

Regionální a strukturální politika Evropské unie

Úvod

Regionální politika Evropské unie je koncipovaná jako tzv. komunitární (koordinovaná) politika. To znamená, že realizace samotné regionální politiky spočívá na členských státech, zatímco koordinace a harmonizace náleží do nadnárodní působnosti - tj. orgánů Evropské unie. Právě tímto prvkem je regionální politika EU naprosto originální a nemá ve světě obdoby.

V roce 1988 byla regionální politika integrována s částí sociální a zemědělské politiky (v reakci na kritiku nízké míry koordinace mezi těmito politikami) do tzv. strukturální politiky či politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Dnes se řadí mezi nejvýznamnější politiky v rámci EU, a tomu také odpovídá podíl na společném rozpočtu Unie, který tvoří přibližně třetinu celkových výdajů.

Hospodářská a sociální soudržnost

„Na podporu celkového harmonického rozvoje Společenství rozvíjí a sleduje činnosti vedoucí k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství usiluje zejména o snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí.“
(Amsterodamská smlouva viz příloha)

Důvody existence regionální politiky

Sociální solidarita je předpokladem jednotného státu, a v případě nadnárodního seskupení, jakým je Evropská unie, tento argument vystupuje ještě intenzivněji. Výrazné regionální nerovnosti také významnou měrou negativně ovlivňují výkonnost celé ekonomiky.

Vstupem do Hospodářské a měnové unie (HMU) a zavedením eura ztrácejí její členové vlastní měnovou suverenitu - nemohou již nadále ovlivňovat ekonomiku prostřednictvím měnového kurzu - a také ztrácejí nástroj k ochraně výrobců před dopady společného trhu. Současně musí členské státy dodržovat maastrichtská kritéria, což znamená omezení výše veřejných výdajů. Právě tyto restriktce mají kompenzovat výdaje ze společného rozpočtu EU do oblasti regionálního rozvoje.

Evropská unie věnuje zvýšenou pozornost a prostředky některým hospodářským odvětvím - nejznámějším příkladem je Společná zemědělská politika (CAP). Nejvíce prostředků ze společného rozpočtu tak získávají země s vysoce rozvinutým zemědělstvím. Ostatním zemím, které na takové politiky doplácí, má právě regionální politika do určité míry kompenzovat negativní dopady těchto „neregionálních“ politik.

Ve snaze o dosažení širší integrace se regionální politika stala nástrojem při hledání politického kompromisu, a lze ji považovat za jakýsi „úplatek“ členským zemím, kterým se kompenzují možné negativní dopady integrace.

Vznik a vývoj regionální politiky v EU

Období „důvěry ve volný trh“ (1951 - 1973)

Počáteční fázi lze charakterizovat jako důvěru ve volný trh, od něhož se očekávalo samovolné vyrovnání regionálních disparit. Pro vytvoření volného trhu bylo zapotřebí odstranění obchodních bariér, proto se pozornost soustředila spíše na makroekonomické otázky. Mezi tehdejšími členy neexistovaly výraznější rozdíly (s výjimkou Itálie a Francie, které však prováděly vlastní regionální politiku již delší dobu).

Římská smlouva zakotvila vznik Evropské investiční banky, která poskytuje půjčky a garance na projekty v méně rozvinutých regionech. Na základě této smlouvy také vznikl Evropský sociální fond financující sociální politiku (v té době prováděnou nezávisle na regionální) a Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond. Společná zemědělská politika financovaná tímto fondem měla určité pozitivní regionální dopady. V roce 1968 bylo zřízeno Generální ředitelství pro regionální politiku (DG XVI), které se stalo koordinačním orgánem pro regionální politiku EU.

V prvním období tedy dochází k posílení národní regionální politiky jednotlivých států bez společné koordinace. Pozornost se soustředila zejména na oblasti postižené útlumem těžkého průmyslu a zaostalé venkovské regiony.

Zrod „evropské“ regionální politiky (1974 – 1986)

Toto období je charakteristické poklesem ekonomické dynamiky a nárůstem strukturálních krizí. Navíc došlo k rozšíření o státy s méně rozvinutou ekonomikou (Irsko, Řecko) nebo s výraznými regionálními disparitami (Velká Británie). V této době došlo k výraznému prosazení regionální politiky především zásluhou Velké Británie - kolébky a tradiční země regionální politiky. Británie jako „čistý plátce“, totiž vstupem do ES přišla o značné příjmy z cel, a právě regionální politika jí měla kompenzovat tyto ztráty a pomoci restrukturalizovat staré průmyslové oblasti.

