

ZKUŠENOSTI Z MECHANISMŮ PRO PLÁNOVÁNÍ SPRAVEDLIVÉ TRANSFORMACE V MAĎARSKU

Balázs Hegyi, Ádám Gyurkó, Zsuzsa Piskóti-Kovács

Mechanismus Evropské unie pro spravedlivou transformaci usiluje o řešení socioekonomických důsledků dekarbonizace v regionech závislých na těžbě a využívání uhlí tím, že podporuje strukturálně transformační a územně spravedlivé směry rozvoje. Tento článek zkoumá plánovací mechanismy spravedlivé transformace v Maďarsku se zaměřením na župy Heves a Borsod-Abaúj-Zemplén. Studie nahlíží na spravedlivou transformaci jako na proces ekonomické diverzifikace řízený nastavením veřejných politik a posuzuje, zda institucionální struktury, participativní procesy a mechanismy víceúrovňového řízení podporují vytváření komplexních a vzájemně provázaných strategií diverzifikace.

Analýza vychází z kvalitativní obsahové analýzy dokumentů politik EU a národních strategických dokumentů, územních plánů spravedlivé transformace a souvisejících institucionálních materiálů. Výsledky naznačují, že maďarský model je z procesního hlediska dobře nastavený: byly formálně vytvořeny mechanismy širokého zapojení zainteresovaných subjektů, partnerská fóra a koordinační mechanismy. Jejich přínos k reálné ekonomické diverzifikaci však zůstává omezený. Participace a partnerství přispívaly především ke komunikaci a naplňování procesních požadavků, zatímco omezené kapacity, institucionální nestabilita a nepružnost regulačních mechanismů omezovaly možnosti integrované dlouhodobé strukturální transformace.

Článek dochází k závěru, že v případě Maďarska se procesní spolehlivost automaticky nepromítá do transformační kapacity. Posílení implementačních kapacit a mechanismů pro přípravu projektů je zásadní pro to, aby se zavedené mechanismy řízení promítly do konkrétních výsledků v oblasti ekonomické diverzifikace.

Klíčová slova: Maďarsko, spravedlivá transformace, ekonomická diverzifikace, územní plánování, zapojení zainteresovaných subjektů, víceúrovňové řízení

Úvod

Cíle Evropské unie v oblasti klimatické neutrality a implementace Zelené dohody pro Evropu představují environmentální i socioekonomickou transformaci. Transformace v regionech závislých na fosilních palivech a průmyslových odvětvích s vysokou emisní náročností není pouze technologickým posunem, ale může ovlivnit také zaměstnanost, příjmy z místních daní, dodavatelské řetězce a dokonce i identitu místních komunit, a může tak snadno vyvolat výrazné šokové dopady [Hermwille et al., 2023; Matern et al., 2025]. Zvládání těchto dopadů proto není pouze otázkou kompenzací, ale představuje specifický úkol v oblasti plánování a řízení rozvoje [Jenkins et al., 2016]. Klíčovou otázkou zůstává, zda může transformace dlouhodobě zvýšit schopnost regionů se přizpůsobovat, snížit jejich zranitelnost a otevřít nové směry rozvoje [Breul, 2022]. Institucionální reakcí na tento aspekt spravedlnosti je mechanismus Evropské unie pro spravedlivou transformaci (Just Transition Mechanism, JTM), který se specificky zaměřuje na sociální a územní důsledky změny klimatické politiky [Bujdosó et al., 2022; Bors, 2025].

Cílem této studie je, prostřednictvím hodnoticího rámce vycházejícího ze studia dokumentů, posoudit plánovací mechanismy spravedlivé transformace v Maďarsku, a to na příkladu žup Heves a Borsod-Abaúj-Zemplén. Studie se zaměřuje na to, nakolik institucionální uspořádání, procesy participace a zapojování jednotlivých subjektů i samotné plánování odpovídají požadavkům participace, partnerství a víceúrovňového řízení. Hlavní výzkumnou otázkou v této souvislosti je, jak a do jaké míry jsou tyto mechanismy řízení a procesní rámce schopny vytvořit podmínky pro jeden z klíčových prvků

transformace, jímž je ekonomická diverzifikace zaměřená na snižování závislosti na fosilních palivech. Analýza proto vychází z plánovacích dokumentů a podpůrných mechanismů plánování a zkoumá, zda vymezení jednotlivých subjektů, platform spolupráce a způsobů zapojování zainteresovaných stran umožňuje spolehlivě stanovit priority a směry intervencí v oblasti diverzifikace a současně posílit podmínky pro jejich následnou implementaci.

Výzkumný problém, kterým se tato studie zabývá, vyplývá z omezeného počtu analýz, které posuzují mechanismy plánování spravedlivé transformace v Maďarsku prostřednictvím jednotného analytického rámce propojujícího institucionální struktury, zapojování zainteresovaných subjektů a víceúrovňové řízení s věcnými a implementačními podmínkami ekonomické diverzifikace. Přínos studie pro odbornou veřejnost je dvojitý. Z metodologického hlediska aplikuje hodnoticí rámec založený na posouzení dokumentů strukturovaný kolem principů participace, partnerství, víceúrovňového řízení a testu diverzifikace. Z empirického hlediska ukazuje, jak mohou vedle sebe existovat procesně rozvinuté mechanismy participace a koordinace a současně omezená schopnost promítnout výsledky plánování do integrovaných a realizovatelných směrů diverzifikace.

