

**UNIVERZITA PARDUBICE  
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ  
ÚSTAV VEŘEJNÉ SPRÁVY A PRÁVA**

**POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A  
SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI EVROPSKÉ  
UNIE PRO OBDOBÍ 2007 AŽ 2013,  
PŘÍLEŽITOSTI A HROZBY  
Z POHLEDU ČESKÉ REPUBLIKY**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

AUTOR PRÁCE: Bc. Štěpán Rybín

VEDOUCÍ PRÁCE: Ing. Ivana Mandysová, PhD.

**2006**

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 25. 4. 2006

Bc. Štěpán Rybín

## **Abstrakt**

Tato práce si klade za cíl seznámit čtenáře s problematikou vytváření koordinované politiky hospodářské a sociální soudržnosti na úrovni Evropské unie ve vazbě na finanční rámec 2007-2013. Zvláštní ohled je brán na problematiku politického procesu a postavení jednotlivých evropských orgánů. Práce je rozdělena na dvě části, v první je čtenář seznámen s historickým vývojem politiky HSS, podobou politiky na programovací období 2007-2013 a dále s její vazbou na finanční rámec 2007-2013. Ve druhé části je řešena otázka realizace politiky HSS na úrovni České republiky.

This paper deals with the problematics of EU cohesion policy 2007-2013. An analysis of EU decision-making process with link to EU financial framework 2007-2013 is given. This paper consist of two parts. The first part defines the cohesion policy and describes the process of decision making. The second part deals with the cohesion policy in Czech republic. Finally, conclusion contains a digest and recommendations how to implement the cohesion policy effectively.

## Seznam zkratk:

|               |   |
|---------------|---|
| CF            | - Fond soudržnosti  |
| EAGGF         | - Evropský zemědělský orientační a záruční fond               |
| EHS           | - Evropské hospodářské společenství                           |
| EIA           | - Hodnocení dopadu na životní prostředí                       |
| EIB           | - Evropská investiční banka                                   |
| EIF           | - Evropský investiční fond                                    |
| EK            | - Evropská komise   |
| EP            | - Evropský parlament, parlamentní shromáždění                 |
| ER            | - Evropská rada   |
| Rada          | - Rada ministrů Evropských společenstev                       |
| ERDF          | - Evropský fond pro regionální rozvoj                         |
| ES            | - Evropská společenství                                       |
| ESF           | - Evropský sociální fond                                      |
| ESUO          | - Evropské společenství uhlí a oceli                          |
| EUSF          | - Fond solidarity EU  |
| EUROATOM      | - Evropské společenství pro atomovou energii                  |
| EUROSTAT      | - Evropský statistický úřad                                   |
| FIFG          | - Finanční nástroj pro podporu rybolovu                       |
| HND           | - Hrubý národní důchod  |
| HSS           | - Hospodářská a sociální soudržnost                           |
| IMP           | - Integrovaný středomořský program podpory                    |
| JEA           | - Jednotný Evropský akt                                       |
| MD ČR         | - Ministerstvo dopravy České republiky                        |
| MPO ČR        | - Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky             |
| MPSV ČR       | - Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky        |
| MŽP ČR        | - Ministerstvo životního prostředí České republiky            |
| MŠMT ČR       | - Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy České republiky |
| NRP           | - Národní rozvojový plán                                      |
| NSRR          | - Národní strategický referenční rámec                        |
| NRP 2004-2006 | - Národní rozvojový plán pro období 2004-2006                 |
| NRP 2007-2013 | - Národní rozvojový plán pro období 2007-2013                 |
| OP            | - Operační program  |
| PPS           | - Parity kupních sil  |
| PHSS          | - Politika hospodářské a sociální soudržnosti                 |
| SME           | - Malé a střední podniky                                      |
| SZP           | - Společná Zemědělská Politika                                |

## Seznam grafů a tabulek:

|              |   |
|--------------|---|
| Graf č. 1    | - Struktura vlastních příjmů                                    |
| Tabulka č. 1 | - Finanční rámec na léta 2007-2013                              |
| Tabulka č. 2 | - Změny ve struktuře jednotlivých výdajů                        |
| Graf č. 2    | - Vývoj objemu finančních prostředků SF a CF                    |
| Graf č. 3    | - Výdaje na strukturální operace                                |
| Graf č. 4    | - Procento SO na celkových výdajích na závazky                  |
| Graf č. 5    | - Srovnání návrhů finančního rámce.                             |
| Graf č. 6    | - Procentuálních podílů jednotlivých hlav na celkových výdajích |
| Graf. č. 7   | - Podíl Hlavy 1 – udržitelný rozvoj na celkových výdajích       |
| Tabulka č. 3 | - Cíle a nástroje Agendy 2000 a Agendy 2007                     |
| Schéma č. 1  | - Posloupnost strategických dokumentů Agendy 2000 a Agendy 2007 |
| Schéma č. 2  | - Srovnání implementačních systémů Agendy 2000 a Agendy 2007    |
| Schéma č. 3  | - Srovnání cílů a priorit NRP 2004-2006 a NRP 2007-2013         |
| Tabulka č. 4 | - NRP 2007-2013 OP, cíle, fondy, řídicí a implementační orgány  |

|  |           |
|--|-----------|
| Úvod.....  | 7         |
| <b>I. POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI V RÁMCI EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ.....</b> | <b>8</b>  |
| VÝVOJ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ .....  | 8         |
| VÝVOJ SMĚREM K POLITICE HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI.....                            | 9         |
| NÁSTROJE.....  | 14        |
| <b>II. FINANČNÍ RÁMEC 2007-2013 .....</b>  | <b>19</b> |
| ROZPOČET A FINANČNÍ PERSPEKTIVA .....  | 19        |
| ROZPOČTOVÉ PROCEDURY, ROČNÍ ROZPOČTY A FINANČNÍ RÁMEC .....                                | 24        |
| VLIV ČLENSKÝCH STÁTŮ A EVROPSKÝCH REGIONŮ NA PODOBU ROZPOČTŮ .....                         | 25        |
| PODOBA FINANČNÍ PERSPEKTIVY 2007-2013 .....  | 27        |
| FINANČNÍ PROSTŘEDKY .....  | 31        |
| SHRNUTÍ .....  | 35        |
| <b>III. POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI 2007-2013 .....</b>                    | <b>38</b> |
| PROCES PŘÍPRAVY .....  | 38        |
| CÍLE .....   | 42        |
| REGIONÁLNÍ DISPARITY V ROZŠÍŘENÉ EU .....  | 45        |
| FONDY.....   | 46        |
| PRINCIPY POLITIKY HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI.....                                  | 51        |
| IMPLEMENTAČNÍ STRUKTURA .....  | 51        |
| PRÁVNÍ RÁMEC POLITIKY HSS.....   | 56        |
| SHRNUTÍ .....  | 57        |
| <b>IV. REGIONY V ČESKÉ REPUBLICE .....</b>   | <b>59</b> |
| ADMINISTRATIVNÍ ČLENĚNÍ REGIONŮ .....  | 59        |
| REGIONÁLNÍ DISPARITY V ČESKÉ REPUBLICE .....   | 60        |
| STRATEGICKÝ PŘÍSTUP NA JEDNOTLIVÝCH REGIONÁLNÍCH ÚROVNÍCH.....                             | 64        |
| DOKUMENTY PRO VYUŽITÍ PODPORY ZE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ EU .....                             | 67        |
| ČERPÁNÍ PROSTŘEDKŮ ZE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ V ČR .....                                      | 68        |
| SHRNUTÍ .....  | 71        |
| <b>V. NÁRODNÍ ROZVOJOVÝ PLÁN 2007-2013 .....</b>   | <b>73</b> |
| ZÁSADY PRO VYHOTOVENÍ.....   | 73        |
| OBSAH NÁRODNÍHO ROZVOJOVÉHO PLÁNU 2007-2013 .....  | 74        |
| SHRNUTÍ .....  | 81        |
| ZÁVĚR.....   | 83        |

## Úvod

K první květnu roku 2004 se Česká republika spolu s dalšími devíti státy stala součástí Evropské Unie. Tímto jsme se stali členy evropského společenství ve významu jak politickém, tak i právním, ale zejména hospodářském. Pro Českou republiku, která geograficky, součástí Evropy bezpochyby je, nyní padla poslední hranice, která přetrvávala v myslích občanů a rozdělovala náš kontinent na západní demokratickou část, a na post-komunistický demokratizující se východní blok.

Nyní se Česká republika stala součástí bloku jiného, bloku tzv. nových členských států. Pozice naší republiky v Evropské Unii se teprve vytváří, přesto jsou možnosti rozsáhlé. Naši reprezentanti v orgánech evropských společenství se musí, kromě zastoupení v Evropské komisi, na jedné straně snažit hájit národní zájmy, na druhé pak musí mít jasnou představu jakým směrem prohlubující se integraci vést.

Česká republika je součástí Evropské unie, jejímiž členy je dnes pětadvacet států. Z tohoto důvodu je třeba mezi jednotlivými aktéry hledat kompromisy, kdy pouze společným dialogem a vzájemnou negociací lze v integračním úsilí pokročit. A nejinak tomu je i v případě politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské Unie pro období let 2007-2013, jejíž podoba bude ovlivněna postoji a názory i nových členských států.