V roce 1974 byl za tímto účelem zřízen Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) - základní nástroj spravování a financování regionální politiky. V tomto období také začala podpora přeshraniční spolupráce v rámci úsilí vytvoření jednotného prostoru bez hraničních bariér.

Ve druhém období lze již hovořit o "společné" regionální politice uskutečňované orgány ES na nadnárodní úrovni, která se zaměřovala především na restrukturalizaci starých průmyslových regionů.

Směrem k hospodářské a sociální soudržnosti (1987 - 1999)

Počátek tohoto období začíná přijetím Jednotného evropského aktu (Single European Act), který formuloval úkoly pro další integrační fázi, jakými mimo jiné byly:

- vytvoření jednotného vnitřního trhu do konce roku 1992

- zavedení politiky směřující k posilování hospodářské a sociální soudržnosti, která by přispívala ke snižování rozdílů v hospodářské vyspělosti různých regionů prostřednictvím strukturálních fondů

Hlavním podnětem posílení regionální politiky byla orientace na jednotný vnitřní trh a obava, že zostřená konkurence ještě více zhorší situaci nejméně rozvinutých regionů, kterou nebudou schopné vlastními silami zvládnout.

Reforma regionální politiky v tomto období byla reakcí na vstup Španělska a Portugalska - zemí s nižší ekonomickou výkonností ekonomiky a závislostí na zemědělské produkci. Dalším impulsem byly strukturální potíže regionů vyspělých zemích - Velké Británie, severní Francie, Belgie, severního Španělska a Itálie - jejichž tradiční průmyslová odvětví byla postižena změnami v mezinárodním konkurenčním prostředí.

Výsledkem reformy byl prvek střednědobého plánování regionálních programů a zavedení principů regionální (strukturální) politiky. Poprvé se objevil koncepční prvek víceletých koordinovaných rozvojových programů.

V roce 1988 byla regionální politika integrována s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. strukturální politiky či politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Maastrichtskou smlouvou byl v roce 1993 založen Kohezní fond - nástroj, který má pomáhat slabším zemím splnit maastrichtská kritéria. Zároveň byl založen Výbor regionů - nový poradní orgán EU, který se vyjadřuje k problémům s regionálním podtextem a má právo vlastní iniciativy.

Ve třetím období se regionální politika reorganizovala do strukturální politiky, která komplexněji pokrývá celou oblast hospodářské a sociální soudržnosti, a zaměřila se především na podporu nejméně rozvinutých oblastí.

Nová výzva - příprava na východní rozšíření (2000 - 2006)

Cíle strukturální politiky byly neustále kritizovány, proto byla pro další plánovací období 2000 - 2006 provedena reforma v souladu s principy regionální politiky a výsledky z dosavadní realizace.

Na madridském zasedání Evropské rady v roce 1997 byla Evropská komise vyzvána, aby vypracovala materiál o rozšiřování EU. Tak vznikl dokument nazvaný Agenda 2000, který nastiňuje základní směry vývoje v kontextu rozšiřování EU. Na tento dokument navazují závěry Evropské rady ze zasedání v Berlíně z března 1999, které dále doplňují a kvantifikují předchozí ujednání.

Hlavními prioritami nové etapy dosahování hospodářské a sociální soudržnosti, na nichž se v rámci zvýšení účinnosti strukturálních fondů členské země dohodly, jsou:

- větší koncentrace finančních prostředků - snížení počtu cílů a menší plošnost poskytované pomoci
- vyšší efektivita využívání pomoci - zdokonalení kontroly, zlepšení fungování a správy fondů

- zjednodušení celého procesu

Principy regionální (strukturální) politiky

Fungování regionální (strukturální) politiky EU je postaveno na několika základních principech, které se odrážejí v programové a právní úpravě celého procesu poskytování pomoci:

- **Princip programování**

V zásadě jde o to, že pomoc je namířena do nejméně rozvinutých regionů a je realizována formou víceletých a víceoborových programů, pro které se zpracovávají programové dokumenty. Výsledkem je vzájemně integrovaný programový celek realizovaný v dlouhodobějším horizontu.

- **Princip koncentrace (zásada koncentrace úsilí)**

Smyslem této zásady je soustředění největších prostředků do regionů s nejvýznamnějšími problémy, které jsou určeny pouze na předem definované cíle. Výhody plynoucí z koncentrace jsou mimo většího efektu a větší viditelnosti také snadnější a přehlednější monitorování a kontrola.