Spravedlivá transformace není v této studii chápána jako obecný normativní princip, ale jako rámec veřejných politik pro usměrňování strukturálních změn v území. Dekarbonizaci lze považovat za „spravedlivou“, pokud je v nejvíce zasažených regionech zvládnutí negativních dopadů (dopadů na trh práce a sociálních dopadů) doprovázeno vytvořením nového, dlouhodobě životaschopného ekonomického směřování [McCauley, Heffron, 2018; Stark et al., 2023]. Z toho vyplývá, že klíčovou otázkou spravedlivé transformace je ekonomická diverzifikace: jaké odvětvové a podnikatelské struktury mohou nahradit závislost na fosilních palivech a jaké institucionální, partnerské a plánovací podmínky jsou k tomu nezbytné. Koncepční rámec studie zároveň přímo navazuje na právní rámec, neboť diverzifikace zde nevystupuje jako „spontánní tržní proces“, ale jako právně podmíněný proces plánování a alokace zdrojů, který je formován podmínkami JTM, zejména Fondem pro spravedlivou transformaci. Přístup k těmto prostředkům je podmíněn územními plány, stanovenými cíli, programovými očekáváními a požadavky na partnerství a víceúrovňové řízení [Bujdosó et al., 2022; Bors, 2025].

Právní rámec utvářející podmínky pro diverzifikaci lze charakterizovat jako rámec s dvojitým účinkem. Na jedné straně strukturuje plánování prostřednictvím pobídek: propojení finanční podpory s územně spravedlivými transformačními plány, stanovením cílového zaměření a logiky intervencí a začlenění požadavků na partnerství a víceúrovňové řízení do programového plánování společně podporují intervence zaměřené na strukturální změnu namísto krátkodobých kompenzací [Peretto et al., 2025]. Patří sem například rozvoj podnikání, zavádění inovací, adaptace trhu práce a rozšiřování místní ekonomické základny. Na druhé straně tyto rámce také stanovují limity, neboť podmínky způsobilosti a podpory, vyloučení některých typů aktivit a povinnosti související s dodržováním pravidel a kontrolou mohou zužovat prostor pro působení. Restriktivní charakter regulačního prostředí – nepružnost územních a tematických hranic, vyloučení investic spojených s fosilními palivy a administrativní zátěž vyplývající z pravidel státní podpory, zadávání veřejných zakázek a kontrolních požadavků – může vést k tomu, že se plánování i komplexní balíčky transformačních a dlouhodobých diverzifikačních opatření budou orientovat na minimalizaci rizik. Z dlouhodobého hlediska tak může plánování směřovat spíše k intervencím, které lze snadněji obhájit a které představují „bezpečnou“ volbu, než ke komplexním balíčkům diverzifikačních opatření, jejichž přínosy se projeví až v delším časovém horizontu [Weckroth et al., 2025].

Tato dvojitá povaha odůvodňuje zkoumání diverzifikace jako cíle spravedlivé transformace nejen z hlediska jejího věcného obsahu a významu, ale také s ohledem na fungování plánovacích mechanismů vymezených právním rámcem. O tom, zda bude mít právní rámec v obou sledovaných územích

převážně motivační, nebo naopak omezující účinek, totiž rozhoduje nejen institucionální uspořádání a způsob zapojování subjektů, ale také míra souladu s požadavky kladenými na plánování [Bujdosó et al., 2022; Bors, 2025].

Výchozím předpokladem je, že v počátečních fázích spravedlivé transformace nelze úspěšnost měřit pouze výsledky jednotlivých projektů, ale také „kvalitou řízení“ jejich plánovacího procesu, tj. mírou, v jaké je systém schopen stanovovat vzájemně provázané cíle, proveditelný rámec intervencí a legitimní rozhodovací procesy, se zvláštním důrazem na vytváření základů pro diverzifikaci [Jenkins et al., 2016]. Analýza je proto založena na odborné literatuře, rozboru dokumentů a vychází z relevantních politik a strategických dokumentů EU a vnitrostátní úrovně, regionálních plánů spravedlivé transformace (Heves a Borsod-Abaúj-Zemplén) a souvisejících institucionálních a partnerských dokumentů.

Hodnocení vychází ze tří vzájemně propojených dimenzí:

1. institucionální struktury a koordinace (subjekty, míra odpovědnosti, fóra a mechanismy rozhodování),
2. participace a partnerství (míra zapojení, jeho načasování a mechanismy zpětné vazby),
3. soulad s požadavky víceúrovňového řízení a plánování (uplatňování procesních a programových požadavků, kapacity pro implementaci a související omezení).