Hlavním cílem diplomové práce je analyzovat proces vytváření koordinované politiky hospodářské a sociální soudržnosti a její vazby na finanční rámec pro období let 2007-2013.

Vedlejším cílem z hlavního cíle vyplývajícím je analýza situace v České republice a to s ohledem na cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti a dále ve vazbě na zkušenosti s realizací politiky v České republice v současném programovacím období.

V samotném závěru bude potvrzena nebo vyvrácena hypotéza, zda jsou subjekty podílející se na realizaci politiky v České republice schopny a připraveny se s cíly a prioritami politiky hospodářské a sociální soudržnosti na příští programovací období 2007-2013 ztotožnit a politiku úspěšně realizovat.

Součástí závěru budou s ohledem na výsledek i doporučení, jak realizaci politiky na národní úrovni efektivně provádět, resp. definovány příležitosti a hrozby z pohledu České republiky.

# I. Politika hospodářské a sociální soudržnosti v rámci Evropských Společenství

## Vývoj Evropských Společenství

V roce 1952 byla mezi šesti evropskými státy uzavřena tzv. Pařížská smlouva, kterou bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli. Mezinárodní smlouva byla uzavřena dle norem a obyčejů mezinárodního práva veřejného s tím, že byla založena nadnárodní spolupráce zakládajících států na úrovni Vysokého úřadu, který byl silnější obdobou dnešní Komise. Cílem spolupráce v oblasti obchodu s uhlím a ocelí bylo vytvoření úzké ekonomické integrace, která by umožňovala vzájemnou kontrolu, a tím omezila možnost vzniku dalšího válečného konfliktu.

Stejně státy v roce 1957 tzv. Římskými smlouvami založily dvě další evropská společenství, a to Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii. Smlouvami byly zřízeny další dvě nové samostatné komise, a to Komise EHS a Komise Euratom. Součástí všech společenství byla také Rada ministrů, která se stala klíčovým institucionálním hráčem od 50. let do poloviny 80. let 20. století. Pouze součástí EHS bylo Evropské parlamentní shromáždění.

K institucionální integraci došlo v roce 1965 uzavřením tzv. slučovací, resp. Bruselské smlouvy<sup>1</sup>, kdy došlo ke sjednocení tří společenstev do Evropského společenství s jednou komisí a Radou ministrů Evropského společenství. Institucionální součástí struktury bylo také již zmíněné Evropské parlamentní shromáždění, jehož pozice v rámci institucí ES byla do konce 70. let dvacátého století slabá<sup>2</sup>. V neposlední řadě byl již od počátku, a je i dnes součástí struktury ES, i Evropský soudní dvůr a Evropský účetní dvůr. Od této doby se začal v běžném styku používat termín Evropská společenství pro organizace, které ovšem

---

<sup>1</sup> V platnost vstoupila smlouva k 1. červenci 1967

<sup>2</sup> Evropský parlament původně označovaný jako parlamentní shromáždění se od roku 1964 sám začal označovat jako „parlament“, ale ostatní instituce ES mu tento název odpíraly – poprvé ho v úředním dokumentu označila jako parlament až Evropská rada v roce 1983. Oficiálně se tento název používá až od roku 1987 (Jednotný Evropský Akt). Klíčovou změnou v postavení Evropského parlamentu pak bylo zavedení přímých voleb v roce 1979, od nichž lze vystopovat postupnou expanzi pravomocí EP při každé změně zakládacích smluv.



nadále pokračovaly a dosud pokračují ve své činnosti a jež jsou subjekty mezinárodního práva<sup>3</sup>.

K zásadním změnám v rámci institucionální struktury ES a k posilování, resp. omezování pravomocí jednotlivých orgánů docházelo a bude docházet zejména v případě přístupu nových členských států. Jako příklad může sloužit institucionalizace tzv. Evropské rady Pařížskou deklarací v roce 1974, jako následek přístupu nových členských států<sup>4</sup>. Dále pak se změnou zakládacích smluv jako tomu bylo v případě Jednotného Evropského Aktu, který nabyl účinnosti v roce 1987.

Kvalitativně upravily postavení orgánů nově zejména Maastrichtská smlouva zakládající Evropskou Unii a Amsterodamská smlouva které vstoupily v platnost v roce 1993, resp. v roce 1997.

Zvláštní postavení mají poradní orgány, kterými jsou *expresis verbis* Hospodářský a sociální výbor, který byl založen již Římskou smlouvou a dále pak Výbor regionů, k jehož ukotvení v rámci struktury ES došlo až v roce 1992<sup>5</sup> v souvislosti s rozvojem evropské regionální politiky a přijetím Maastrichtské smlouvy.

### **Vývoj směrem k politice hospodářské a sociální soudržnosti**

V době podpisu Římské smlouvy se počítalo s budoucím společným postupem zejména v oblasti společného trhu. Současně byly podniknuty kroky k uskutečňování politik v hospodářské a sociální oblasti, ve zdravotnictví, bezpečnostní a zahraniční police a v dalších oblastech společných zájmů signatářů zmíněné smlouvy<sup>6</sup>.

V článku 3 Smlouvy o založení ES jsou stanoveny především následující úkoly:

- odstranit cla a jakákoliv kvantitativní omezení v dovozu a vývozu zboží v rámci evropského hospodářského prostoru,
- zavést společné celní tarify a společnou obchodní politiku vůči nečlenským zemím,
- **všestranně zabezpečit volný pohyb kapitálu, zboží, služeb a pracovníků,**
- zavést jednotnou zemědělskou politiku,

---

<sup>3</sup> LACINA, K., RÝZNAR, L., MANDYSOVÁ, I.: *Evropská Integrace*. Pardubice: Universita Pardubice - FES, 2002, 1. vydání, 121 stran, strana 11

<sup>4</sup> Království Velké Británie a severního Irsku, Irské republiky a Dánského království

<sup>5</sup> ŠLOSARČÍK, I.: *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha : EUROPEUM, 2005, 4. vydání, 2. vydání, 312 stran, strana 56

<sup>6</sup> LACINA, K., RÝZNAR, L., MANDYSOVÁ, I.: *Evropská Integrace*. Pardubice: Universita Pardubice - FES, 2002, 1. vydání, 121 stran, strana 9

- vytvořit společnou dopravní politiku,
- zformovat systém společného působení proti nekalé soutěži na trhu,
- **vzájemně koordinovat hospodářskou politiku,**
- podniknout kroky směřující ke sbližování legislativy členských států,
- **vytvořit Evropský sociální fond,**
- **založit Evropskou investiční banku,**
- přidružit zámořské státy a území,

První období fungování ES, od roku 1957 do roku 1969, lze považovat za přechodné období. Dařilo se zejména odstraňovat překážky vzájemného obchodu, a dále pak vytvořit tzv. celní unii. Bohužel se přes silný odpor Francie, zejména prezidenta Charlese De Gaulla, se nepodařilo rozšířit základnu členských států o Velkou Británii, a tím pádem i o Irskou republiku a Dánské království, vzhledem k tomu, že tyto státy své členství vázaly na přijetí první zmíněné země.

V oblasti společných politik došlo k rozvoji zejména **společné zemědělské politiky** a to na popud již zmíněné Francie, kdy zahrnutí zemědělských produktů do volného trhu mělo být protiváhou společného trhu pro průmyslové výrobky, z kterého profitovalo Německo. Cílem sjednocení původních zemědělských politik členských států bylo vytvoření jednotné platformy v tomto základním odvětví národního hospodářství a podpora racionalizace a poválečného růstu sektoru<sup>7</sup>.

Dalším důvodem byla skutečnost, že zemědělství pracovníci často nespádali do systému sociálních sítí. Podpora sektoru jako celku byla v tomto případě efektivnější než rozšiřování existujících systémů sociálního a penzijního pojištění<sup>8</sup>

Obecně je zemědělství ekonomicky nevýznamný, ale politicky příliš citlivý sektor. K vytvoření vlastního obsahu zemědělské politiky došlo na mezivládní konferenci ve Stresa v roce 1958, kde byl jako model přijat přístup regulace ceny zemědělských produktů<sup>9</sup>. Nově vznikající politika byla rozdělena na dvě části.

První, a doposud výrazně dominantní, sloužící k regulaci trhu. V rámci druhé části, v případě této práce významnější, dochází k podpoře strukturálních změn v zemědělství.

<sup>7</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 106

<sup>8</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 104

<sup>9</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 114

SZP je financována pomocí Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EAGGF), který doposud tvořil nejpodstatnější položku rozpočtu ES.

Ostatní politiky, jako například společná **dopravní politika**, byly na pokraji zájmu, zejména vzhledem k nedostatku finančních prostředků na realizaci nákladných investičních akcí.