- **Princip partnerství (komplementarity)**

Poskytnutí pomoci ze strany ES vyžaduje aktivní spolupráci jak samotných příjemců pomoci ve všech fázích a na všech úrovních procesu, tak i dalších subjektů (jmenovaných členským státem) - regionálních, místních orgánů a jiných příslušných veřejných orgánů, hospodářských a sociálních partnerů a dalších.

Uplatňuje se zde zásada subsidiarity na příslušné územní úrovni, přičemž celková odpovědnost zůstává na členském státě. Také se respektuje zásada rovnoprávnosti mezi muži a ženami, na niž se v rámci celého Společenství klade velký důraz.

- **Princip adicionality (doplňkovosti)**

Prostředky poskytnuté ze zdrojů ES mají doplňovat, respektive posilovat prostředky ze strany příjemce pomoci. Záměrem tohoto principu je důraz na finanční zainteresování členského státu a jeho orgánů, což má vést k vyšší efektivnosti a zodpovědnosti při využívání poskytnutých prostředků.

- **Princip monitorování a vyhodnocování**

Jedná se o průběžné sledování a vyhodnocování efektivnosti využívání prostředků ze zdrojů ES, a to ve všech fázích procesu z hlediska věcného i finančního

- předběžné hodnocení (ex ante)
- střednědobé hodnocení (interim)
- následné hodnocení (ex post)

Strukturální politika

Cíle pro období 2000 – 2006

Na plánovací období 2000 - 2006 je vyčleněno 195 miliard EUR (v cenách roku 1999). Základní podmínkou poskytování pomoci je, že celkové roční příjmy kteréhokoli členského státu ze strukturálních operací (tzn. včetně Kohezního fondu) nesmí překročit 4% jejího HDP.

Cíle pro období 2000 - 2006:

- Cíl 1 - Povzbuzování rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů (69,7%)
- Cíl 2 - Podpora strukturálně postižených regionů (11,5%)
- Cíl 3 - Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, školení a zaměstnanosti (12,3%)

Pozn.: V závorce je uveden procentní podíl na celkových prostředcích strukturálních fondů.

Každá oblast může být zahrnuta buď pod Cíl 1, nebo Cíl 2. Oba tyto cíle mají regionální charakter, proto se označují jako „regionální cíle“. Cíl 3 se vztahuje na území celé Unie (kromě regionů spadajících pod Cíl 1), proto se o něm hovoří jako o "horizontálním cíli".

Cíl 1 - Povzbuzování rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů Základním předpokladem pro zařazení do tohoto cíle jsou regiony úrovně NUTS II, ve kterých HDP na obyvatele měřený paritou kupní síly za poslední tři roky je menší než 75% průměru členských zemí EU. Vztahuje se také na odlehlé regiony (francouzská zámořská území, některé ostrovy) a řídce zalidněné regiony (oblasti spadající pod bývalý Cíl 6, tj. Finsko, Švédsko). Seznam regionů s nárokem na pomoc podle tohoto cíle pro příslušné programovací období vypravovává Komise.

Cíl 2 - Podpora hospodářské a společenské přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím (strukturálně postižené regiony) Vztahuje se na regiony čelící strukturálním problémům, jejichž obyvatelstvo nebo plocha je dostatečně velké, a to především na nejvíce postižené a nejpříhodnější oblasti. Jedná se o oblasti procházející sociálně ekonomickými změnami v průmyslu a službách, dále o upadající venkovské oblasti, městské oblasti v obtížích a krizí postižené oblasti závislé na rybolovu.

Obyvatelstvo podporovaných regionů nesmí překročit 18% celkového počtu obyvatel EU, přičemž pro každý členský stát jsou stanoveny populační stropy.

Cíl 3 - Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, školení a zaměstnanosti Tento cíl slouží jako referenční rámec pro všechna opatření k podpoře rozvoje lidských zdrojů na národní úrovni bez ohledu na specifika jednotlivých regionů (jedná se o horizontální cíl). Vychází z Amsterodamské smlouvy o zaměstnanosti a z Evropské strategie zaměstnanosti.