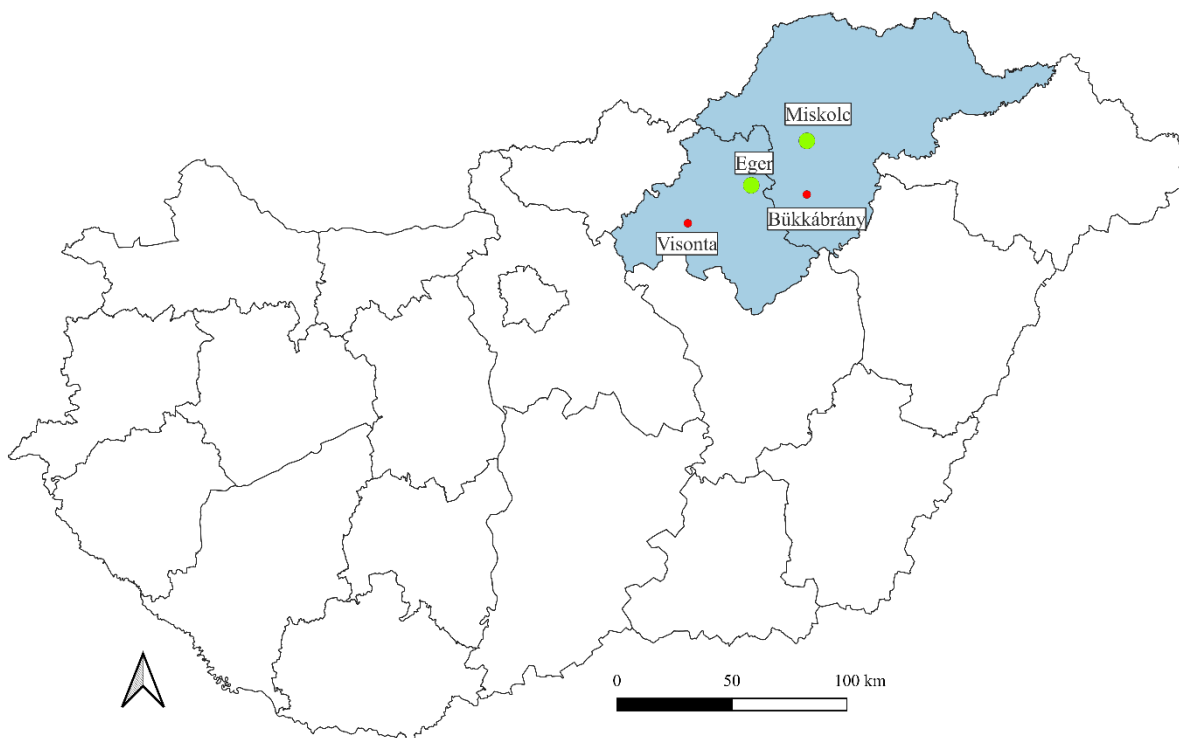
V tomto rámci se zaměření na diverzifikaci soustředí na posouzení toho, do jaké míry výše uvedené mechanismy podporují věcný základ strukturální změny (priority, typy intervencí a cílové skupiny) a vytvářejí podmínky pro následnou implementaci (vznik projektů, koordinaci a sladování zájmů) a také na to, jaká institucionální a procesní omezení lze z analyzovaných dokumentů vyvodit [Breul, 2022; Peretto et al., 2025; Weckroth et al., 2025].

Metodologie

Charakteristika oblastí výzkumu

Geografické zaměření analýzy se soustředí na župy Heves a Borsod-Abaúj-Zemplén (BAZ), které představují území v Maďarsku nejvíce zasažená transformací související s útlumem těžby a využívání uhlí. Oficiální plánovací jednotkou je župa, avšak přímé ekonomické a pracovní-tržní zasažení transformací je územně užší. Aktivita spojené s těžbou a využíváním lignitu jsou soustředěny především v okolí Visonty (Heves) a Bükkábrány (BAZ), zatímco dopady na dodavatelské sítě a trh práce mohou zasahovat celé území župy.

Župa Heves se nachází v severovýchodní části Maďarska (3 637 km², 121 obcí, přibližně 295 000 obyvatel; hlavní město župy je Eger). Podle regionálního plánu může transformace ovlivnit téměř 6 000 pracovních míst. Kromě energetiky zaujímají v ekonomické struktuře významné postavení také automobilový průmysl, strojírenství, zdravotnictví a potravinářský průmysl. Župa Borsod-Abaúj-Zemplén (7 247 km², 358 obcí, přibližně 648 000 obyvatel; hlavní město župy je Miskolc) má diverzifikovanou průmyslovou strukturu zahrnující chemický průmysl, strojírenství, hutnictví, energetiku a vodohospodářství. Podle modelu regionálního plánu může být do roku 2030 přímo či nepřímo ohroženo několik tisíc pracovních míst. Společná analýza těchto dvou žup umožňuje zohlednit jak župní úroveň plánování transformace uhelných regionů, tak specifické charakteristiky subregionů, které jsou transformací fakticky zasaženy (Visonta a Bükkábrány), viz mapa níže.