O **regionální politice** ES v této době nelze mluvit i přesto, že došlo v roce 1960 k založení Evropského sociálního fondu, který ovšem sloužil spíše jako nástroj přerozdělování příspěvků zpět členskými státy dle makroekonomických kritérií. A to i přes skutečnost, že v preambuli Smlouvy o EHS se objevuje prohlášení členských států o tom, že „usilují o posílení jednotnosti jejich ekonomik a zajištění harmonického vývoje snížením rozdílů existujících mezi různými regiony a zaostalosti znevýhodněných regionů.“<sup>10</sup>. Důvodem proč nebyla regionální politika v tomto období na úrovni ES realizována byla také existence tradičních národních regionálních politik, a to zejména v případě Francie.

Za jedinou formu soustředěné podpory slabým regionům, zejména na jihu Itálie, zaměřenou na snižování stále rostoucích rozdílů v ekonomické a sociální úrovni šesti zakládajících zemí, byly aktivity Evropské investiční banky<sup>11</sup>, která byla založena již Římskou smlouvou.

V dalším období, a to od roku 1969 do roku 1988, dochází jednak k hlubší politické i ekonomické integraci, ale zejména také k **posílení nadnárodního prvku** v rámci ES. Významné bylo zasedání nejvyšších představitelů ES, jež se uskutečnilo v roce 1969 v hlavním městě Nizozemí v Haagu. Zde bylo přijato rozhodnutí, o skončení přechodného období a dále bylo hlavami členských států učiněno rozhodnutí o nezbytnosti, aby orgány společenství začaly disponovat vlastními, pro ně vytvořenými finančními zdroji. Druhé rozhodnutí bylo o rok později potvrzeno na summitu v Lucemburku schválením tzv. Lucemburské smlouvy o postupném zřizování finančních zdrojů ES<sup>12</sup>.

Ke vzniku regionální politiky na nadnárodní úrovni ovšem dopomohli zejména následující dvě skutečnosti. Na jedné straně to bylo přijetí nových členských států v roce 1973. Na druhé straně pak ekonomická krize spojená politickou-vojenskou situací na Blízkém východě.

---

<sup>10</sup> LACINA, K., RÝZNAR, L., MANDYSOVÁ, I.: *Evropská Integrace*. Pardubice: Universita Pardubice - FES, 2002, 1. vydání, 121 stran, strana 74

<sup>11</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 176

<sup>12</sup> Na témže zasedání bylo rovněž rozhodnuto o rozšíření pravomocí EP při schvalování rozpočtu ES.

V roce 1975 byl nařízením Rady č. 724/75 zřízen Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF). Jednalo se o první nástroj určený přímo k podpoře ekonomicky a sociálně slabších regionů.

Podoba regionální politiky ES byla v tomto období založena na systému fixních kvót, v rámci kterých čerpaly členské země prostředky z fondu ERDF na jednotlivé projekty regionálního rozvoje podle přidělených objemů prostředků na dané období<sup>13</sup>.

V tomto období byla největší část financí využívána na infrastrukturní projekty v oblasti dopravy. Bohužel systém fixních kvót vedl k neefektivnímu využívání prostředků. Příčiny byly dvě. Přestože bylo již vyžadováno dodržování principu adicionality, docházelo k substituci národních investic prostředky z fondu. Za druhé, snaha po vyčerpání přidělené kvóty vedla k realizaci projektů jejichž efektivita byla diskutabilní.

Velmi výrazně se na podobě regionální politiky podílelo postupné rozšiřování EU o nové členské státy. Vlny rozšíření přivedly postupně do rozhodujících orgánů společenství i zástupce zemí s nižší ekonomickou a sociální úrovní. Vstup Spojeného Království, Irské republiky a Dánského království (1973), Řecka (1981) a Španělska s Portugalskem (1986) přinesly na úroveň ES otázky spojené s prohlubující se disparitou a meziregionálními rozdíly. Zejména mezi severními a jižními členskými státy.

Zvláště významné bylo jižní rozšíření v roce 1986. Existující jižní země, Francie, Itálie a Řecko vyžadovaly kompenzaci za ochotu připustit další rozšíření ES, což vedlo ke spuštění tzv. **Integrovaných středomořských programů podpory**<sup>14</sup>. Právě zavedení integrovaného programu, které si vyžádalo i aplikace nového principu, principu programování, se ukázalo jako předzvěst nutnosti provést zásadní reformu regionální politiky.

Dalším významným impulsem k reformě regionální politiky byl podnět k prohloubení integrace v podobě plánu na vznik jednotného vnitřního trhu z roku 1986.

**V roce 1988** došlo k právnímu zakotvení politiky hospodářské a sociální soudržnosti ve Smlouvě o EHS, a to prostřednictvím Jednotného evropského aktu. Tím došlo k posílení regionální politiky v rámci společných politik ES. Regionální politika byla integrována s částí sociální a zemědělské politiky a **do Smlouvy o evropském společenství přibyla Hlava V – Hospodářská a sociální soudržnost**, ve znění článků 130a-130e<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 156

<sup>14</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 156

<sup>15</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 157

V prvním z článků je definován účel politiky HSS, která slouží: „K podpoře celkového harmonického vývoje Společenství rozvíjí a uskutečňuje aktivity vedoucí k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti, Společenství se zaměřuje zvláště na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony s zaostalostí regionů, jímž se dostává nejmenší podpory.“<sup>16</sup>

Zbylé čtyři články se týkají procesních pravidel a způsobu definování podoby politiky. Významný je taxativní výčet strukturálních fondů v článku 130d, kterými jsou Evropský zemědělský orientační a záruční fond- sekce orientační, Evropský sociální fond a Evropský fond pro regionální rozvoj.

Zavedení nového principu, přijetí nových členských států a definování nové společné politiky vedlo k přijetí první z finančních perspektiv, tzv. Delors I na období 1988 až 1992<sup>17</sup>, tedy na období pěti let. V tomto období došlo ke zdvojnásobení prostředků určených na tzv. „strukturální operace“<sup>18</sup>.

Dalším významným faktorem, který přispěl k posílení regionální a strukturální politiky ES, byl podpis Smlouvy o založení Evropské Unie (Maastrichtská smlouva) a v jejím rámci plán na přechod k hospodářské a měnové unii<sup>19</sup>. Došlo k rozšíření nástrojů použitelných ke strukturálním operacím ze tří (ESF, ERDF a EAGGF – sekce orientační) na šest a to zavedením Finančního nástroje pro orientaci rybolovu (FIFG), Evropského investičního fondu (EIF) a Fondu soudržnosti (CF). Významné bylo v neposlední řadě zřízení Výboru regionů články 198a-c Smlouvy o EHS.

Na zasedání Evropské Rady v Edinburghu v prosinci 1992 došlo k přijetí finanční perspektivy a balíčku reforem na další, tentokrát již šestileté programovací období tzv. Delors II, a to na období let 1993 až 1999. V rámci tohoto balíčku došlo k reformě fungování strukturálních fondů a k dalšímu posílení prostředků určených na strukturální operace.

Během roku 1997 uveřejnila Evropská komise sdělení s názvem Agenda 2000 – za silnější a širší Evropu. V tomto sdělení EK představila svou představu o další podobě politiky HSS a o podobě fungování strukturálních fondů. Součástí byla i finanční perspektiva na období let 2000-2006. Dokument byl rámcově schválen v Berlíně v březnu

---

<sup>16</sup> Článek 130a, Smlouvy o založení EHS, 23.11.2005

<sup>17</sup> [www.europa.eu.int/scadplus/leg/lvb/l34004.htm](http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/lvb/l34004.htm), 23.11.2005

<sup>18</sup> Strukturální operace jsou negativně vymezený pojem, jedná se o prostředky, které jsou rozpočtem přímo určeny na realizaci politiky HSS, a ostatní prostředky, které nespádají pod ostatní hlavy rozpočtu.

<sup>19</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 159

1999. Celý dokument klade důraz na větší koncentraci, efektivitu a jednoduchost strukturálních operací. V tomto duchu došlo k omezení cílů a záběru strukturálních fondů<sup>20</sup>.

V roce 2000 došlo k přijetí smlouvy z Nice, prostřednictvím níž došlo ke změně ve Smlouvě o EHS a to například v článku 2, kde je definován úkol společenství. Jedním z úkolů ES dnes je i „...zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.“. Dále jsou pak v článku 158 definovány cíle Politiky HSS a znevýhodněné regiony, kdy „(ES)...sleduje činnosti vedoucí k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství usiluje o snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostalostí nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí.“ Další články, a to 159, 160, 161 a 162 se zabývají procesními náležitostmi správy fondů.

## Nástroje

Teorie regionálního rozvoje, rozeznává několik druhů ekonomických nástrojů, které plní různé funkce<sup>21</sup>:

- Kapitálové dotace
- Dotace k úrokům z dluhových zdrojů nebo půjčkám
- Daňové úlevy
- Zvýhodněné odpisové sazby
- Dotace vztahující se k pracovní síle

Majoritní podíl z výše uvedených stimulů mají v rámci regionální a strukturální politiky ES hlavně dotace v podobě příspěvků ze zdrojů ES na spolufinancování nákladů jednotlivých projektů. Dotace k úrokům jsou využívány pouze ve čtyřech zemích Evropské Unie, v Belgii, Německé spolkové republice, Řecku a Severním Irsku, v žádné z nich však nepředstavují rozhodující část podpory<sup>22</sup>.