Územní jednotky (NUTS)

NUTS neboli nomenklatura územních statistických jednotek (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques) byla vytvořena Evropským úřadem pro statistiku (EUROSTAT) k jednotné a konzistentní struktuře územního srovnávání a distribuci prostředků. Od roku 1988 jsou používány v legislativě Společenství, která se týká strukturálních fondů. Mohou zahrnovat jednu nebo více územně správních jednotek v rámci státu. Musí však respektovat praxi uplatňovanou v EU a samozřejmě i existenci územně správních jednotek daného státu, a také vycházet z jejich komplementarity (tzn. řádově vyšší jednotky jsou tvořeny určitým počtem celých jednotek nižších). Pro strukturální politiku, přesněji pro systém cílů jsou nejdůležitější jednotky NUTS úrovně II a III, které jsou klíčem k zařazování regionů pod jednotlivé rozvojové programy (cíle).

Strukturální fondy

Strukturální fondy jsou určeny k dosažení ekonomické a sociální soudržnosti (koheze) Evropské unie. Zdroje z těchto fondů jsou zaměřeny na pomoc méně rozvinutým regionům k překonání tohoto rozdílu a mají podporovat stejné příležitosti různým sociálním skupinám.

Systém strukturálních fondů:

- Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)
- Evropský sociální fond (ESF)
- Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond (EAGGF)
- Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG)

Evropský regionální rozvojový fond (ERDF)

Evropský regionální rozvojový fond byl zřízen v roce 1974 jako základní nástroj regionální politiky k financování strukturální pomoci prostřednictvím regionální rozvojových programů zaměřených na nejvíce postižené oblasti a ke snižování meziregionálních nerovností. Zahrnuje investice do infrastruktury (včetně transevropských sítí), na rozvoj malého a středního podnikání, investice do životního prostředí, výchovy a zdraví, výzkumu a vývoje atd.

Evropský sociální fond (ESF)

Evropský sociální fond, založený v roce 1960 jako hlavní nástroj společné sociální politiky, se zaměřuje na prevenci a na boj s nezaměstnaností, na rozvoj lidských zdrojů a na podporu integrace na trhu práce. Zaměřuje se především na integraci dlouhodobě nezaměstnaných a mladých lidí či osob vyloučených z trhu práce do pracovního procesu. Podporuje stejné příležitosti na trhu práce, adaptaci pracovníků na změny a systém dalšího vzdělávání a kvalifikace.

Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond (EAGGF)

EAGGF se skládá ze dvou částí - Podpůrné sekce a Záruční sekce. Do systému strukturálních fondů je zahrnuta pouze Podpůrná sekce, která poskytuje podporu pro modernizaci a strukturální zlepšení v zemědělství.

Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG)

Fond založený roku 1993 (formálně uznaný strukturálním fondem až v roce 2000) se zaměřuje na podporu rybolovu ve všech pobřežních oblastech a financuje opatření,

jakými jsou modernizace a restrukturalizace loďstva, rozvoj aquakultury, marketing a podpora produkce, přístavní zařízení.

Finanční nástroje (formy pomoci)

Strukturální politika EU je prováděna třemi nástroji (tzn. prostředky strukturálních fondů lze využít ve formě):

Finanční nástroje (formy pomoci):

- národní iniciativy (94%)
- iniciativy Společenství (5%)
- inovační akce a technická pomoc (1%)

Pozn.: V závorkách je uveden přibližný podíl výdajů ze Strukturálních fondů.

Národní iniciativy (programy)

Nejvýznamnější forma se váže na iniciativu členských států, která je realizována na základě Národního rozvojového plánu nebo Jednotného programovacího dokumentu.

Iniciativy Společenství

Iniciativy jsou zvláštní programy řízené Evropskou komisí k řešení specifických problémů dotýkajících se celého území EU, které doplňují jiné programy ES nebo usnadňují jejich implementaci. Je pro ně typický podnět ze strany Evropské komise, a teprve potom následuje projednání se členským státem. Pro programovací období 2000 - 2006 došlo ke snížení na pouhé čtyři iniciativy, na které bylo vyčleněno 10,44 miliard EUR, což představuje maximálně 5,35% rozpočtu strukturálních fondů.