Poloha posuzovaného území (zdroj: vlastní zpracování)

Materiály a metody

Empirická analýza vycházela z účelově vybraného korpusu uspořádaného do šesti skupin zdrojů, nikoli z pevně stanoveného počtu vzorku dokumentů. Tento přístup byl zvolen s ohledem na skutečnost, že některé institucionální zdroje se skládaly z několika vzájemně propojených a průběžně aktualizovaných webových stránek. Korpus zahrnoval plány spravedlivé transformace pro župy Heves a Borsod-Abaúj-Zemplén, předpisy EU upravující Fond pro spravedlivou transformaci a partnerské dohody v rámci politiky soudržnosti, dokumenty politik Evropské komise týkající se JTM a institucionální materiály popisující projekt LIFE-IP North-HU-Trans a fungování Uhelné komise. Do korpusu byly zařazeny dokumenty a webové materiály obsahující přímé informace o cílech plánování, programových požadavcích, kompetencích institucí, zapojování zainteresovaných subjektů a plánovaných nástrojích ekonomické diverzifikace. Akademické publikace a externí evaluace politik sloužily k interpretaci analytických kategorií, nebyly však součástí primárního empirického korpusu.

Dokumenty byly analyzovány pomocí deduktivní kvalitativní obsahové analýzy. V rámci kódování byly jako jednotky analýzy vymezeny textové úseky vztahující se k subjektům, jejich odpovědnostem, postupům zapojování, mechanismům koordinace, implementačním kapacitám nebo intervencím zaměřeným na diverzifikaci. Každé zjištění bylo posuzováno podle následujícího systému otázek a kategorií, který byl uplatňován konzistentně v celém analyzovaném souboru:

- K čemu se plán zavazuje?
- Co vypovídají dostupné dokumenty o průběhu procesu?
- Co z toho vyplývá pro proveditelnost ekonomické diverzifikace?

Hodnoticí rámec vychází z převodu plánovacích očekávání na měřitelné ukazatele ve třech tematických pilířích. V oblasti participace bylo analyzováno:

1. načasování a míra intenzity zapojení subjektů,
2. složení a zastoupení zapojených subjektů,
3. prokazatelné projevy zpětné vazby a jejího promítnutí do výsledné podoby procesu.

V oblasti partnerství bylo analyzováno:

4. skutečný mandát a úloha partnerského fóra či fór,
5. jasnost systému odpovědností a mechanismů koordinace,
6. způsob řešení rozdílných zájmů a kapacit jednotlivých subjektů.

Víceúrovňové řízení zahrnovalo:

7. posouzení vertikální spolupráce (na národní/regionální/lokální úrovni) a horizontální integraci (koordinaci mezi jednotlivými sektory),
8. kontinuitu a kapacitu pro implementaci (schopnost převádět strategické záměry do konkrétních projektů).

Na závěr každého tematického pilíře byl aplikován test diverzifikace, jehož cílem bylo ověřit, zda jsou nastavené mechanismy řízení a procesní rámce schopny vytvářet konkrétní a vzájemně provázaný obsah podporující diverzifikaci (např. rozvoj podnikání + vzdělávání a odborná příprava + investiční priority + infrastruktura), nebo zda zůstávají pouze na úrovni obecných cílů. Analýza situace v posuzovaném území vycházela ze stručné syntézy ukazatelů míry expozice a strukturálních charakteristik uvedených v regionálních plánech doplněné o ekonomický profil území a logiku dopadů na úrovni župy.

Příspěvek k diverzifikaci byl klasifikován do tří úrovní. Omezený příspěvek byl konstatován v případě, kdy bylo možné identifikovat pouze obecně formulované cíle. Částečný příspěvek byl konstatován, když byly vymezeny konkrétní oblasti intervence, avšak bez jejich vzájemné koordinace a určení odpovědných subjektů nebo implementačního rámce. Silný příspěvek byl konstatován v případě, kdy byly zřejmé vzájemně provázané nástroje a opatření a byly přiřazeny odpovědnosti a mechanismy pro přípravu projektů nebo jejich implementaci. Test tedy hodnotil schopnost plánovacích rámců vytvářet podmínky pro implementaci, nikoli skutečné, zpětné socioekonomické dopady intervencí financovaných z Fondu pro spravedlivou transformaci.

Výsledky

Institucionální struktura a mechanismus plánování

Za plánování využívání Fondu pro spravedlivou transformaci a v návaznosti na něj také za zpracování územních plánů spravedlivé transformace odpovídal zástupce státního tajemníka pro klimatickou politiku Ministerstva technologií a průmyslu. Proces plánování byl podpořen technickou pomocí financovanou z prostředků EU, jejímž realizátorem byla společnost KPMG, která zpracovávala podkladové analýzy a zajišťovala zapojování zainteresovaných subjektů. Mezi její úkoly patřilo rovněž zpracování regionálních plánů pro tři župy a organizace a realizace workshopů a konzultací s cílem podpořit participaci zainteresovaných subjektů.