K naplňování cílů jednotlivých společných politik ES slouží tedy finanční nástroje ve formě fondů a úvěrů od Evropské investiční banky. V následující části bude poskytnut

---

<sup>20</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 163

<sup>21</sup> WOKOUN, R.: *Česká regionální politika – v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomia, 1. vydání, 328 stran, strana 58

<sup>22</sup> WOKOUN, R.: *Česká regionální politika – v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomia, 1. vydání, 328 stran

popis těch fondů, které existují v současném programovém období. Fondy jsou řazeny podle roku jejich založení.

**Evropská investiční banka**, jak již bylo zmíněno v první části této kapitoly, byla založena v roce 1957 v rámci Římské smlouvy. Zakladateli EIB jsou členské státy ES, kteří upsali základní kapitál. EIB má vlastní právní subjektivitu v rámci ES. První úvěr poskytla EIB v roce 1959.

Většinu prostředků získává banka na kapitálových trzích ze účelem financování projektů, které naplňují cíle jednotlivých společných politik ES<sup>23</sup>, jejichž cílům se plynule přizpůsobuje<sup>24</sup>. Objem operací EIB neustále narůstal a banka je dnes jednou z největších mnohostranných institucí na světě<sup>25</sup>. Úvěry EIB jsou vázány na konkrétní projekty a zaměřeny na složky dlouhodobých investic. Přístup k finančním zdrojům mají za stejných podmínek jak veřejné, tak i soukromé subjekty. Jedná se zejména o státy, orgány veřejné správy, města, obce a soukromé společnosti. EIB se podílí na financování projektů maximálně do výše 50ti % nákladů. Přidělení úvěru je vždy podmíněno spojením s vlastními prostředky předkladatele projektu.

Prvním fondem, který byl založen již Římskou smlouvou, tedy v roce 1957, je **Evropský sociální fond**. Podoba ESF byla definována nařízením až v roce 1960<sup>26</sup>.

Nejstarší ze strukturálních fondů slouží k podpoře aktivit na trhu práce, podporuje projekty zaměřené na boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti, rekvalifikace a rozvoj zaměstnanosti. Jedná se zásadně o tzv. „měkké“ projekty neinvestiční povahy.

V dubnu 1962 došlo k přijetí nařízení, kterým byl zřízen **Evropský zemědělský orientační a záruční fond**. EAGGF v rámci politiky HSS podporuje rozvoj venkova a zlepšení zemědělských struktur. EAGGF se skládá ze dvou sekcí, a to z orientační a záruční.

Sekce orientační sloužící k financování podpory venkova v rámci strukturálních operací. Právě tato část patří do systému strukturálních fondů.

Sekci záruční sloužící k pokrytí nákladů spojených s činností společných tržních organizací<sup>27</sup>. Jedná se zejména o výdaje na udržení intervenčních cen, produkční podporu, prémie, kompenzační platby nebo podporu exportu<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Taxativně vymezené oblasti: hlavní – trans-evropské dopravní sítě, HSS, iniciativa „Inovace 2010“, podpora politiky rozvoje a spolupráce s partnerskými zeměmi, ochrana životního prostředí, podpora obnovitelných zdrojů; vedlejší – podpora SME, podpora lidského kapitálu, zdravotnictví.

<sup>24</sup> [www.eib.org/about/about.asp?cat=181](http://www.eib.org/about/about.asp?cat=181), 24.11.2005

<sup>25</sup> [www.sprc.cz/cz/eu/investicni\\_banka.htm](http://www.sprc.cz/cz/eu/investicni_banka.htm), 24.11.2005

<sup>26</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: *Průvodce fondy Evropské unie*, Praha: MMR, 2004. 1. vydání. 144 stran, strana 14

Oblasti, kde se fond uplatňuje jako nástroj strukturální politiky jsou jednak investičního rázu, a to do zemědělských podniků (modernizace, snížení nákladů, zvyšování kvality produkce), ale jedná se i o „měkké“ programy pro mladé farmáře (pomoc při vstupu, školení), dále pak podpora předčasných odchodů do důchodu, zpracování marketingových strategií zemědělských výrobků a nakonec rozvoj venkovských oblastí prostřednictvím podpory regionální ekonomiky, turismu a řemeslných aktivit.

Dalším ze strukturálních fondů je fond **Evropský fond regionálního rozvoje** (ERDF), který byl zřízen v roce 1975 v reakci na vstupu nových členských států, tzv. kohezní koalice. Zejména Velká Británie chápala existenci fondu jako možnost získat zpět část svých příspěvků do ES.

Hlavním cílem fondu je podpora ekonomického a regionálního rozvoje v zaostalých regionech ES. S růstem počtu členů ES se fond stal nejvýznamnějším nástrojem strukturální politiky. Ze zdrojů jsou financovány zejména investice do infrastruktury, vytváření pracovních míst a podpory SME.

Návrh komise, Agenda 2000, směřoval k dalšímu snížení úrovně intervenčních cen ve prospěch kompenzačních plateb. Výsledky jednání Berlínského summitu vedly k posílení role rozvoje venkova a environmentálních opatření na úkor přímých plateb, při zvýšení plateb kompenzačních. Potvrzením tohoto trendu je posílení orientační sekce, jakožto nástroje regionálního rozvoje, kdy objem použitelných prostředků od roku 1993 postupně posiloval až k 10ti % prostředků určených na SZP.

V souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy vznikly další dva nástroje pro realizaci politiky HSS. Prvním z nich je **Finanční nástroj pro orientaci rybolovu**(FIFG), druhým pak **Fond Soudržnosti** (CF).

FIFG je nejmenším nástrojem politiky HSS a vznikl integrací původně samostatných sektorových nástrojů na podporu rybolovu. Zaměřen je na restrukturalizaci rybářského odvětví. Jedná se zejména o podporu změn v rybářském sektoru, dále o modernizaci loďstva, rozvoj chovu ryb ale i zlepšení vybavení rybářských přístavů.

Naproti tomu Fond soudržnosti vznikl jako zvláštní fond solidarity s méně rozvinutými členskými státy EU v souvislosti s přípravou na vytvoření Evropské měnové unie<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> STO nabývají následujících forem: společná pravidla pro soutěž, povinná koordinace národních tržních organizací, evropská tržní organizace. Každá STO je odpovědná za svěřenou komoditu. Smyslem jejich existence je odstranění překážek ve výměně zboží.

<sup>28</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 126

<sup>29</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: *Průvodce fondy Evropské unie*, Praha: MMR, 2004. 1. vydání. 144 stran, strana 15



Jedná se o fond, který poskytuje finanční prostředky na významné projekty z oblasti životního prostředí a infrastruktury (trans-evropských dopravních sítí) s rozpočtem minimálně 10 mil. EUR. Možnost čerpat z tohoto fondu mají státy, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU. V současnosti má po rozšíření EU možnost čerpat prostředky z tohoto fondu 13 států, jmenovitě: Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Řecko, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko a Španělsko<sup>30</sup>.

Na rozdíl od strukturálních fondů neposkytuje CF spolufinancování programů, ale přímo se podílí na financování konkrétních projektů. Rozhodnutí jsou přijímána společně členským státem a EK. Projekty přijaté EK mohou být seskupeny, zatímco jednotlivý projekt může, pokud je to vhodné, být rozdělen do několika fází, které lze financovat odděleně.

Míra pomoci poskytované fondem se pohybuje okolo 80-85 % a konkrétní výše se určuje podle druhu projektu. Fond není specificky zaměřen na regionální politiku a jeho pomoc je spíše doplňující.

**Evropský investiční fond** (EIF) je speciální úvěrový nástroj spojeným s Evropskou investiční bankou. Nástroj je využíván k dofinancování rizikovějších projektů. Jde tedy nad rámec standardních operací Evropské investiční banky. Byl založen v roce 1994 jako *joint-venture* Evropské investiční banky (59,15 %), Evropské komise (30 %) a dalších evropských finančních institucí (10,85 %). Investiční fond je nejmladším nástrojem politiky HSS.

V současné době je EIF majoritně vlastněn EIB a společně tvoří tzv. EIB Group. Hlavní pole intervencí spočívá od roku 2000 na základě závěrů Lisabonského summitu v podpoře malých a středních podniků (SME). Podpora má podobu spolupráce EIF s ostatními bankami při poskytování středně- a dlouhodobých úvěrů malým a středním podnikům.

EIF není samostatnou institucí poskytující půjčky, ale je zdrojem financí, které jsou administrovány jinými finančními institucemi. Pro programy vyhlášené EK jsou indikativně stanoveny rozpočtové závazky.

V roce 2002 navrhla EK zřízení **Fondu solidarity Evropské Unie** (EUSF). Důvodem pro zřízení fondu byly katastrofální povodně v roce 2002. V listopadu 2002 bylo přijato nařízení, které reguluje a zakládá EUSF. Vhodnost rozhodnutí byla pak potvrzena v roce 2003, kdy byla jižní Evropa zasažena rekordními suchy a požáry.

