

## Posilování principu subsidiarity jako jeden z faktorů růstu vlivu regionů v rozhodovacích procesech Evropské unie

Šárka LABOUTKOVÁ\*

---

### Boosting Local and Regional Authorities Involvement in the European Union Decision-making Process in the Post-crisis Period

#### Abstract

*Increasing the role of regional authorities will be a priority in the next stage of the EU's growth and jobs strategy. This is a remarkable moment, when local and regional authorities can directly express their opinions to Brussels about the Lisbon strategy. Regional representatives play a key role in this process. They present the interests of the region and are significant players in the promotion and implementation of the objectives of the cohesion policy. The cohesion policy is among to the most important EU policies according to its meaning and volume of funds. Without underestimating the position of the national level, many problems are best solved at a functional level, whether this is at local, regional or transnational. So the cohesion policy with cooperation of national bodies should retain and indeed reinforce the role of cities, regional and local players.*

**Keywords:** region, cohesion policy, interest, representation, decentralization, European Union

**JEL Classification:** L30, L31, L38, H42

---

#### Úvod

Rostoucí role regionů a zapojení aktérů regionálních zájmů<sup>1</sup> do procesu evropského vládnutí se stává jednou z priorit strategie růstu a zaměstnanosti v období po finanční a hospodářské krizi v letech 2008 – 2009 v Evropské unii.

---

\* Šárka LABOUTKOVÁ, Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta, Katedra ekonomie, Studentská 2, 461 17 Liberec 1, Česká republika; e-mail: laboutkova@centrum.cz

<sup>1</sup> Regionální zájmy a jejich reprezentace jsou zde pojaty v duchu koncepce *multi-level governance* (Jeffery, 1996) – zapojení regionů do evropských integračních procesů a jejich rozhodovacích procedur, tzv. třetí evropská úroveň.

Současné regiony Evropské unie, zejména jejich konkurenceschopnost, vyjádřená např. kvalitou institucionálního rámce, kvalitou podnikatelského prostředí a kvalitou lidských zdrojů, představují významný prvek ekonomického prostředí na cestě k ekonomickému rozvoji a prosperitě (viz Odehnal a Michálek, 2009; Vymětal a Žák 2005; Žák a kol., 2010). Místní a regionální orgány<sup>2</sup> mají jedinečnou příležitost ovlivnit cíle politiky soudržnosti (synonymum kohezní politiky) jako jedni z jejich hlavních aktérů přímo v Bruselu. Tato skutečnost je dána také tím, že aktéři regionálních zájmů mají, oproti jiným zájmovým skupinám, vyšší politickou legitimitu (jsou to většinou volení reprezentanti na regionální a lokální úrovni) a jejich zapojení je tedy zdůvodňováno snižováním demokratického deficitu EU a posilováním principu subsidiarity, tedy zásady, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům.<sup>3</sup> Princip subsidiarity zdůrazňuje decentralizaci a úlohu samospráv. Hlavním cílem zmíněné politiky soudržnosti je zmírnit ekonomické a sociální rozdíly mezi regiony. Článek 158 Smlouvy o ES stanovuje, že Společenství má za cíl podporovat harmonický rozvoj a že za tímto účelem rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské a sociální soudržnosti.

Od roku 2007 se náhled na politiku soudržnosti značně změnil. Nedávné celosvětové ekonomické turbulence vykazují vysokou zranitelnost zemí a regionů v globálních ekonomických procesech. „Přenos problémů finančních trhů pomocí transmisních mechanismů do reálné ekonomiky proběhl velmi rychle, a velmi rychle docházelo i k přelítí ekonomické krize přes hranice jednotlivých států.“ (Bednářová, 2011, s. 17) Čtvrtá zpráva o pokroku v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, která byla představena v červnu 2008, byla pojmenována *Rostoucí regiony, rostoucí Evropa* a zdůraznila roli místních komunit a nevládních organizací, zejména ve městech a venkovských oblastech, pokud jde o zajištění priorit EU souvisejících s konkurenceschopností (inovace, podnikání, sociální začlenění, energetická účinnost, infrastruktura) v terénu, neboť řada z nich má silný územní rozměr. Regiony se mohou stát motory růstu a místem udržitelných pracovních míst (viz Hübner, 2009). První analýzy možných regionálních dopadů jsou součástí pracovního dokumentu *Regiony 2020* z prosince roku 2008

<sup>2</sup> Jedná se o subnárodní úroveň, která se dále dělí na: regionální, subregionální a místní.

<sup>3</sup> Zasedání Evropské rady v Edinburghu v prosinci 1992 definovalo základní principy subsidiarity a přijalo směrnice k interpretaci článku 5 (dřívější článek 3b), který zakotvuje princip subsidiarity do Smlouvy o Evropské unii. Závěry zasedání byly shrnuty v deklaraci, která je dosud „základním kamenem“ principu subsidiarity. Amsterodamská smlouva převzala hlavní body deklarace a prostřednictvím Protokolu o použití principů subsidiarity a proporcionality (Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality) je přičlenila ke Smlouvě o Evropském společenství. Protokol kromě jiného zavádí systematickou analýzu dopadu legislativních návrhů na princip subsidiarity.

o výzvách, kterým čelí regiony Evropy. Zpráva dospěla k závěru, že evropský politický rámec musí být upraven tak, aby pomohl regionům čelit těmto výzvám a že všechny regiony budou muset najít řešení kombinace problémů, se kterými se potýkají. Regionální zástupci mohou v tomto procesu sehrát klíčovou roli: zastupují zájmy regionu v Bruselu a jsou významnými hráči při podpoře a provádění cílů politiky soudržnosti.