V současnosti odpovídá za tvorbu politik Ministerstvo veřejné správy a regionálního rozvoje, zatímco za implementaci je odpovědný řídicí orgán Operačního programu Životní prostředí a energetická účinnost Plus (KEHOP Plus IH). Rozdělení odpovědností se v průběhu plánování a následné implementace

významně proměňovalo. Původně bylo za tvorbu politik odpovědné Ministerstvo inovací a technologií, jehož působnost následně převzalo Ministerstvo technologií a průmyslu. Po zrušení tohoto ministerstva přešla odpovědnost na Ministerstvo energetiky. Je však důležité uvést, že uvedené změny měly převážně administrativní charakter, neboť příslušné úkoly zůstávaly v gesci odboru klimatické politiky daného ministerstva a nebyly spojeny se změnami personálního obsazení. V roce 2025 však byla odpovědnost za tvorbu politik převedena na Ministerstvo veřejné správy a regionálního rozvoje, zatímco úkoly KEHOP Plus IH převzalo Národní rozvojové centrum, které disponovalo zcela novým týmem odborníků.

Audit spadá do působnosti Ředitelství pro audit Evropské unie (EUTAF), zatímco funkcí certifikačního orgánu je pověřena Maďarská státní pokladna. Za monitorování je odpovědný řídicí orgán (IH), který rovněž provádí hodnocení žádostí. Na konci programového období odpovídá za následné zpracování hodnocení Ústřední koordinační jednotka, kterou v současnosti představuje Úřad předsedy vlády.

Proces plánování a implementace byl rovněž podpořen Uhelnou komisí. Uhelná komise byla založena 11. března 2021 jako první stálé konzultační fórum v Maďarsku zaměřené na útlum využívání uhlí. Jejím úkolem je podporovat dekarbonizaci společnosti MVM Mátia Energia Zrt. a redukci výroby elektřiny z lignitu a současně přispívat k udržitelné a spravedlivé transformaci oblasti severního Maďarska, a to za účasti všech relevantních organizací. Uhelná komise má přibližně 70 členů, mezi nimiž jsou zástupci příslušných odborových organizací, místních, regionálních a ústředních orgánů veřejné správy, výzkumných a vzdělávacích institucí, organizací neziskového sektoru, subjektů trhu práce a hospodářských subjektů a finančních institucí. Plány byly schváleny v prosinci 2022.

Z analytického hlediska institucionální rámec jednoznačně vymezoval hlavní funkce v oblasti plánování, implementace, monitoringu a auditu. Opakované přesuny kompetencí v oblasti tvorby politik a jejich implementace však oslabovaly institucionální kontinuitu a zvyšovaly náklady na koordinaci, což může představovat překážku dlouhodobého rozvoje projektů zaměřených na diverzifikaci.

Zapojení zainteresovaných subjektů

Ve fázi plánování probíhalo zapojení zainteresovaných subjektů dvěma hlavními způsoby. Společnost KPMG využila k zapojování subjektů flexibilní metodu, tzv. metodu „sněhové koule“, která nebyla založena na předem definovaném okruhu zainteresovaných subjektů. V průběhu procesu se na základě doporučení a zkušeností získaných během práce postupně zapojovaly další subjekty. Zapojení probíhalo prostřednictvím individuálních rozhovorů s klíčovými místními subjekty, jako byli zástupci hospodářských komor, institucí terciárního vzdělávání a župních samospráv, a rovněž prostřednictvím on-line veřejných konzultací organizovaných jednotlivými župami. Celkem bylo mezi březnem a červencem uskutečněno dvanáct takových konzultací rozdělených do čtyř po sobě následujících kol.

Podle maďarských účastníků se KPMG snažila vytvořit širokou a inkluzivní skupinu zainteresovaných subjektů. Přístup založený na metodě „sněhové koule“ umožnil zapojovat nové subjekty, a tím rozšiřovat rozmanitost perspektiv uplatňovaných v průběhu procesu. Současně však nebyla v procesu zapojování věnována zvláštní pozornost ani cílená podpora skupinám, které byly obzvláště zranitelné (viz https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-14-BWN-TJTP-Briefing-5_1.pdf).

Uhelná komise v Maďarsku hrála roli především při usnadňování a podpoře zapojení zainteresovaných subjektů, nikoli jako přímý rozhodovací orgán. Důraz byl kladen na zajištění uplatnění principu partnerství v procesech plánování na národní úrovni a na to, aby o spravedlivé transformaci nebylo rozhodováno výhradně na vládní nebo odvětvové úrovni.

Uhelná komise byla zřízena v rámci projektu LIFE-IP North-Hu-Trans. Počáteční identifikace zainteresovaných subjektů byla provedena prostřednictvím metody desk research. Následovalo více než 40 podrobných rozhovorů se zainteresovanými subjekty, v jejichž rámci byla posuzována relevance a míra jejich zapojení, jejich vliv na proces transformace a jejich postoj k transformaci. Uhelná komise vykonává svou činnost především prostřednictvím jednání na „vysoké úrovni“ a jednání pracovních skupin. Zatímco jednání na vysoké úrovni mají široký záběr a účastní se jich všechny zapojené subjekty, čtyři pracovní skupiny Komise (dříve šest) vykonávají operativní činnost v menších skupinách zainteresovaných subjektů a připravují podklady pro jednání Komise na „vysoké úrovni“. K dnešnímu dni se uskutečnilo celkem jedenáct jednání na vysoké úrovni a téměř 26 jednání pracovních skupin.