---

<sup>30</sup> [http://Europa.eu.int/comm/dgs/regional\\_policy/Index\\_en.htm](http://Europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/Index_en.htm), 25.11.2005

Tento finanční nástroj stojí mimo strukturální fondy a prostředky z fondu je možno čerpat v případě vzniku přírodních katastrof, kdy je předpokladem účinnosti rychlost rozhodovacího mechanismu. Od založení fondu byly čerpány prostředky například na řešení přírodních katastrof, jako byly povodně v roce 2002 v Německu, Francii a České republice, na odstranění následků havárie tankeru Prestige na pobřeží Portugalska v létě 2003, v případě erupce sopky Etna na Sicílii nebo v souvislosti se zemětřesením v italských regionech Molise a Pouilles v roce 2003.

Důvodem, proč zde uvádím tento fond, přestože nepatří mezi strukturální fondy, je skutečnost, že pozitivní zkušenost s EUSF vedla k návrhu EK, aby v budoucnu každý ze strukturálních fondů obsahoval vázanou část prostředků určenou na likvidaci přírodních katastrof<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/solidar/solid\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/solidar/solid_en.htm), 24.11.2005

## II. Finanční rámec 2007-2013

### Rozpočet a Finanční perspektiva

Finanční perspektiva i rozpočet Evropské unie jsou speciálním druhem veřejných rozpočtů. Rozpočet Evropské unie se liší od jiných veřejných rozpočtů, například od rozpočtů členských států. Rozdíl je jednak v objemu používaných prostředků a dále pak ve vlastním rozsahu. Velikost rozpočtu EU vyjádřeného je, jako podíl na hrubém národním důchodu EU, od roku 2002 omezena stropem ve výši 1,24 %<sup>32</sup>. To je zásadní rozdíl oproti rozpočtům národních států, kde podíl výdajů rozpočtů vyjádřených jako procento hrubého domácího produktu koliduje mezi 32 % v případě Irské republiky a 58,1 % v případě Švédského království<sup>33</sup>.

Vzhledem k faktu minimálního procentuálního podílu na HND společenství nemůže rozpočet v žádném případě plnit funkce, které jsou společným všem národním/federálním<sup>34</sup> rozpočtům. Jedná se o následující funkce: **redistribuční, stabilizační a alokační**.

Na základě analýzy provedené v závěru této kapitoly je možno tvrdit, že přestože podíl strukturálních operací na rozpočtu se pohybuje okolo 30-40 %, nelze mluvit o plnění redistribuční funkce.

V případě ekonomických výkyvů nedisponuje rozpočet dostatkem finančních prostředků, aby mohl hospodářské výkyvy nebo tržní selhání efektivně eliminovat. Neplní tedy ani druhou funkci, funkci stabilizační.

Veřejný rozpočet by měl ze své povahy alokovat zdroje na pořizování veřejných statků. Tato funkce je v zásadě rozpočtem EU na minimální úrovni plněna, a to v oblastech strukturálních operací, přímo v podobě veřejného statku poskytovaného v podobě administrativy EU.

Stejně jako národní rozpočty i rozpočet EU a finanční perspektiva jsou vybudovány na jasných zásadách a pravidlech, které mají sloužit k věrnému a pravdivému zobrazení.

---

<sup>32</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 3

<sup>33</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 3, strana 54

<sup>34</sup> Velikost federálního rozpočtu USA se v letech 1951-2000 pohybovala mezi 14 – 24 % HDP.

V červnu 2002 došlo k přijetí finančního nařízení č. 1605/2002 ES<sup>35</sup>, které nahradilo finanční nařízení z roku 1999 a bylo dále rozvedeno nařízením č. 2342/2002 ES a 1261/2005 ES.

Finanční nařízení shrnuje vývoj v oblasti rozpočtování a účetních pravidel za více než 20 let od zavedení vlastních zdrojů financování v roce 1977. Hlavním cílem finančních nařízení je mimo jiné „*sound financial management and transparency*“<sup>36</sup>.

Vztah mezi ročním rozpočtem a finančním nařízením je bezproblémový, ovšem problém nastává u finanční perspektivy. Finanční perspektiva 1999-2006, tzv. Agenda 2000, byla přijata jakožto součást **meziinstitucionální dohody**<sup>37</sup> na jednání Evropské Rady v Berlíně 6. května 1999. Dohoda výslovně stanoví, že její ustanovení nemíří proti rozpočtovým pravomocím jednotlivých aktérů rozpočtového procesu a představuje nástroj, jak vyjasnit problémové oblasti a podpořit rozpočtovou disciplínu a rozpočtový proces.

Stejně jako rozpočet je i finanční perspektiva schvalována Radou EU, Evropským parlamentem a Evropskou komisí, jedná se o tzv. rozpočtovou tripartitu. V případě meziinstitucionální dohody se jedná o neformální dohodu, která má usnadnit vzájemnou spolupráci a zefektivnit financování Evropské Unie s ohledem na stále se vyvíjející podmínky v oblasti primárního práva<sup>38</sup>.

Oproti ročním rozpočtům Společenství je třeba finanční perspektivy chápat jako nástroj definování politických priorit v oblastech probíhající integrace. Priority vyjádřené ve finanční perspektivě jsou jak vnitřní (vnitřní trh, vzdělávání, regionální rozvoj), tak i vnější (EU jako globální hráč, humanitární pomoc, apod.).

Celkem je stanoveno osm základních zásad<sup>39</sup>, na kterých jsou rozpočty vybudovány. Jedná se o pravidla, která vycházejí ze Smlouvy při existenci minimálních výjimek pro minimum subjektů<sup>40</sup>. Účetní zásady jsou přílohou č. 2.

Vedle základních zásad zavádí finanční nařízení další speciální pravidla pro správu rozpočtu. Jedná se například o prezentaci účtů, o pravidla pro udělování dotací, stanovení odpovědnosti úředníků a pravidla pro vnější kontrolu a audit. Speciální pravidla jsou pak stanovena pro záruční sekci fondu EAGGF, strukturální fondy obecně, výzkum a vnější akce.

<sup>35</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34015.htm> ze dne 15.12.2005

<sup>36</sup> 1605/2002 ES, Část 1, Článek 3

<sup>37</sup> 1999/C 172/01 ES: *Interinstitutional agreement between European parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure.*

<sup>38</sup> Veškeré výdaje Společenství musí mít právní základ, tzv. „basic act“

<sup>39</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 10

<sup>40</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34015.htm> ze dne 15.12.2005

V neposlední řadě je nutno zmínit, že finanční nařízení stanoví pravidla tzv. rozpočtového provizoria, v tomto případě se jedná o systém provizorních dvanáctin („*provisional twelfths system*“). Pokud není rozpočet k 1. lednu daného roku přijat, vychází se z rozpočtu minulého roku, a to z přidělů na platby, které jsou v měsíčních intervalech uvolňovány.

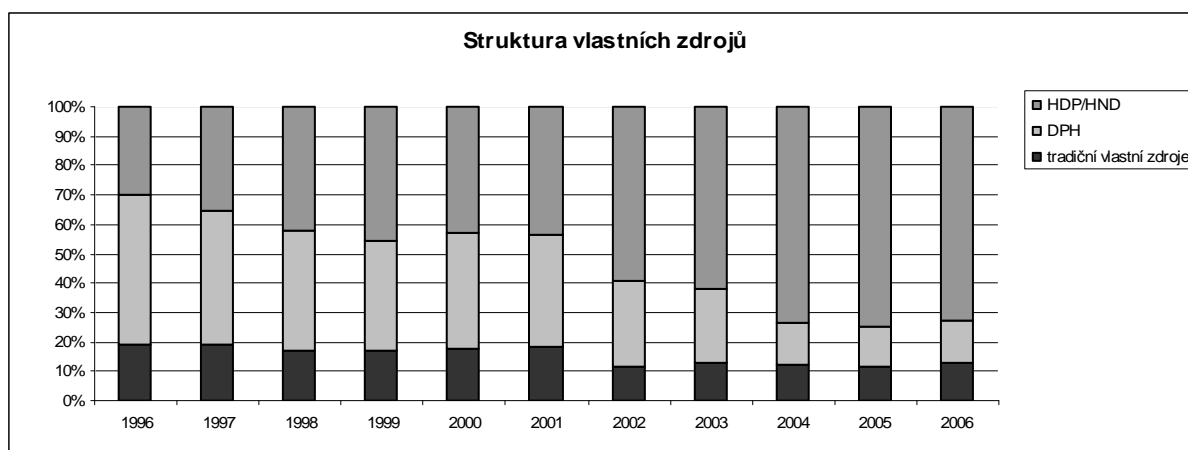
V rámci vývoje Evropské unie došlo i k vývoji v oblasti finančního programování. V současné době roční rozpočty představují dokument zahrnující v sobě jak stranu výdajovou, tak i příjmovou<sup>41</sup> a to pro všechny instituce EU.