V odborné literatuře se problematikou regionálního zastupování zabývají např. Artobolevskiy (1997), který se zaměřil na regionální politiku v Evropě; Badiello (1998; 2000) analyzoval roli regionálních kanceláří v Bruselu s důrazem na jejich aktivity v lobbování; Bomberg a Peterson (1996) analyzují dopady rozhodnutí orgánů EU na vztahy mezi centrálními orgány a místní samosprávou. Naopak, Heichlinger (1999) se zabýval vlivem regionálních zastoupení v Bruselu na vytváření politik EU; Huysseune a Jans (2005; 2008) prezentovali výsledky výzkumného projektu o regionálních zastoupeních, který zahrnoval průzkum založený na rozhovorech s pracovníky úřadů a regionálních sítí. V neposlední řadě sem patří i komparativní studie států a regionů v Evropské unii, např. Börzel (2002).

Příspěvek se zabývá prezentací regionálních zájmů v Evropské unii,<sup>4</sup> jejich postavením v procesu rozhodování evropských institucí a předkládá výsledky unikátního empirického průzkumu organizace The Assembly of European Regions (AER)<sup>5</sup> ve spolupráci s BAK (Basler Arbeitsgruppe für Konjunkturforschung) Basel Economics,<sup>6</sup> který na základě *indexu decentralizace* zkoumal vazbu mezi autonomií regionů a ekonomickým růstem.

První část článku se věnuje analýze funkce regionálních zastoupení včetně krátkého historického exkurzu.

Ve druhé části jsou představeny aktuální cíle hospodářské politiky v návaznosti na současnou politiku soudržnosti, a zároveň je položena otázka, kdo by měl být za provádění této politiky zodpovědný. Odpověď je možné hledat v empirických studiích o vztahu mezi decentralizací a ekonomickým růstem. Tato část příspěvku je zaměřena na pozitiva a negativa decentralizace obecně i pro jednotlivé oblasti politik a představí zde jeden z posledních výzkumů zaměřený na tuto problematiku, který je jedinečný v tom, že ve svých modelech používá data získaná přímo z regionů.

---

<sup>4</sup> V konceptu zahraničních aktivit měst a regionů směrem k orgánům EU, tzv. paradiplomacie – viz dále v textu.

<sup>5</sup> *The Assembly of European Regions* (AER), založená v roce 1985, je největší nezávislá síť regionů širší Evropy. Je v ní sdruženo na 270 regionů ze 33 zemí a 16 meziregionálních organizací.

<sup>6</sup> BAK BASEL – soukromý ekonomický institut se sídlem v Basileji založený v roce 1980; specializuje se mj. na mezinárodní komparace regionů.

## 1. Aktéři regionálních zájmů – paradiplomacie

Z průzkumu Eurobarometru (Puyverde, 2008), provedeného v říjnu a listopadu 2008, kterého se zúčastnilo 26 680 respondentů ze všech členských států, vyplývá, že občané mají důvěru v orgány místní samosprávy. Demokracii na místní a regionální úrovni hodnotí jako stabilní prvek politické legitimacy EU, jehož význam roste v kontextu relativně nízké důvěry veřejnosti v instituce. Přesně polovina občanů EU (50 %) důvěřuje svým místním a regionálním orgánům, což je o trochu více než důvěra občanů v orgány EU – 47 %. Velký rozdíl je však již patrný, srovnáme-li ho s důvěrou v národní vlády či národní parlamenty – věří jim pouze 34 % obyvatel.

Na úrovni Evropské unie se setkáváme s prosazováním zájmů a lobbingem po různých liniích. Jednou z těchto linií jsou regiony, resp. jejich zastoupení, tzv. *paradiplomacie* (proces, v němž státy přestávají být výlučnými nositeli mezinárodních vztahů a v němž část mezinárodních aktivit přechází na menší samosprávné celky – regiony, města a obce; nemají však diplomatický statut.), které jsou charakteristické širokým záběrem činnosti a zvláštním statutem z hlediska jejich postavení v rozhodovacím procesu unijních institucí. Na rozdíl od jiných lobbistických uskupení mají regionální zastoupení v Bruselu tu výhodu, že disponují přímým vlivem na důležitá rozhodování, neboli mají privilegovaný přístup k institucím v EU. Oproti ostatním zájmovým skupinám se regionální zájmy liší vyšší politickou legitimitou, jelikož ve svých řadách často organizují volené regionální zástupce (ať už se jedná o různé asociace municipalit či vyšších samosprávních celků, anebo v některých případech i asociace přeshraničních struktur či rozvojových agentur). Shrnujícím dokumentem procesu formalizace politického dialogu je zpráva Evropské komise z prosince 2003 *Komunikace s Komisí. Dialog s asociacemi regionálních a lokálních autorit o formulování politiky Evropské unie* (EK, 2003). Jejich pracovníci jsou mezi sebou většinou dobře propojeni – vytváří regionální *network*, sítě pro spolupráci regionů (IRE, UKBO, CEKREK, EPRO apod.), mají dobré kontakty na stálá zastoupení jednotlivých členských států a na poslance Evropského parlamentu, znají své „klíčové“ úředníky Evropské komise, vytvářejí regionální asociace (AER, CEMR), které již disponují značnou silou při konzultacích s Komisí. Úzce také spolupracují s Výborem regionů. Výbor regionů nemá sice rozhodovací pravomoc, ale Komise a Rada jej musí konzultovat před tím, než jsou přijata rozhodnutí o otázkách, které se týkají místní a regionální správy. Lze konstatovat, že Výbor regionů funguje jako institucionalizované lobby regionálních místních samospráv.

Evropská komise akceptuje regionální zastoupení jako důležité partnery, vzhledem k tomu, že oficiálně nezastupují selektivní zájmy (na rozdíl od ostatních lobbistických skupin), ale že jednají v zájmu evropských hodnot a celoevropského

profítu. V Bruselu má svoji kancelář okolo 300 regionálních zastoupení s téměř dvěma tisícovkami pracovníků. Ze 14 krajů České republiky má přímé regionální zastoupení v Bruselu 12, dále Praha, Zlínský a Olomoucký kraj jsou zastoupeny sdružením společností EMD (CZ), HAL9000Limited (UK) a Seven Partners (IT), svoje zastoupení zde má i město Ústí nad Labem a Svaz měst a obcí.