Seznam iniciativ pro období 2000 - 2006:

- INTERREG III - přeshraniční, mezistátní a meziregionální spolupráce s cílem podporovat hospodářský rozvoj včetně regionálního plánování a rozvoje venkova
- URBAN - hospodářská a sociální obnova městských oblastí postižených krizí
- LEADER+ - rozvoj venkova
- EQUAL - nadnárodní podpora boje proti diskriminaci a nerovnoprávnosti na trhu práce

Inovační akce a technická pomoc

Inovační opatření jsou svojí povahou výjimečné, neboť se nezakládají na vzájemné dohodě mezi Evropskou komisí a členským státem, ale jsou výlučně v pravomoci Komise. Na tato opatření je vyčleněn zlomek celkových prostředků. Jejich význam spočívá v inovačním přínosu, protože iniciují pilotní projekty a studie pro nové politiky, zdokonalují nakládání s finančními prostředky a zároveň odhalování nových možností.

Programovací dokumenty

Samotná realizace regionální a strukturální politiky se provádí prostřednictvím tzv. programování, které je založeno na rozdělování prostředků Společenství na základě víceletých rozvojových programů. Tyto programy se dále rozpadají na priority, subprogramy a opatření s vlastními rozpočty. Tvorba základních programových dokumentů je první fází přípravy. Dokumenty jsou vzájemně provázané a dokument pro vyšší úroveň rozvíjí dokumenty pro nižší úroveň, až na úroveň projektů.

Druhy programovacích dokumentů:

1. vícestupňový systém
 - Národní rozvojový plán (RDP)
 - Rámec podpory Společenství (CSF)
 - Operační programy (OP)
2. zjednodušený systém
 - Jednotný programový dokument (SPD)

Národní rozvojový plán (RDP)

Tento dokument připravovaný členským státem je založený na příslušných prioritách státu a regionů, jež musí být v souladu s legislativou ES. Jeho zpracování předchází vyjednávání s Evropskou komisí.

Poznámka: Pokud zahrnuje celý stát, jak je tomu v případě České republiky, hovoří se o Národním rozvojovém plánu.

Rámec podpory společenství (CSF)

Dokument schválený Evropskou komisí po dohodě s příslušným státem (na základě předloženého Národního rozvojového plánu) zajišťuje koordinaci veškeré pomoci EU. Rozdělen podle priorit a realizován prostřednictvím jednoho nebo více operačních programů.

Operační programy (OP)

Operační program je dokument schválený Evropskou komisí, který je určený pro realizaci Rámce podpory Společenství. Obsahuje souvislý soubor priorit zahrnujících víceletá opatření a může být financován z jednoho nebo více fondů, jednoho nebo více jiných stávajících finančních nástrojů a EIB.

Jednotný programový dokument (SPD)

Dokument schválený Evropskou komisí je obsahovým kompilátem Rámce podpory společenství a operačního programu. Pomoc v rámci Cílů 2 a 3 je zpravidla poskytována ve formě tohoto zjednodušeného dokumentu.

Kohezní fond (Fond soudržnosti)

Maastrichtské smlouva spojila oblast hospodářské a sociální soudržnosti se záměrem vytvoření Hospodářské a měnové unie (HMU). Toto vzájemné propojení může představovat potencionální konflikt pro nejméně rozvinuté členské státy.

Ty na jedné straně potřebují překonat ekonomickou zaostalost - především zvýšenými investicemi - a na straně druhé musí dodržovat přísnou rozpočtovou

disciplínu, aby splnily konvergenční kritéria vyplývající z členství v HMU. Maastrichtská smlouva proto ustanovila Kohezní fond (nebo také Fond soudržnosti), který od roku 1994 začal působit jako nový nástroj k posílení hospodářské a sociální soudržnosti s cílem pomoci nejméně vyspělým členským státům při vstupu do HMU. Pomoc je poskytována na národní úrovni vybraným zemím, jejichž hrubý národní produkt (HNP) na obyvatele měřený paritou kupní síly je nižší než 90% průměru EU a které realizují Program hospodářské konvergence (příprava na vstup do HMU) - současnými příjemci jsou Španělsko, Portugalsko, Řecko a Irsko.

Přestože se fond specificky nezaměřuje na regionální politiku, je pomoc poskytovaná z tohoto fondu komplementární s pomocí ze Strukturálních fondů. Narozdíl o nich však neposkytuje částečné financování, ale přímo financuje jasně definované projekty (to usnadňuje hodnocení jejich přínosu).

- životní prostředí (50%)
- dopravní infrastruktura (50%)

Příspěvek EU může dosáhnout 80 - 85% celkových veřejných výdajů (konkrétní výše závisí na typu projektu). Je důležité, aby nedošlo k vzájemnému překrývání ve financování mezi Kohezním fondem a Strukturálními fondy