**Výkaz o výdajích je rozdělen do šesti sekcí:** Evropský parlament (sekce I), Rada EU (sekce II), Komise (sekce III), Soudní dvůr (sekce IV), Účetní dvůr (sekce V) a na závěr Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů (sekce VI). Zatímco všechny sekce, kromě sekce III, zahrnují v zásadě pouze náklady administrativního charakteru, sekce III odpovídající Evropské komisi je rozdělena na dvě části, část A a B.

V první části jsou zahrnuty všechny výdaje spojené s administrativou, tedy náklady na zaměstnance, budovy, publikace apod.. **Část B naproti tomu zahrnuje ty výdaje, které jsou spojeny s operativními činnostmi Evropské komise**, a dále se dělí na osm sub-sekcí (B1-B8+B0)<sup>42</sup>. Například sub-sekce B1 zahrnuje veškeré výdaje na společnou zemědělskou politiku oproti sub-sekci B2, jenž pokrývá výdaje na strukturální operace.

Příjmová stránka rozpočtu je tvořena vlastními zdroji, jak jsou vidět v grafu č. 1. Na prvním místě jsou to zemědělská cla a odvody, jež patří mezi tradiční zdroj příjmů společenství.

**Graf č. 1**



<sup>41</sup> EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ: The community budget: The facts in figures. Luxembourg: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2000, 1.vydání, 128 stran, strana 12

<sup>42</sup> Agenda 2000

Zdroj: Evropská Komise: *Financing the European Union*, Brusel, 14.7.2004, COM(2004) 505 Final, strana 3 tradiční vlastní zdroje zahrnují: cla, odvody (1) a cla dle jednotného celního sazebníku (2)

Na druhém místě tvoří vlastní příjmy cla uvalená dle jednotného celního sazebníku na zboží dovážená z nečlenských států. Třetím vlastním zdrojem je procentuální podíl na příjmu z DPH v jednotlivých členských státech. Jak je vidět na grafu č. 1, v současné době se podíl třetího zdroje snižuje ve prospěch čtvrtého, kterým je odvod založený na hrubém národním důchodu v poměru členských států vůči celému společenství. Všechny tři zdroje jsou považovány za zdroje tradiční. Pouze čtvrtý zdroj slouží jako vyrovnávací a z tohoto důvodu je jako zdroj považován za doplňující s podílově rostoucím trendem<sup>43</sup>.

Co se obecně příjmů Společenství týče, došlo mezi léty 1996-2006 v absolutní výši k jejich nárůstu o 54 %. Na druhé straně v letech 2001 a 2002 se setkáváme s jejich relativním poklesem, který mohl být u třetího zdroje způsoben snížením odvodů DPH. Nejdříve v roce 2002 z jednoho na 0,75 procenta, v roce 2004 došlo k dalšímu snížení o půl procenta a podíl tohoto příjmu na vlastních příjmech se ustálil na čtrnácti procentech<sup>44</sup>.

Pro období 2007-2013 lze očekávat posílení vlastních příjmů založených na zdanění, které by zčásti měli nahradit čtvrtý zdroj financování. Dle sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě EU by se mělo jednat, s ohledem na probíhající harmonizaci, o podíl na dani z příjmu právnických osob, DPH a o ekologickou daň<sup>45</sup>.

Důvody vedoucí Evropské společenství k přijetí systému finančních perspektiv byly čistě praktické. V 80. letech minulého století došlo ke zhoršení politické a institucionální rovnováhy v oblasti přijímání ročních rozpočtů. Důvodem byla i dvě jižní rozšíření, která zvýšila počet členů a tím došlo i k omezení institucionální flexibility. Existence rozpočtových krizí vedla orgány společenství k přijetí metody zajišťující rozpočtovou disciplínu a zefektivnění rozpočtové procedury. Od roku 1988 jsou každoroční rozpočty EU sestavovány v rámci tzv. finančních perspektiv, které jsou víceletým finančním rámcem. Meziinstitucionální dohoda z roku 1999 označuje finanční perspektivu jako nosnou konstrukci rozpočtové disciplíny<sup>46</sup>. V souladu s výše zmíněnou dohodou se Evropská komise, Rada EU a Evropský parlament vždy předem dohodnou na rozpočtových prioritách pro příští období a v rámci finanční perspektivy definují jednotlivé výdajové oblasti.

---

<sup>43</sup> EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ: The community budget: The facts in figures. Luxembourg: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2000, 1.vydání, 128 stran, strana 17

<sup>44</sup> CIHELKOÁ, E., JAKŠ, J.: *Evropská integrace – Evropská unie*. Praha: Oeconimca, 1.vydání, 377 stran, strana 156

<sup>45</sup> Evropská komise: *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*, Brusel, 26.2.2004 COM(2004) 101 final/2, strana

<sup>46</sup> 1999/C 172/01 – Interinstitutional agreement, part I, článek 8.

Taková perspektiva zahrnuje maximální výdaje v jednotlivých oblastech tak, jak je lze vzhledem k politickým prioritám nejlépe předvídat.

**Každá položka v rámci finanční perspektivy obsahuje dvě informace.** Pro každý rok je stanovena výše přidělů na závazky, které představují zároveň nákladový strop, a pak procentuální podíl výdajů dané položky na hrubém národním důchodu společenství pro daný rok. Rozdíl mezi přiděly na závazky a přiděly na platby je tvořen rezervou („margin“) na nepředvídané výdaje. Rezerva plní dvě funkce, zaprvé slouží jako „polštář“ v případě nižšího hospodářského růstu společenství, za druhé slouží jako zdroj případných úprav jednotlivých výdajových stropů v souvislosti s nepředvídanými událostmi. Ke lepšímu pochopení poslouží následující ukázka.

|   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    |
|---|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| CEILING ON PAYMENT APPROPRIATIONS             | 89 600 | 91 110 | 98 360 | 101 590 | 100 800 | 101 600 | 103 840 |
| Ceiling on payment appropriations as % of GNP | 1,13%  | 1,12%  | 1,18%  | 1,19%   | 1,15%   | 1,13%   | 1,13%   |
| Margin for unforeseen expenditure             | 0,14%  | 0,15%  | 0,09%  | 0,08%   | 0,12%   | 0,14%   | 0,14%   |
| Own resources ceiling                         | 1,27%  | 1,27%  | 1,27%  | 1,27%   | 1,27%   | 1,27%   | 1,27%   |

|   |  |
|---|--|
| Ceiling on payment appropriations             | - výše přidělů na platby                   |
| Ceiling on payment appropriations as % of GNP | - výše přidělů na platby jako procento HNP |
| Margin for unforeseen expenditure             | - rezerva na nepředvídané výdaje           |
| Own resources ceiling                         | - strop vlastních zdrojů                   |

Zdroj: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/c\\_172/c\\_17219990618en00010022.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/c_172/c_17219990618en00010022.pdf) (Agenda 2000), v miliónech EUR

Každá finanční perspektiva je přijata v cenách roku přijetí. Z tohoto důvodu je každoročně Evropskou komisí provedena úprava o reálný růst důchodu společenství a o vliv inflace, jedná se o tzv. technické úpravy („*technical adjustment*“).

V rámci finančních perspektiv jsou jednotlivé výdajové položky uváděny od roku 1988<sup>47</sup> jako součásti jednotlivých hlav, které představují jednotlivé politiky. Vazba mezi finanční perspektivou a ročními rozpočty je zprostředkována výdajovými stropy, které musí respektovat potřeby finančního managementu.

V žádném případě nelze finanční perspektivu považovat za víceletý rozpočet. Zásadním rozdílem je skutečnost, že přijetím finanční perspektivy jsou stanoveny politické priority společenství, nikoliv jednotlivé výdajové položky.

<sup>47</sup> EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ: The community budget: The facts in figures. Luxembourg: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2000, 1.vydání, 128 stran, strana 11

## **Rozpočtové procedury, roční rozpočty a finanční rámec**

Průběh rozpočtové procedury je definován v článku 272 Smlouvy o založení ES a dále je upřesněn ve finančních nařízeních. V člancích Smlouvy jsou definovány jednotlivé stupně rozhodovacího procesu včetně jejich časových omezení, která musí být respektována oběma hlavními protagonisty, rozpočtovými autoritami, kterými jsou Rada EU a Evropský parlament. Přípravy ročního rozpočtu se samozřejmě účastní i další instituce a organizace, ale pouze zmíněné dvě, mají rozhodovací pravomoci.

V prvním kole musí být ze strany EK vytvořen **předběžný návrh rozpočtu**, který se skládá z agregovaných výdajů jednotlivých institucí a předpokládaných příjmů společenství jako celku. Základem je existující finanční perspektiva, která definuje již zmíněné výdajové stropy.

Poté co je návrh předložen, začíná na půdě Evropského parlamentu a Rady EU vlastní schvalovací procedura. Má-li Rada EU v úmyslu odchýlit se od předběžného návrhu, konzultuje odchylky s EK, a v případě potřeby i s jinými zúčastněnými orgány. Zde je třeba vymezit rozdíl mezi povinnými („*compulsory*“) a nepovinnými („*non-compulsory*“) výdaji, kdy Evropský parlament má právo veta pouze v případě výdajů nepovinných.