Existují různé struktury regionálních kanceláří. Heichlinder (1999) nabídl tuto typologii:

- *regionální kancelář* představující jeden region či město (*Single regional/local authority*) – tento model zastoupení je častý pro státy s federálním či zemským uspořádáním, regiony států či města, jako je Londýn, Vídeň, Praha, Stockholm, Ústí nad Labem;

- *konsorcia regionálních a místních organizací* (*consortia of regional/local bodies*) – regionální, ale především místní sdružení, která založí společnou kancelář, přičemž jsou spojena geograficky, ekonomicky, anebo mají společnou politickou orientaci (The East Midlands – Velká Británie, Severní Švédsko, Východní provincie Nizozemska);

- *asociace regionů* (*association office*) – se zaměřením hlavně na legislativní a politické procesy v EU (např. AER, CEMR, LRN & P, Cercle Tchèque, Asociace krajů v České republice);

- *přeshraniční regionální kancelář* (*cross-border regional office*) – model, který se bude pravděpodobně stále více rozvíjet v budoucnosti; je tvořen subnárodními subjekty z různých členských států a je založený na úzkých vazbách, společných tradicích a zájmech; partneři se často společně zapojují do evropských iniciativ a programů, např. rakousko-italské EU se styčným úřadem v Tyrolsku (Rakousko), Alto Adige a Trentino (Itálie), anglo-francouzský úřad pro Essex a Pikardii;

- *zastřešující organizace a agentury* („*umbrella*“ *style organization*), které jsou vedeny anebo podporovány centrální vládou; poskytují služby veřejnému i soukromému sektoru; poradenské služby mohou být za úplatu (Welšské evropské středisko, Skotské evropské centrum);

- „*partnerské*“ *úřady* („*partnership*“ *office*) – jsou založeny na partnerství subnárodních orgánů; zabývají se otázkami, které mají evropský rozměr.

### 1.1. Význam regionálních kanceláří v Bruselu

Funkce regionálních kanceláří lze rozdělit do čtyř základních skupin: informační monitoring, vytváření sítí, spolupráce mezi místními a regionálními orgány a EU, ovlivňování politiky EU.

Hlavní náplní jejich práce je shromažďování, zpracování a filtrování informací o politice EU a institucionálním vývoji. Pracovníci regionálních kanceláří

procházejí současná a plánovaná opatření EU a identifikují problematiku, která by se mohla dotýkat jejich domovského regionu. Tyto činnosti jsou velmi důležité pro další akce, zejména pro formování lobbistické strategie.

Ačkoli je v rámci politiky transparentnosti Evropské unie mnoho oficiálních dokumentů k dispozici on-line, pro regiony je kritické mít vlastní kancelář přímo v Bruselu, neboť jim to umožňuje získávat neoficiální informace prostřednictvím vlastních informačních kanálů; úředníci kanceláří mohou monitorovat vývoj určitých témat daleko detailněji, s větší přesností a také navázat bližší a užší vztahy s příslušnými úředníky a politiky evropských institucí. Jim zase naopak mohou rychle a s větší přesností poskytovat zpětnou vazbu, která se týká dopadů konkrétních opatření na konkrétním území. Díky tomu si zde budují významné postavení jako podstatný zdroj informací pro aktéry rozhodovacích procesů unijních orgánů.

Regionální kanceláře jsou také intenzivně zapojeni do vytváření sítí a rozvoje vazeb s ostatními reprezentacemi. Tyto sítě hrají podstatnou roli při budování různých aliancí regionů, neboť pro úředníky Komise je často snazší pracovat s aliancí, která navenek vystupuje jednotně, než s několika regiony lobbujícími samostatně. Pro regiony má účast v alianci dva zásadní významy. Tím prvním je úspora finančních prostředků, tím druhým je větší šance na úspěch než izolovaná snaha zástupce jednoho regionu. Aliance regionů mohou být jak formální, tak neformální sdružení (např. Sdružení evropských regionů, Rada evropských municipalit a regionů, Konference periferijních přímořských regionů atd.).

Vznik regionálních kanceláří je v podstatě výsledkem dvou různých příčin. První je rostoucí potřeba zájmových skupin včetně regionů získat hlas v Evropské unii, což v posledních letech vedlo k rozvoji mocného sektoru lobby: Brusel se po Washingtonu DC řadí s odhadovanými 15 000 lobbisty k druhému největšímu centru lobbování. Druhý proces ovlivňující vznik regionálních zastoupení je rostoucí vliv evropské integrace na místní a regionální problémy. Je potřeba mít však na zřeteli fakt, že míra účasti regionálních článků na správě státu vůbec i na jeho hospodářské politice jsou v jednotlivých členských státech EU stále rozdílné – viz unitární centralistická Francie oproti typickému federativnímu uspořádání Německa nebo Belgie, která je již spíše konfederativní.

Regiony začínají svá zastoupení – kanceláře v Bruselu otevírat v polovině 80. let. Nejprve se zde objevují kanceláře spolkových zemí Německa díky své výhodě jasně vymezených kompetencí vůči národní vládě. Země s vysokou centralizací moci mají v tomto ohledu podstatně obtížnější postavení, byť to mohou být země, které kladou velký důraz na regionální rozvoj – např. Velká Británie, kde navíc lobbování u vládních institucí patří k tamní anglosaské politické kultuře. Přesto většina kanceláří zastupující regiony Spojeného království byla zřízena národní vládou (Badiello, 1998).