Soulad s požadavky na plánování (např. participace, partnerství a víceúrovňové řízení)

Následující výsledky vycházejí z aplikace tří pilířů stanovených v metodice a tříúrovňovém testu diverzifikace.

Participace – kvalita participace a zapojení

Zapojení zainteresovaných subjektů nebylo pouze retrospektivním posouzením, ale začalo již ve fázi stanovování cílů a priorit. Společnost KPMG zorganizovala celkem dvanáct workshopů ve čtyřech kolech, přičemž souběžně byla zřízena Uhelná komise, a během fáze plánování se uskutečnilo pět jednání na vysoké úrovni. Tyto dva kanály zapojení vedly dohromady k účasti téměř 70 zainteresovaných subjektů a mezi hlavními subjekty a implementační organizací byl navázán průběžný každodenní kontakt. Spektrum účastníků bylo široké a zahrnovalo odborové organizace, instituce státní správy na několika úrovních, subjekty z oblasti výzkumu a vzdělávání, neziskové organizace, ekonomické a finanční subjekty a příslušné místní samosprávy. Některé místní samosprávy se však nakonec aktivně nezapojily, přestože byly osloveny. Všechny obdržené podněty byly zaznamenány, nebyl však zpracován jejich souhrn, který by přesně ukazoval, která z navržených opatření byla následně implementována. Konkrétní změny bylo možno identifikovat především v rámci hodnocení v polovině programového období. Z hlediska diverzifikace byl proces co do rozsahu participace značný, avšak výsledky zapojení bylo možno charakterizovat spíše obecnými formulacemi než jako konkrétní a ucelený balíček opatření zaměřených na diverzifikaci.

Na základě diverzifikačního testu lze přínos participace hodnotit jako omezený: přestože zapojení bylo široké a probíhalo na více úrovních, jeho výsledky se promítly především do obecných priorit, nikoli do balíčku integrovaných opatření zaměřených na diverzifikaci.

Partnerství – skutečná role partnerských struktur, rozdělení odpovědností a řešení asymetrií

Ústředním prvkem partnerství byla Uhelná komise, která měla právo předkládat doporučení. Tento orgán nevytvářel formální jednotné stanovisko, ale fungoval spíše jako platforma sdružující názory svých členů. Rozdělení odpovědností bylo většinou jasné: zpracování návrhu koordinoval náměstek státního tajemníka pro klimatickou politiku Ministerstva technologií a průmyslu, za tvorbu politiky v současnosti odpovídá Ministerstvo veřejné správy a regionálního rozvoje a za implementaci je odpovědný řídicí orgán programu KEHOP Plus. V praxi vedl časový tlak a překrývání různých systémů technické pomoci k paralelnímu průběhu některých činností. Po předložení plánů byla koordinace potřeb zainteresovaných subjektů převedena na sekretariát Uhelné komise (SzBT), zatímco další program technické podpory se zaměřil na výzvy k předkládání projektových žádostí pokrývajících tři župy, a to v souladu s projektem LIFE. Výrazná se jevila rovněž otázka dominance některých subjektů: jako klíčoví hráči vystupovaly Visonta a Bükkábrány spolu se společností MVM Mátra Energia Zrt., zatímco na straně nevládního sektoru byly zastoupeny spíše celostátní organizace.

Na základě diverzifikačního testu spočíval hlavní přínos partnerství v průběžném předávání informací o rámcových podmínkách a v prezentaci mezinárodních příkladů, které měly napomoci společnému hledání řešení, nikoli ve vytvoření integrovaného balíčku opatření zaměřených na diverzifikaci, neboť tento úkol nebyl explicitně součástí mandátu Komise.

Přínos partnerství k diverzifikaci lze proto hodnotit jako částečný: institucionální platforma zajistila přenos potřeb zainteresovaných subjektů a podpořila společné porozumění, její poradní mandát však nezahrnoval integraci a prioritizaci jednotlivých opatření.

Víceúrovňové řízení – vertikální kanály, horizontální integrace a implementační kapacita

Uhelná komise hrála významnou roli ve vertikální spolupráci, neboť pravidelně komunikovala potřeby místních subjektů a prostřednictvím SzBT je dále předávala, a to v rámci jednotného komunikačního kanálu. Tento proces byl však v letech 2020–2025 komplikován řadou institucionálních a personálních změn. K částečné stabilizaci přispěla skutečnost, že SzBT nebyl zatížen výraznými personálními změnami, a rovněž konstruktivní spolupráce navázaná s Ministerstvem energetiky v rámci projektu LIFE poskytla z hlediska operativního fungování určitou výhodu.