Na základě dialogu zúčastněných institucí se z předběžného návrhu rozpočtu stává v **1. čtení návrh rozpočtu**, který Rada EU přijímá kvalifikovanou většinou a poté návrh předá Evropskému parlamentu, který návrh projedná do půlky října. V návrhu se zabývá zejména nepovinnými výdaji, které může doplnit až do předem stanoveného stropu. V případě povinných výdajů musí pro úpravu hlasovat absolutní většina poslanců, naopak pro změnu v oblasti nepovinných výdajů je třeba pouze prostá většina přítomných.

V listopadu zahajuje Rada EU tzv. **2. čtení návrhu rozpočtu**. S ohledem na postoj Evropského parlamentu jsou provedeny úpravy v oblasti povinných i nepovinných výdajů. V rámci druhého čtení je přesně stanoven objem prostředků pro daný rozpočtový rok, pokud tedy Evropský parlament nevyužije svého práva veta ve druhém čtení.

Po schválení v Radě EU je rozpočet v listopadu předán do **2. čtení v Evropském parlamentu**, kde poslanci doplní nebo upraví nepovinné výdaje a za minimálně dvoutřetinové přítomnosti svých členů rozpočet prostou většinou hlasů přijmou. Prezident Evropského parlamentu rozpočet vyhlásí za přijatý a ten je do dvou měsíců zveřejněn v Oficiálním věstníku („*Official journal*“). Proces snad přiblíží schéma, které je přílohou č. 3.



Oproti ročním rozpočtům není finanční perspektiva zmíněna v zakládacích smlouvách. V zásadě je finanční perspektiva přijímána jednomyslně na jednáních Evropské rady<sup>48</sup> a to na návrh Evropské komise, která i v tomto případě má právo procedurální iniciativy. Oproti proceduře přijímání ročních rozpočtů se jedná pouze o jednokolový systém, ze kterého je vzhledem k přítomnosti Evropské Rady vyloučena Rada EU, resp. je vyžadován pouze její společný postoj. Po schválení Evropskou Radou je návrh finanční perspektivy předán k vyjádření Evropskému parlamentu, který podobu schválí prostou většinou hlasů. Evropský parlament v tomto případě vystupuje jako instituce s právem veta v rámci rozpočtové tripartity.

Jak již bylo zmíněno, poslední finanční perspektiva („Agenda 2000“) byla přijata jako součást Meziinstitucionální dohody z roku 1999, která byla uzavřena mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. Lze očekávat, že i v budoucnu budou finanční perspektivy součástí neformálních meziinstitucionálních dohod. Zároveň lze očekávat, že v budoucnu budou finanční perspektivy, resp. finanční rámce pětileté, nikoliv sedmileté, jako je tomu v případě finančního rámce 2007-2013. Důvodem je snaha sjednotit délku programovaného období s délkou funkčních období Evropské komise a Evropského parlamentu. Dosud nebylo možno k pětiletým výhledům možnost přikročit s ohledem na reformu společné zemědělské politiky, kdy jsou přímé platby zemědělcům a výdaje na tržní zásahy naplánovány až do roku 2013<sup>49</sup>.

### **Vliv členských států a evropských regionů na podobu rozpočtů**

Na základě představené analýzy schvalovacích procesů a právní úpravy je možno se v této kapitole zabývat postavením dalších dvou aktérů, kteří sice přímý vliv na rozhodování o rozpočtech, resp. finančních perspektivách nemají, ale svůj vliv mohou uplatnit nepřímo.

V zásadě je možno říci, že členské státy mají speciální postavení v případě schvalování finančních perspektiv a to vzhledem k nezbytnosti jejího jednomyslného schválení na úrovni Evropské Rady. Evropská rada je tvořena vrcholnými představiteli všech pětadvaceti členských států. Nezbytnost konsensu v oblasti financí předpokládá i shodu v oblasti politických cílů a priorit. Ze strany veřejnosti je vyžadován vždy takový přístup, který by akcentoval národní zájmy, i přesto se v prosinci 2005 podařilo po složitých jednáních dne

---

<sup>48</sup> [europa.eu.int/comm/budget/faq/faq\\_fin\\_persp\\_en.htm#faq1](http://europa.eu.int/comm/budget/faq/faq_fin_persp_en.htm#faq1), ze dne 24.1.2006

<sup>49</sup> Evropská komise: *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*, Brusel, 26.2.2004 COM(2004) 101 final/2, strana 34

19. prosince na této úrovni finanční perspektivu na období 2007-2013 schválit<sup>50</sup>. Jednání byla složitá a v zásadě byly předmětem i jiné otázky, jejichž projednání bylo ze strany zejména nových členských zemí považováno za předpoklad podpory návrhu finanční perspektivy, tak jak ji předložila Evropská komise pod předsednictvím Velké Británie.

Naproti tomu vliv regionů, ať již na úrovni členského státu, tak i na evropské úrovni je v oblasti rozpočtování omezený. Na úrovni Společenství jsou regiony z každého členského státu zastoupeny v tzv. Výboru regionů, který byl zaveden do institucionální struktury společenství v souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1993. Postavení Výboru regionů je konzultativní, nemá tedy přímou rozhodovací pravomoc, ale předává stanoviska, reprezentující názory představitelů evropských regionů ostatním institucím, a to buď dobrovolně anebo je konzultován na legislativním základě. První důvodem pro začlenění regionů do institucionální struktury Společenství je skutečnost, že tři čtvrtiny legislativy společenství jsou implementovány na úrovni regionů<sup>51</sup>. Dalším důvodem bylo začlenění volených představitelů z regionální úrovně do institucionální struktury a tím přiblížení společenství občanům ve smyslu principu subsidiarity.

V otázce rozpočtování není Výbor regionů explicitně konzultován a jeho úloha je spíše v oblastech, tak jak jsou definovány v Maastrichtské smlouvě, resp. doplněny smlouvou Amsterodamskou. Jedná se o oblast hospodářské a sociální soudržnosti, o problematiku trans-evropských sítí, zdravotnictví, vzdělávání a kultury, dále pak v oblasti zaměstnanosti, sociální politiky, politiky životního prostředí a dopravy.

Mnohem širší možnosti mají regiony, prostřednictvím různých asociací a sdružení na národní úrovni, kde dokáží prostřednictvím svých zástupců jasně definovat své priority zejména v oblasti regionálního rozvoje a podpory a ekonomického růstu.

Definování jasné strategie na národní úrovni lze představitelům této správní úrovně spíše doporučit než snahu prosadit svou vůli přímo v rámci evropských struktur. Je zřejmé, že dobře připravené argumenty, a je jedno, zda jsou vytvořeny na ministerské nebo regionální úrovni, mohou sloužit ke prospěchu všech.

---

<sup>50</sup> Hospodářské noviny, strana 1, ze dne 19.12.2005

<sup>51</sup> [www.cor.eu.int/en/presentation/role.htm](http://www.cor.eu.int/en/presentation/role.htm), ze dne 6.2.2006

## Podoba finanční perspektivy 2007-2013

Jak již bylo zmíněno v předchozí podkapitole, k přijetí finanční perspektivy 2007-2013 došlo na jednání Evropské rady v Bruselu dne 19. prosince 2005. Samotnému schválení předcházela obecný návrh Evropské komise<sup>52</sup> z 10. února 2004.

V rámci dokumentu byly zvýrazněny potřeby a priority pro budoucí období. Jednalo se zejména o návrh změn cílů a priorit v oblasti politiky hospodářské a sociální soudržnosti a byl předložen i návrh členění hlav finanční perspektivy, který by odpovídal potřebám společných politik, tak i politik v oblasti zahraniční a bezpečnostní spolupráce, tedy v rámci tří pilířů amsterodamského chrámu. Zároveň byla zdůrazněna potřeba navýšení procentuálního výdajového stropu jednotlivých hlav jako procenta hrubého důchodu společenství.

V návrhu Evropské komise nalezneme i vazbu na **Lisabonskou strategii**. Od přijetí této strategie je prvořadým cílem Evropské unie provést takovou transformaci, aby se Společenství stalo dynamickou ekonomikou založenou na znalostech s pevnou průmyslovou základnou s cílem dosahovat ročního hospodářského růstu okolo tří procent<sup>53</sup>. Bohužel tohoto cíle doposud nedařilo dosáhnout<sup>54</sup>.

Dalším jasně definovaným cílem byla touha po dosažení synergie v rámci struktury EU/členský stát/region v případě veřejných výdajů, aby se nejednalo pouze o sumu jednotlivých částí, ale o vzájemně se doplňující systém.

Evropská komise ve svém návrhu jasně definovala tři základní priority Společenství pro období 2007-2013 a to udržitelný rozvoj („*sustainable development*“), evropské občanství („*european citizenship*“) a EU jako globální partner („*EU as global partner*“).