Během patnácti let vzniklo v Bruselu 160 regionálních kanceláří zastupujících země tehdejší EU 15. Motivy pro založení kanceláří byly značně různorodé. Pro Velkou Británii to byl především lepší přístup k fondům; růst prostředků strukturálních fondů a rozšíření oblastí, na které je možné tyto prostředky použít (výzkum, životní prostředí, doprava atd.) a je jednou z příčin růstu počtu reprezentací regionů v Bruselu, i když v současnosti zastoupení tento důvod vzniku neuvádějí jako prioritní. Paradoxem je, že regiony zemí, které v té době nejvíce čerpaly prostředky ze strukturálních fondů, byly zastoupeny nejméně (Irsko, Portugalsko), nebo dokonce vůbec (Řecko). V zemích, kde regionální vlády mají legislativní moc (např. Německo), byl hlavním motivem růst vlivu unijních politik na subnárodní orgány a jejich aktivity, což vedlo k potřebě vlastní reprezentace v centru rozhodovacího procesu – v Bruselu, a možnosti tak lépe ovlivňovat tento proces rozhodování – lobbovat ve prospěch regionu. Většina regionálních kanceláří v Bruselu odpovídá spíše německému modelu, i když britský přístup měl rovněž svůj vliv. Fyzická přítomnost dává větší možnost lepšího ovlivnění rozhodovacího procesu, zejména lobbování ve prospěch regionu. Tento motiv má i zpětný vliv na sílu a rozšiřování pravomocí regionů v domácí zemi.

Rozšiřování Evropské unie v novém tisíciletí a sílicí význam lobbyngu v administrativním centru Unie – Bruselu vedlo k takřka zdvojnásobení počtu kanceláří regionálních zastoupení.

Tento trend se projevil v době, kdy mnohé země procházely a procházejí procesem decentralizace. Výsledkem je růst autonomie místních samosprávných celků, které v určité chvíli dospěly k rozhodnutí, že je v jejich i celostátním (národním) zájmu otevřít své vlastní zastoupení v Bruselu. Nevýhodou bývalých států socialistického bloku je, že nemají dlouhou tradici s fungováním místní samosprávy, tak jako „tradiční“ členské státy EU, a jejich regionální orgány nemají ještě stabilizované a přesně vydefinované postavení v hierarchii orgánů veřejné správy. To je dědictví komunistických režimů, kdy celá společnost byla řízena centrálně; centrum (např. ústřední výbor komunistické strany a jeho vládní aparát) rozhodovalo o zdrojích a činnostech odvětví, organizací i jednotlivců. Veřejná správa těchto zemí jako celek proto postrádá znalosti a informace potřebné k aktivní účasti na tvorbě politiky v novém demokratickém uspořádání. A tak ve stejné době, kdy se místní a regionální vlády učí nejen úspěšně absorbovat a zvládat nové úkoly a dovednosti, ale i realizovat nové principy fiskální decentralizace, zřizují své kanceláře v Bruselu. První reprezentace z nových členských států mají průkopnickou roli, která může vést k příchodu zástupců ostatních regionů nebo místních orgánů, které své zastoupení ještě nemají. Přestože evropské instituce a agentury jsou rozesety po celém území Evropské unie, Brusel je domovem většiny z nich. Proto i všechny regionální kanceláře sídlí v Bruselu.

## 2. Politika hospodářské a sociální soudržnosti

Politika soudržnosti je jednou z nejdůležitějších politik Evropské unie z hlediska svého významu a objemu finančních prostředků. Regionální (resp. strukturální) politika se podílem 336 miliard eur na evropském rozpočtu vyrovnává Společné zemědělské politice. Ve finančním období 2007 – 2013 dokonce v absolutních výdajích Společnou zemědělskou politiku předčí. Tato skutečnost je historicky bezprecedentní. Hlavním cílem politiky soudržnosti je zmírnit ekonomické a sociální rozdíly mezi regiony. Je zakotvena v článku 158 Smlouvy o ES, který stanoví, že Společenství má za cíl podporovat harmonický rozvoj a že za tímto účelem rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské a sociální soudržnosti.

Důraz na regionální politiku, která je základem politiky hospodářské a sociální soudržnosti, v uplynulých desetiletích stále rostl. Požadavek na harmonický rozvoj území Společenství je zakotven již v Římských smlouvách. Důraz na regionální rozvoj se např. stal jednou z priorit Velké Británie po jejím přijetí do Společenství – podpora byla nasměrována na regiony, ve kterých došlo k zásadnímu poklesu průmyslové výroby (Vlasák, 2002). Dalším mezníkem v posílení významu regionů se stal *Jednotný evropský akt* přijat v roce 1986, a zejména rok 1988, kdy proběhla reforma tří strukturálních fondů, což v konečném důsledku znamenalo navýšení objemu prostředků na dvojnásobek.

Původní politika hospodářské a sociální soudržnosti je v zásadě politikou přerozdělování zdrojů, která podporuje zaostávající regiony a snaží se o vytvoření konkurenčního prostředí mezi různými evropskými regiony, které bude přinejmenším srovnatelné, když ne homogenní, a budou z něj mít prospěch všichni, tj. vyspělé regiony (protože nalézají odbytiště pro své výrobky v oblastech, které jsou příjemci zdrojů ze strukturálních fondů) i zaostávající regiony (protože je podporován jejich rozvoj a mohou lépe uvolnit svůj výrobní a konkurenční potenciál). Jde se tudíž o politiku, která má solidární cíle, ale která je ve skutečnosti příznivá i pro růst vnitřní konkurenceschopnosti a pro dynamiku jednotného trhu. Politika hospodářské a sociální soudržnosti je od reformy strukturálních fondů v roce 1988 prováděna na základě těchto zásad (srov. Nařízení rady (ES) č. 1083/2006, KOM(2005)299 Final):

- *koncentrace prostředků* do projektů podle jejich priority;
- *programování činností* a výdajů na víceletém základě;
- *partnerství* mezi EU, členskými státy a regiony (institucionální neboli vertikální partnerství), ale také mezi institucemi na různých úrovních, sociálními partnery a dalšími zainteresovanými sociálními subjekty na různých úrovních (sociální neboli horizontální partnerství);
- *doplňkovost* – prostředky Společenství jsou doplněny prostředky jednotlivých států;



- *monitorování a vyhodnocování* – nutnost podrobného vyhodnocení výsledků, výstupů a dopadů hodnoceného projektu/programu včetně průběžného monitoringu skutečných přínosů projektu/programu; toto hodnocení předpokládá přísnou transparentnost administrativy a nezbytnou kontrolu;

- *subsidiarita* – všechna opatření by měla být přijímána co nejbližší občanům, tedy na nejnižším stupni veřejné správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon;

- *solidarita* – společná podpora vyspělejších zemí ve prospěch ekonomického rozvoje a posílení životní úrovně méně vyspělých zemí.