Horizontální koordinace byla od počátku zatížena složitostí procesu spravedlivé transformace, celkově se však podařilo vytvořit ucelený plán. Vzhledem k omezeným zdrojům se plánování mohlo soustředit především na nejvýznamnější výzvy. Jedním z hlavních omezení implementační kapacity byl nedostatek kapacit na místní i národní úrovni. Tento problém byl částečně zmírněn prostřednictvím technické pomoci, budováním kapacit a dodatečnou mobilizací zdrojů (LIFE, INTERREG, ERASMUS). Z hlediska diverzifikace to znamená, že koordinační mechanismy fungovaly, avšak omezené kapacity a institucionální změny mohly významně omezovat rozvoj projektů a perspektivních způsobů diverzifikace.

Přínos víceúrovňového řízení lze tedy hodnotit jako částečný: hlavní mechanismy vertikální a horizontální koordinace fungovaly, ale institucionální změny a přetrvávající nedostatek kapacit omezovaly rozvoj projektů a rozvoj perspektivních způsobů diverzifikace.

Diskuse

Na základě výsledků lze maďarský mechanismus plánování spravedlivé transformace považovat za funkční především z procesního hlediska. Z hlediska ekonomické diverzifikace je nicméně jeho fungování výrazně omezenější. Proces zapojení subjektů byl velmi intenzivní, byla vytvořena široká partnerská struktura a byly rovněž vybudovány základní koordinační mechanismy. Tyto mechanismy však sloužily spíše k legitimizaci procesu plánování a k udržování komunikace mezi jednotlivými subjekty než k vytvoření přímo realizovatelného a integrovaného souboru opatření pro diverzifikaci. To ale nevylučuje možnost, že se spravedlivá transformace v pozdějších fázích implementace přesto projeví v podobě smysluplných a praktických výsledků, pokud budou již vytvořené rámce plánování a koordinace dále rozvíjeny prostřednictvím přípravy konkrétních projektů a budování kapacit. Tento výsledek je v souladu se zjištěními odborné literatury, podle nichž samotná procesní spravedlnost v rámci spravedlivé transformace nezaručuje dostatečnou hloubku strukturální transformace, pokud účast subjektů není doprovázena skutečnou možností ovlivňovat stanovení priorit [Jenkins et al., 2016; McCauley, Heffron, 2018].

Dalším poznatkem studie je, že participace je v maďarském modelu silná, ale její dopad na diverzifikaci zůstává převážně nepřímý. Lokální potřeby se promítají do logiky plánování, avšak omezená transparentnost zpětné vazby a praxe „přidávání“ priorit v pozdější fázi naznačují, že participace spíše posilovala již stanovené směry, než aby otevírala nové možnosti rozvoje. To odpovídá i poznatkům

o spravedlivé transformaci z odborné literatury, která rozlišuje mezi formální a skutečnou participací. Participace sice probíhá, její dopad na utváření rozvojové politiky však nemusí být úměrný organizačnímu úsilí, které je na ni vynakládáno [Stark et al., 2023].

Hodnocení partnerství a víceúrovňového řízení tento vzorec rovněž potvrdilo. Výzkum politiky soudržnosti již dlouhodobě poukazuje na to, že principy partnerství a víceúrovňového řízení často fungují v systémech, které jsou formálně otevřené, avšak silně centralizované, takže zapojení místních subjektů se nemusí promítat do jeho skutečného vlivu. V současnosti poradní role Uhelné komise, změny v rozdělení kompetencí a nedostatečné kapacity na místní i národní úrovni vytvářejí strukturu, která sice dokáže zprostředkovávat místní potřeby, ale má omezenou schopnost je systémově integrovat a stanovovat mezi nimi priority. Výsledkem je, že domácí praxe plánování směřuje spíše k procesnímu naplňování požadavků než ke skutečně transformačnímu územnímu řízení, což odpovídá zkušenostem ze zahraničí v souvislosti s Fondem pro spravedlivou transformaci [Weckroth et al., 2025].

Limity a omezení výzkumu

Výsledky je třeba interpretovat s ohledem na několik metodologických omezení. Korpus analyzovaných dokumentů tvořily především oficiální materiály v oblasti politik, plánování a institucionálního řízení, které poskytly podrobné informace o formálně dokumentovaných procesech, mohly však nedostatečně zachycovat neformální rozhodovací procesy, konflikty a subjektivní zkušenosti zainteresovaných subjektů. Vzhledem k tomu, že implementace Fondu pro spravedlivou transformaci v Maďarsku se stále nachází v rané fázi, studie hodnotí především kapacitu plánování a řízení, nikoli skutečné socioekonomické dopady realizovaných intervencí. Zjištění je třeba chápat jako specifická pro daný kontext; přestože analytický rámec může být přenositelný do jiných regionů procházejících transformací, empirické výsledky z žup Heves a Borsod-Abaúj-Zemplén nelze zobecnit na jiná území.

