním měst do víceúrovňového vládnutí. K odpovědi na danou otázku napomohou následující indikátory:

- A. legislativní ukotvení německého federalismu a českého unitarismu,
- B. vlastní hodnocení vlivu federalismu, resp. unitarismu ze strany organizací sdružujících města.

Druhá otázka se zabývá evropeizací polity měst jako předpokladem pro efektivní zapojování měst do víceúrovňového vládnutí. Polity je v daném případě chápána v úzkém definičním oboru, a sice jako organizační struktura příslušného magistrátu zahrnující jednotlivé odbory, oddělení či specializované pozice.<sup>2</sup> Lze vycházet z předpokladu, že

---

<sup>2</sup> Toto velmi úzké vymezení výrazu polity, čistě ve smyslu institucionálním, je samozřejmě činěno při vědomí skutečnosti, že daný termín je schopen zahrnout i širší

chce-li se město podílet na víceúrovňovém vládnutí EU, musí v něm nejprve dojít k organizačnímu přenastavení, aby bylo schopno interagovat s aktéry na dalších úrovních vládnutí (srov. Kern 2007). K zodpovězení výše formulované otázky bude autor hledat:

- A. přímou souvislost mezi nově vzniklými pozicemi evropských koordinátorů radnic měst a zvýšenou aktivitou v rámci procesu artikulování zájmů měst na dalších rovinách evropského vládnutí;
- B. přímou souvislost mezi evropeizací radniční polity (změna struktury odborů) a častějším zapojováním města do víceúrovňového vládnutí.

Třetí a čtvrtá otázka se týkají samotné podoby víceúrovňového vládnutí českých a německých měst a směřují ke zjištění, zda zkoumaná města využívají spíše „tradičních“ forem zapojení do vládnutí, které jim nabízí pomyslná vertikální hierarchie obec–region–stát–EU, či zda tuto pomyslnou vertikální linii obcházejí, přeskakují tudíž úroveň národního státu a obrazejí se se svými iniciativami přímo na rovinu EU (srov. Heintel a Niederhafner 2008). Minimálně z hlediska formálního institucionálního nastavení je spíše pravděpodobné, že popsaná aktivita přímého lobbingu v Bruselu bude typičtější pro německé obce, jelikož tyto si vytvořily rozsáhlou síť přístupových bodů v Bruselu (Havlík 2009, srov. Kern 2007: 9–10). Samotná tato skutečnost sice neimplikuje aktivní využívání těchto bodů, vytváří však minimálně prostor pro výzkum a komparaci s chováním českých obcí. Otázky budou zodpovězeny na základě:

- A. reflexe prosazování zájmů měst ze strany organizací sdružujících města;
- B. reflexe prosazování zájmů měst ze strany zkoumaných měst.

Pátá otázka směřuje ke zkoumání délky členství země v EU (resp. ES) jako nezávislé proměnné z hlediska možnosti zapojování měst do víceúrovňového vládnutí. Lze totiž uvažovat o možnosti, že země, která je členem EU delší dobu než jiná země, měla více času na přizpůsobení se systému víceúrovňového vládnutí, např. z hlediska organizačního

---

významy. Kromě zmíněné institucionální dimenze politiky se jedná bezpochyby i o formální složku, tedy například o zákony, v případě měst analogicky vyhlášky apod.