Lisabonská smlouva zdůrazňuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Územní soudržnost posiluje základní orientaci kohezní politiky Evropské unie; definuje ji jako politiku rozvoje, a ne jako „pouhý“ redistribuční nástroj. Územní soudržnost je o mobilizaci potenciálu, ne o kompenzaci geografických handicapů. Je jednou z odpovědí na globální ekonomickou krizi – nejde o to kompenzovat minulost, jde o mobilizaci možností v budoucnosti. Barca (2009) představuje tzv. *place-based development model*, tedy lokálně orientovaný model rozvoje, jehož stěžejním prvkem je právě integrovaný územní/regionální přístup k řešení problémů, doplněný o důraz na kvalitu institucí, které se na realizaci kohezní politiky podílejí.

V červnu v roce 2009 se v Bruselu uskutečnilo plenární zasedání Výboru regionů, na němž byl představen návrh stanoviska k vypracování *Bílé knihy o víceúrovňové správě věcí veřejných*. Bílá kniha staví místní a regionální orgány více do centra evropských debat a důsledněji je zapojuje do tvorby a provádění politik EU. Předkládaná stanoviska představila místní a regionální rozměr vnějších vztahů EU, zapojení měst a regionů v otázkách řízení a udržitelnosti přírodních zdrojů, nebo prosazování nediskriminace a rovných příležitostí na místní a regionální úrovni. O rostoucím tlaku na zvýšení úlohy regionů v EU vypovídají i dřívější aktivity Výboru regionů; za všechny uvedme např. *Salamanskou deklaraci* z roku 2001, která mimo jiné požaduje jasné rozdělení pravomocí mezi vládou a regionálními a místními orgány, rozšířenou horizontální kooperaci mezi regiony (NUTS 3) a zdůrazňuje také vertikální vazby a dělbu mezi EU, vládami a regiony (municipalitami) (Šrain, 2010).

Dnes platná ustanovení Lisabonské smlouvy ve jménu principu subsidiarity posilují postavení regionálního článku v rozhodovacích procesech EU a rovněž zvýrazňují pravomoci Výboru regionů.

## 2.1. Myslet globálně, jednat lokálně

Hospodářská politika členů Evropské unie v postkrizovém období by se měla zaměřit na tři základní cíle:

- *trvale udržitelný rozvoj*, kde hlavními determinantami jsou energetika (její efektivnost a obnovitelnost) a klimatické změny;
- *zaměstnanost* – tvorba udržitelných pracovních míst;
- sociální a ekonomická restrukturalizace v souvislosti se změnami světové ekonomiky – *požadavek flexibility a inovací*.

Všechny tři cíle jsou navzájem propojeny. Investice do energetické efektivnosti a obnovitelných zdrojů energie vytvoří nová pracovní místa, což přispěje ke snížení nezaměstnanosti. Jedním z nejefektivnějších způsobů, jak zvýšit energetickou účinnost z pohledu nákladů (tj. včetně negativních environmentálních externalit), je nalezení lokálního řešení s využitím místních znalostí. V některých regionech to bude zavádění systémů dálkového vytápění, v jiných využití sluneční energie apod. Taková rozhodnutí lze dosáhnout pouze se zapojením místních autorit, které jsou organizovány na regionální či místní úrovni. Otázka růstu a vytváření pracovních míst vyžaduje strukturální posun v hospodářství směrem k činnostem založeným na znalostech a inovacích, což na regionální úrovni tlačí na rozšiřování schopnosti regionů vytvářet a zvládat nové technologie (především informační a komunikační).

Zásadní otázkou tedy je: kdo má hospodářskou a z ní vyplývající kohezní politiku realizovat, na jaké úrovni má být tvořena, implementována, do jaké míry ji decentralizovat či, naopak, centralizovat?

Existuje několik teoretických důvodů, proč by decentralizace měla mít pozitivní vliv na ekonomickou výkonnost zemí a regionů. Mezi ty hlavní patří efektivnost a účinnost. *Preference* obyvatel a průmyslová struktura jsou v rámci jednoho státu často velmi různorodé (proměnlivé od regionu k regionu), jednotná státní politika nemůže vyhovět všem těmto požadavkům. Navíc, regiony nejlépe znají preference svých obyvatel a potřeby místních firem a společností. Panuje tedy všeobecná shoda, že regionální řešení (nižší úrovně vládnutí) jsou nejefektivnější. Druhý faktor, který oživí ekonomický růst, je *účinnost*. Nižší úrovně veřejné správy znají lépe regionální souvislosti a trhy. Mohou také poskytovat veřejné statky s nižšími náklady. Nicméně je třeba zdůraznit, že existují dva momenty, které hovoří ve prospěch centrálního rozhodování. Tím prvním jsou vysoké fixní náklady či pomalu klesající mezní náklady – právní systém, armáda apod. Tím druhým je efekt „přelévání“ externalit: jestliže zajištění regionální veřejné služby ovlivňuje i občany ostatních regionů, centrální rozhodnutí budou více účinná, např. rychlovlaky, větší letiště apod. Velikost těchto dvou efektů musí být hodnocena odděleně, aby se našla nejlepší vertikála řízení. Nicméně zbývá mnoho politik, pro něž je nejúčinnější, jsou-li prováděny na nižší úrovni státní správy (např. dopravní politika, rekreace, kulturní politika, průmyslová politika – podpora aplikovaného výkumu).