Závěry a doporučení

Na základě výsledků studie lze konstatovat, že mechanismus plánování spravedlivé transformace v Maďarsku byl v hodnoceném období nastaven především z hlediska procesního a institucionálního. Byly vytvořeny rámce pro zapojení subjektů, partnerství a koordinaci, které umožnily položit základy komunikace a konzultací mezi klíčovými subjekty. Z hlediska ekonomické diverzifikace však tyto mechanismy v současnosti vytvářejí spíše nezbytné předpoklady, než aby zajišťovaly rozvoj jasně vymezeného a provázaného procesu strukturální změny.

Hlavním poznatkem studie proto je, že v případě maďarské spravedlivé transformace není procesní naplňování požadavků a skutečná transformační kapacita v souladu. Participace, partnerství i formy víceúrovňového řízení jsou sice přítomny, ale pro vytvoření obsahových a realizačních předpokladů diverzifikace je však zapotřebí další budování kapacit, stabilnější systém odpovědnosti, transparentnější zpětná vazba a silnější schopnost generovat kvalitní projekty. Nejvýznamnější krátkodobou výzvou pro maďarský model proto již není vytváření plánovacích rámců, ale jejich přetavení do konkrétních výsledků územního rozvoje.

Metodologickým přínosem studie je hodnotící rámec založený na analýze dokumentů, který lze adaptovat pro jiné regiony procházející transformací v počáteční fázi a který rozlišuje mezi procesním naplňováním požadavků a skutečnou schopností vytvářet předpoklady pro ekonomickou diverzifikaci.

Použité zdroje:

- BREUL, M. 2022. Setting the Course for Future Diversification: The Development of a Regional Transformation Strategy in a German Lignite Mining Region. In: *Regional Studies, Regional Science*, 9(1): 581–599. ISSN 2168-1376. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/21681376.2022.2120413>.
- BORS, P. 2025. Unlock the Transition: The Role of Public Policy and Sub-National Actors in the Just Transition of Slovakia and Hungary. In: *Euromemo 31st Annual Conference on Alternative Economic Policy in Europe: "Europe Quo Vadis: Militarisation or socio-ecological transformation"*. Greece, Athens 22–23 September. Dostupné z: <https://euromemo.eu/wp-content/uploads/2025/09/Bors.-Pavol-Euromemo-2025-Athens-Conference-Final-Paper.pdf>.
- BUJDOSÓ, Z.; BORDÁS, A.; HEGYI, B.; PISKÓTI-KOVÁCS, ZS.; VASZKÓ, CS.; NAGY, R.; KOVÁCS, GY.; ZÖRÖG, Z. 2022. Az érintettek bevonásának folyamata az észak-magyarországi szénrégió dekarbonizációjába. In: *Acta Carolus Robertus*, 12(2): 24–37. ISSN 2498-9312. Dostupné z: <https://doi.org/10.33032/acr.3366>.
- HERMWILLE, L.; SCHULZE-STEINEN, M.; BRANDEMANN, V.; ROELFES, M.; VRONTISI, Z.; KESKÜLA, E.; ANGER-KRAAVI, A. 2023. Of Hopeful Narratives and Historical Injustices – An Analysis of Just Transition Narratives in European Coal Regions. In: *Energy Research & Social Science*, 104, 103263. ISSN 2214-6296. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103263>.
- JENKINS, K.; MCCAULEY, D.; HEFFRON, R.; STEPHAN, H.; REHNER, R. 2016. Energy Justice: A Conceptual Review. In: *Energy Research & Social Science*, 11, 174–182. ISSN 2214-6296. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>.
- MATERN, A.; ŠPAČEK, M.; THEUNER, J.; KNIPPSCHILD, R.; JANÁČEK, J. 2025. Strategies for Energy Transition and Regional Development in European Post-Coal Mining Regions: Ústí Region, Czechia, and Lusatia, Germany. In: *Territory, Politics, Governance*, 13(7): 1001–1022. ISSN: 2162-2671. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2231972>.
- MCCAULEY, D.; HEFFRON, R. 2018. Just Transition: Integrating Climate, Energy and Environmental Justice. In: *Energy Policy*, 119: 1–7. ISSN 0301-4215. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>.
- PERETTO, M.; EICHHAMMER, W.; SÜSSER, D. 2025. Just Energy Transition in Coal Regions: Innovative Framework for Assessing Territorial Just Transition Plans. In: *Renewable and Sustainable Energy Transition*, 5, 100101. ISSN 2667-095X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.rset.2024.100101>.
- STARK, A.; GALE, F.; MURPHY-GREGORY, H. 2023. Just Transitions' Meanings: A Systematic Review. In: *Society & Natural Resources*, 36(10): 1277–1297. ISSN 1521-0723. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/08941920.2023.2207166>.
- WECKROTH, M.; KULL, M.; LEMPINEN, H. 2025. Territorial Governance of Just Transition? – A Case Study of the Just Transition Fund Process in Finland. In: *Regional Studies*, 59(1), 2559711. ISSN 0034-3404. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2559711>.

Balázs Hegyi
Dr. Ádám Gyurkó
Dr. Zsuzsa Piskóti-Kovács
✉ piskoti.zsuzsa@uni-eszterhazy.hu
Katolická univerzita Károlyho Eszterházyho

Přeložila: Zdeňka Schormová