Obecně lze decentralizaci rozdělit do tří kategorií (srov. Sharma, 2008): politickou, finanční a administrativní (správní). Ukazatelem politické decentralizace je forma volby hlavy místních samospráv, která je dále doplněna o formální i neformální mechanismy veřejných konzultací při plánování a realizaci veřejných projektů. Fiskální decentralizace je považována za jádro decentralizace a zahrnuje dvě hlediska: první z nich je rozdělení odpovědnosti za výdaje a zdroje příjmů mezi národní, regionální a místní úroveň vlády. Druhá je velikost pravomocí regionálních a místních vlád určit jejich vlastní výdaje a příjmy. Mají-li být decentralizované funkce účinné, regionální vlády musí odpovídající úroveň příjmů získávat buď lokálně, nebo musí být převedeny z ústřední vlády, stejně tak jako pravomoc rozhodovat o oblasti výdajů. Zatímco místní samosprávy jsou obvykle odpovědné za veřejné služby na straně výdajů, automaticky z této povinnosti nevyplývá také právo vybírat daně. Tato nevyváženost v autonomii na straně příjmů a výdajů vypovídá o snaze centra zachovat si ekonomickou a tím pádem i politickou moc, než ji delegovat na nižší články veřejné správy. Pokud jde o administrativní (správní) decentralizaci veřejných služeb, existuje mnoho rozměrů, jako je plánování, realizace a provoz a řízení veřejných služeb.

Empirickou literaturu o vztahu mezi decentralizací a růstem lze rozdělit na studie, které našly pozitivní statisticky významný vztah, a studie, které tento vztah nepotvrdily, či jej dokonce vyvracejí. Odborná literatura, zabývající se pozitiviv i negativiv decentralizace, zejména fiskální, ale také politické svobody a administrativní samostatnosti, je poměrně bohatá. Základní argument ve prospěch decentralizace je, že zlepšuje efektivnost veřejného sektoru, stimuluje regionální rozvoj a podporuje dlouhodobý hospodářský rozvoj (Oates, 1972; Huther a Shah, 1998; Martínez-Vázquez a McNab, 2003; Iimi, 2005). Negativními dopady decentralizace jsou dodatečné náklady decentralizace moci, frustrace z přerozdělování příjmů, dosahování menších úspor z rozsahu při poskytování veřejných statků a dodatečné náklady spojené s vybíráním místních daní. Někteří autoři se dokonce domnívají, že fiskální decentralizace je již tak vysoká, že její další prohlubování může naopak ekonomickému růstu uškodit (Davoodi a Zou, 1998; Woller a Philips, 1998; Xie et al., 1999; Jin a Zou, 2005). Slabinou řady těchto empirických šetření je většinou nízký počet pozorování. Další slabinou jsou zdroje získávání dat. Většina průzkumů se opírá o národní, nikoli regionální zdroje. Regionální data jsou tak buď získávána souhrnně z jednotlivých států, nebo nejsou k dispozici vůbec. Pokud však máme zkoumat dopady decentralizace na regionální úroveň, je nezbytné pracovat s regionálními daty. Hlavním cílem je totiž odhalit regionální rozdíly, nikoli rozdíly mezi státy.

V tomto ohledu je unikátní empirický výzkum *From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on Economic Growth*, uskutečněný na jaře 2009 společností AER ve spolupráci s BAK Basel Economics, který zkoumal souvislosti mezi stupněm autonomie regionů, resp. stupněm decentralizace rozhodování státu a ekonomickým rozvojem. Pro analýzu byly použity dva datové soubory. První z nich zahrnoval 33 pozorování z 29 států: 26 z Evropy a tři zámořské země (USA, Kanada, Nový Zéland). Cílem zkoumaných dat bylo zjistit, zda decentralizace (kromě jiných faktorů) má pozitivní, významný vliv na ekonomickou výkonnost a růst ekonomiky dané země. Druhý datový soubor se skládal z 234 regionů ze 16 evropských zemí s cílem odpovědět na otázku, zda-li decentralizace (kromě jiných faktorů) má pozitivní, významný vliv na ekonomickou výkonnost a růst ekonomiky daného regionu.<sup>7</sup>

Pro měření decentralizace byly porovnány všechny veřejné pravomoce (pravomoce jsou zde užity jako synonymum pro regulační moc – *regulatory power*) v zemi s různými úrovněmi vládnutí: od nejvyšší státní úrovně po municipální úroveň. Čím více kompetencí regiony a municipality mají, tím více jsou tyto země považovány za státy s větší decentralizací. Z pohledu regionů a municipalit jde o vyšší autonomii. Decentralizace nemůže být pozorována či měřena přímo pro svoji multidimenzionálnost a komplexnost. Nicméně mnoho jednotlivých aspektů ve vertikální organizaci země pozorováno být může. Tyto pozorovatelné aspekty (dohromady jich bylo 185) byly systematicky shromažďovány a měřené informace byly agregovány do tzv. indexu decentralizace. *Index decentralizace* (obr. 1) v sobě obsahuje jak kvantitativní, tak kvalitativní složku.

Obrázek 1 ukazuje, jak je index decentralizace sestaven. Finanční decentralizace má váhu 40 % a zahrnuje zejména kvantitativní informace o velikosti příjmů a výdajů v poměru k ústředním státním orgánům. Nicméně zahrnuje také kvalitativní informace o kompetencích v rozhodování o finančních záležitostech, jako jsou daně (má region pravomoc stanovit základ daně či daňovou sazbu?) anebo veřejný dluh (má region právo vydávat dluhové cenné papíry?). Decentralizace v rozhodování má váhu 60 % v celém indexu. Kromě relativního počtu úředníků se skládá z mnoha kvalitativních informací ohledně struktury a rozdělení (distribuce) rozhodovacích pravomocí ve veřejných záležitostech mezi různými vládními úrovněmi daného státu.

Z analýzy jednotlivých částí indexu decentralizace vyplývá:

- Ve většině zemí stupně rozhodovací a finanční pravomoci (decentralizace) jsou si velmi blízko, takže korelace mezi těmito dvěma agregáty je poměrně vysoká. Z toho lze vyvodit obecný závěr, že regiony jsou finančně nezávislé podle stupně rozhodovacích pravomocí.

<sup>7</sup> Podrobněji o datových souborech viz AER (2009).

• Závislost mezi kvalitativními a kvantitativními částmi indexu decentralizace je spíše vysoká; nicméně v některých zemích (např. ve Skandinávii) je vysoká kvantitativní decentralizace, v jiných (např. Řecko, Chorvatsko, Rumunsko) je vysoká kvalitativní decentralizace. Z toho je patrný jistý „chaos“ či nevyrovnanost mezi kompetencemi a povinnostmi (úkoly provádět politiku, o které bylo rozhodnuto jinde) v těchto zemích.

• Porovnání indikátorů „rozhodovací pravomoc“ a „výkonná (zaváděcí) pravomoc“ ukazuje, že regiony ve všech zkoumaných zemích mají více výkonné než rozhodovací pravomoci. Toto zjištění není zase až tak překvapující, neboť státní orgány si obvykle chtějí ponechat rozhodovací pravomoc a delegovat do regionů výkonnou moc.

Obrázek 1

**Index decentralizace a jeho složky**

Index decentralizace	Agregáty	Subindex	Ukazatel
<b>Index decentralizace (100)</b>	<b>Decentralizace v rozhodování (60)</b>	Administrativní decentralizace (12)	EU (2) Zaměstnanci (10)
		Funkční decentralizace (25)	Rozhodovací moc (16.8) Implementační moc (6.3) Území (1.9)
		Politická decentralizace (20)	Národní parlament (3) Politické vztahy (11) Regionální ústava (1) Regionální vláda (4) Politická distribuce moci (1)
		Vertikální decentralizace (3)	Počet úrovní (1) Prvky úrovně (1) Hierarchická struktura (0.5) Zbytková autonomie (0.5)
	<b>Finanční decentralizace (40)</b>	Finanční decentralizace (40)	Vyrovnávací systém (1.4) Stimuly (6) Zdaňovací pravomoc (5.6) Zadlužení (2) Příjmy (10) Výdaje (6) Veřejná spotřeba (4) Finanční rovnováha (2) Finanční vyrovnání (3)

Poznámka: Váhy jednotlivých částí jsou v %.

Zdroj: BAK Basel Economics.

Z analýzy vztahu mezi decentralizací a ekonomickou výkonností regionů a zemí vyplývá, že čím vyšší je decentralizace, tím vyšší je HDP na obyvatele. Koeficienty pro kvalitativní decentralizaci jsou vyšší než pro kvantitativní decentralizaci. Z toho vyplývá, že kompetence – pravomoc o něčem rozhodnout – jsou minimálně stejně tak důležité pro ekonomickou prosperitu jako měřítko množství peněz.

Použitím všech složek decentralizace jako vysvětlujících proměnných (viz obr. 1) se ukazuje, že většina z nich má pozitivní vliv na výši HDP na hlavu; všechny proměnné (až na jednu) jsou významné. Srovnáme-li rozhodovací kompetence s výkonnými pravomocemi, tak je patrné, že většina rozhodovacích kompetencí je významná z hlediska ekonomické výkonnosti, zatímco výkonné pravomoci nejsou pro tento ukazatel zásadní. Jinými slovy to znamená, že pouze rozhodovací pravomoc je relevantní pro ekonomickou prosperitu regionů, zatímco kompetence či povinnost „pouze“ provádět politiku, o které rozhodl někdo jiný (politika z centra), relevantní nejsou. Tento závěr platí zejména pro zdravotnictví, vzdělávání a výzkum.

Výsledky regresní analýzy, která užívá růst HDP jako endogenní proměnnou, znovu potvrzují, že čím vyšší je decentralizace, tím vyšší je ekonomický růst. Stejně tak jako závěr, že kvalitativní decentralizace je mnohem důležitější než kvantitativní. Další závěry jsou stejné jako ty předchozí: rozhodovací pravomoc je pro ekonomický růst relevantnější než „pouhá“ výkonná pravomoc, což zejména platí pro dopravní politiku a infrastrukturu, rekreaci a kulturu.

## **Závěr**

Jaká je tedy role regionů v současné Evropské unii? Vede jejich větší samostatnost k vyššímu ekonomickému růstu? Je důležité posilovat regionální zastoupení v Bruselu?

Za prvé, regiony, jako nejbližší stupeň v hierarchii vládnutí pro občany EU, mohou sehrát zásadní roli při překlenutí komunikační propasti mezi občany a institucemi Evropské unie. Regionální zastoupení v Bruselu nejenže reprezentují zájmy regionu – představují tedy specifický typ zájmových skupin, jejichž přítomnost a vliv má důležité místo v ovlivňování rozhodovacího procesu, ale jsou také významnými hráči právě v prosazování a plnění cílů kohezní politiky EU. Bude-li se Unie ubírat cestou rozvíjení principu subsidiarity a přibližování se k občanovi, bude to znamenat posilování regionálních a místních článků na úkor vlád a dalších centrálních orgánů členských států, resp. posílení jejich úlohy v celé institucionální soustavě EU. Pozice jednotlivých regionů v Bruselu vychází z jejich pozic v národním státě. Čím je pozice regionu slabší, tím je pro ně nezbytnější etablovat se v dobře fungující alianci a v rámci ní se snažit prosadit spolu s ostatními regiony své zájmy na evropské úrovni. Slabinou mnohých členských států (včetně České republiky) je zatím nedocenená role a možnosti bruselských kanceláří regionálních zastoupení.

Za druhé, empirická analýza využívající regionální data ukázala, že vyšší autonomie regionů – decentralizace – má významný pozitivní vliv na ekonomickou

výkonnost států a regionů: čím větší je decentralizace, tím silnější je ekonomický růst, přičemž zásadní jsou v tomto kontextu rozhodovací kompetence, nikoli výkonné pravomoce. Velkou výzvou pro budoucí výzkum vztahu mezi decentralizací a ekonomickým růstem, resp. obecněji regionálním rozvojem, je tedy zkoumání kvality institucionálního rámce a jeho vlivu na tento vztah.

## Literatura

- AER (2009): From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth, Assembly of European Regions. Dostupné z: <[http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/AER\\_Study\\_on\\_decentralisation/Studies/BAK-Part1-FINAL\\_cover.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/BAK-Part1-FINAL_cover.pdf)>.
- ARTOBOLEVSKIY, S. S. (1997): Regional Policy in Europe. London: Jessica Kingsley Publ. ISBN 978185302308.
- BADIELLO, L. (1988): Regional Offices in Brussels: Lobbying from the Inside. In: CLAEYS, P.-H., GOBIN, C., SMETS, I. and WINAND, P. (eds): Lobbying, Pluralisme et Intégration Européenne. Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes, s. 328 – 344.
- BADIELLO, L. (2000): Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles. In: Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale. Umbria, č. 1. s. 89 – 119.
- BARCA, F. (2009): An Agenda for reformed Cohesion Policy. Independent Report. 24 s. Dostupný z <[www: http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)>.
- BEDNÁŘOVÁ, P. (2011): Fiskální pozice zemí eurozóny pod vlivem světové hospodářské krize. Současná Evropa, 16, č. 1, s. 17 – 31.
- BOMBERG, E. E. – PETERSON, J. (1996). Decision-making in the European Union: Implications for Central-local Government Relations. New York: YPS, 33 s. ISBN 1899987282.
- BÖRZEL, T. A. (2002): States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain. Cambridge: Cambridge University Press.
- CRUCQ, P. – HEMMINGA, H. J. (2007): Decentralization and Economic Growth per capita in Europe. [Science Shop of Economics and Business.] Groningen: University of Groningen. ISBN 978-90-5803-072-6.
- DAVOODI, H. – ZOU, H. (1998): Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. Journal of Urban Economics. Elsevier, 43, č. 2, s. 244 – 257.
- EU (2007): Fourth Report on Economic and Social Cohesion. COM(2007) 273 final. Dostupné z: <<http://ebookbrowse.com/growing-regions-growing-europe-fourth-report-on-economic-and-social-cohesion-pdf-d105137499>>.
- GEMMEL, N. – KNELLER, R. – SANZ, I. (2009): Fiscal Decentralization and Economic Growth OECD Countries: Matching Spending with Revenue Decentralization. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- HEICHLINGER, A. (1999): A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making? Maastricht: European Institute of Public Administration
- HNÍZDO, P. (2008): Regionální zastoupení v Bruselu: Přínos pro české kraje? [Přednáška.] Praha: CEVRO.
- HÜBNER, D. (2009): Reflection Paper on Future Cohesion Policy. [Proslov na formálním setkání ministrů pro regionální politiku.] Mariánské Lázně.
- HUTHER, J. – SHAH, A. (1998): Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. [Working paper.] Washington, DC: World Bank, 28 s.
- HUYSEUNE, M. – JANS, T. (2005): Représentations d'autorités locales et régionales à Bruxelles. Rapport final. Bruxelles: IES/POLI, Vrije Universiteit Brussel.
- HUYSEUNE, M. – JANS, T. (2008): Brussels as the Capital of a Europe of the Regions? Brussels Studies, č. 16. Dostupné z: <[www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)>.

- IIMI, A. (2005): Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, 57, č. 3, s. 449 – 461.
- JEFFERY, C. (1996): Regional Information Offices in Brussels and Multi-level Governance in the EU: A UK-German Comparison. *Regional and Federal Studies*, 6, č. 2, s. 183 – 203.
- JIN, J. – ZOU, H. (2005): Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China. *Journal of Asian Economics*, 16, č. 6, s. 1047 – 1064.
- EU/ES (2005): Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, KOM(2005)299 Final. Dostupné z: <<http://eurlaw.eu/CS/prislusnost-instituci-ES,4595,e>>.
- MARTINEZ-VAZQUES, J. – McNAB, R. (2003): Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31, č. 9, s. 1597 – 1616.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 256 s.
- ODEHNAL, J. – MICHÁLEK, J. (2009): Hodnocení konkurenceschopnosti vybraných regionů Evropské unie. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 57, č. 2, s. 113 – 131.
- PUYVERDE, E. (2008): Europeans Trust Regional and Local Authorities. Eurobarometer. Dostupné z: <[www.europolitics.info/Search](http://www.europolitics.info/Search)>.
- SEC (2008): Regions 2020 an Assessment of Future Challenges for EU Regions. Commission staff working document. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf)>.
- EHSV (2007): REX/223: Zapojení občanské společnosti na místní úrovni do evropské politiky sousedství (Euromed). [Přípravný dokument.] Brusel: Evropský hospodářský a sociální výbor.
- SHARMA, Ch. K. (2009): Emerging Dimensions of Decentralisation Debate in the Age of Globalisation. *Indian Journal of Federal Studies*, 19, č. 1, s. 47 – 65.
- ŠRAIN, Z. (2010): Koordinace hospodářských politik a kompetence. In: *Hospodářská politika v členských zemích Evropské unie*. [Sborník.] Opava: Slezská univerzita v Opavě, s. 438 – 448. ISBN 978-80-7248-601-4.
- VLASÁK, P. (2002): Lobby regionů v EU. *Současná Evropa a Česká republika*, č. 1.
- VYMĚTAL, P. – ŽÁK, M. (2006): Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU. *Politická ekonomie*, LIV, č. 5, s. 583 – 609.
- VYMĚTAL, P. – ŽÁK, M. (2005): InSTITUTE a výkonnost. *Politická ekonomie*, LIII, č. 4, s. 545 – 566.
- WOLLER, G. K. PHILLIPS, K. (1998): Fiscal Decentralization and LDC Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 34, č. 4, s. 138 – 148.
- XIE, D. – ZOU, H. – DAVOODI, H. (1999): Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45, č. 2, s. 228 – 39.
- ŽÁK, M. – VYMĚTAL, P. – BAJZÍKOVÁ, A. – PROCHÁZKOVÁ, J. (2010): Institucionální kvalita. In: *Kolektiv CES VŠEM, NOZV NVF: Konkurenční schopnost České republiky 2008 – 2009*. 1. vyd. Praha: Linde, s. 95 – 130. ISBN 978-80-86131-87-0. Dostupné z: <[http://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/rocenka/gf\\_Rocenka2009.pdf](http://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/rocenka/gf_Rocenka2009.pdf)>.