Dne 14. června 2005 Evropská komise prezentovala druhý obecný návrh<sup>55</sup>. V tomto návrhu představila EK svou podobu rozpočtu a zároveň vymezila problémové oblasti, kterými je zejména nedostatečné propojení evropských struktur a to jak v oblasti dopravy, tak i výzkumu. Dále pak určitá krátkozrakost politiků z členských států, kteří se nedokáží v myšlení přenést přes hranice svých států a na závěr EK akcentovala nedostatek synergie mezi cíli a nástroji. Oblast politiky hospodářské a sociální soudržnosti byla částečně

---

<sup>52</sup> Evropská Komise: *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged union 2007-2013*, Brusel, 26.2.2004, COM(2004) 101 final

<sup>53</sup> Evropská Komise: *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged union 2007-2013*, Brusel, 26.2.2004, COM(2004) 101 final

<sup>54</sup> Od roku 1995 od roku 2004 bylo průměrné tempo růstu v rámci EU-15 2,2 %, celosvětově 3,6 % a v USA 3,2 %

<sup>55</sup> Financial Perspectives 2007-2013, COM(2004) 487 Final

definována s odkazem na **strategii politiky hospodářské a sociální soudržnosti**<sup>56</sup> (jedná se o obecná zásady), která bude představovat ucelený dokument fundamentálního charakteru. Ovšem s poukazem na skutečnost, že hlavními aktéry v této oblasti budou státy a regiony, které budou definovat plány a strategie, kdy Evropská unie bude doslova komplementární pákou usilující o co nejefektivnější veřejné výdaje<sup>57</sup>.

V oblasti politiky hospodářské a sociální soudržnosti byla hlavním tématem opět efektivita, s tím, že současná struktura je dostačující. Základní princip partnerství bude zachován ale **system se stane méně komplexním a více strategickým**<sup>58</sup>.

Součástí druhého obecného návrhu byly i návrhy legislativních aktů, které souvisejí s finanční perspektivou 2007-2013. Jednalo se o návrhy nařízení<sup>59</sup> týkající se společné zemědělské politiky, rozvoje venkova, jednotlivých strukturálních fondů, zaměstnanosti a sociální politiky, vzdělávání a dopravy<sup>60</sup>.

Na základě přijetí finanční perspektivy Evropskou radou byl Evropskou komisí dne 1. února 2006 předložen návrh nové Meziinstitucionální dohody, která by nahradila dohodu z 6. května 1999. Hlavním cílem návrhu dohody je sjednotit existující deklarace a dohody ve smyslu předchozí dohody z roku 1999, a dále pak **rozšíření a zefektivnění tzv. nástroje flexibility**, který byl zaveden stále platnou dohodou z roku 1999. Změnu představuje označení finanční perspektivy na víceletý finanční rámec („*multiannual financial framework*“) nebo finanční rámec („*financial framework*“) <sup>61</sup>. Meziinstitucionální dohoda by měla být schválena do května 2006 a její součástí bude i finanční perspektiva, resp. finanční rámec na léta 2007-2013.

Tabulka č. 1 představuje Finanční rámec na léta 2007-2013 schválený na zasedání Evropské rady v prosinci 2005. Strop vlastních zdrojů jako procento HND je stanoven na 1,24 % oproti předchozí perspektivě, kdy byl strop stanoven ve výši 1,27 %, ovšem nikoliv procenta hrubého národního důchodu, nýbrž hrubého národního produktu.

Výdaje jsou rozděleny do pěti hlav reflektujících politické priority Společenství. Rozdělení zároveň zajišťuje nezbytnou flexibilitu při alokaci zdrojů. Kde je hlava rozdělena do podhlav, mají tyto stejný statut jako samostatné hlavy<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Evropská Komise: *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged union 2007-2013*, Brusel, 26.2.2004, COM(2004) 101 final, strana 16

<sup>57</sup> Financial Perspectives 2007-2013, COM(2004) 487 Final, strana 10

<sup>58</sup> Financial Perspectives 2007-2013, COM(2004) 487 Final, strana 16

<sup>59</sup> Jedná se celkem o šest nařízení, která jsou v anglickém znění k dispozici na adrese [europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm)

<sup>60</sup> Europa.eu.int/comm/budget/faq/faq\_fin\_persp\_en.htm#faq1, ze dne 24.1.2006

<sup>61</sup> Commission working dokument – Interinstitutional agreement – proposal, strana 2

<sup>62</sup> Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, strana 3

**Tabulka č. 1**

| Rok  | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2007-2013 celkem |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| Příděly na závazky                             |            |            |            |            |            |            |            |                  |
| 1. Udržitelný rozvoj                           | 5109<br>0  | 5214<br>8  | 5333<br>0  | 5400<br>1  | 5494<br>5  | 5638<br>4  | 5784<br>1  | 3797<br>39       |
| 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost | 8250       | 8860       | 9510       | 1020<br>0  | 1095<br>0  | 1175<br>0  | 1260<br>0  | 7212<br>0        |
| 1b Koheze pro růst a Zaměstnanost              | 4284<br>0  | 4328<br>8  | 4382<br>0  | 4380<br>1  | 4399<br>5  | 4463<br>4  | 4524<br>1  | 3076<br>19       |
| 2. Zachování a řízení přírodních zdrojů        | 5497<br>2  | 5430<br>8  | 5365<br>2  | 5302<br>1  | 5238<br>6  | 5176<br>1  | 5114<br>5  | 3712<br>44       |
| přímé platby a tržní opatření                  | 4312<br>0  | 4269<br>7  | 4227<br>9  | 4186<br>4  | 4145<br>3  | 4104<br>7  | 4064<br>5  | 2931<br>05       |
| 3. Občanství, svoboda, bezpečí a spravedlnost  | 1120       | 1210       | 1310       | 1430       | 1570       | 1720       | 1910       | 1027<br>0        |
| 3a. Svoboda, bezpečí a Spravedlnost            | 600        | 690        | 790        | 910        | 1050       | 1200       | 1390       | 6630             |
| 3b. Ostatní vnitřní politiky                   | 520        | 520        | 520        | 520        | 520        | 520        | 520        | 3640             |
| 4. Eu jako globální hráč                       | 6280       | 6550       | 6830       | 7120       | 7420       | 7740       | 8070       | 5001<br>0        |
| 5. Administrativa                              | 6720       | 6900       | 7050       | 7180       | 7320       | 7450       | 7680       | 5030<br>0        |
| Kompenzace (Bulharsko, Rumunsko)               | 419        | 191        | 190        |            | 1236<br>41 |            |            | 800              |
| Příděly na závazky celkem                      | 1206<br>01 | 1213<br>07 | 1223<br>62 | 1227<br>52 | 1236<br>41 | 1250<br>55 | 1266<br>46 | 8623<br>63       |
| jako procento HND                              | 1,10<br>%  | 1,08<br>%  | 1,06<br>%  | 1,04<br>%  | 1,03<br>%  | 1,02<br>%  | 1,00<br>%  | 1,05<br>%        |
| Celkové příděly na platby                      | 1166<br>50 | 1195<br>35 | 1118<br>30 | 1180<br>80 | 1155<br>95 | 1190<br>70 | 1186<br>20 | 8193<br>80       |
| jako procento HND                              | 1,06<br>%  | 1,06<br>%  | 0,97<br>%  | 1,00<br>%  | 0,96<br>%  | 0,97<br>%  | 0,94<br>%  | 0,99<br>%        |
| Dostupná rezerva                               | 0,18<br>%  | 0,18<br>%  | 0,27<br>%  | 24,00<br>% | 0,28<br>%  | 0,27<br>%  | 0,30<br>%  | 0,25<br>%        |
| Strop vlastních zdrojů jako procentu HND       | 1,24<br>%  | 1,24<br>%  | 1,24<br>%  | 1,24<br>%  | 1,24<br>%  | 1,24<br>%  | 1,24<br>%  | 1,24<br>%        |

Zdroj: Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, příloha č. 1, ceny roku 2004, hodnoty v miliónech EUR

**Hlava první** Finančního rámce 2007-2013 – udržitelný rozvoj- zahrnuje výdaje, jejichž cílem je provést transformaci evropské ekonomiky ve smyslu Lisabonské strategie, ovšem kromě politiky životního prostředí, které spadá pod Hlavu 2. Jedná se obecně o výdaje na podporu konkurenceschopnosti, rozvoj vnitřního trhu, výzkum a vývoj, trans-evropské sítě, vzdělávání a agendu politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Přestože je **Lisabonská strategie** dynamický proces předpokládající primárně strukturální reformy na národní úrovni a spíše regulativní úlohu orgánů společenství, je jeho podpora ze strany rozpočtu Evropské unie nezbytná<sup>63</sup>. Hlavním cílem je podpora výzkumu, kdy se očekává nárůst výdajů do roku 2013 v porovnání s rokem 2006 o 75 %<sup>64</sup>. Podrobněji se podobě politice hospodářské a sociální soudržnosti a Globalizačním fondem, který se součástí této hlavy, zabývá v kapitole třetí.

<sup>63</sup> Evropská rada: *Financial framework for 2007-2013: Analytical report*, Brusel 7.6.2004 CADREFIN11, s. 14

<sup>64</sup> Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, strana 5

**Hlava druhá** – zachování a řízení přírodních zdrojů – zahrnuje výdaje spojené se společnou zemědělskou politikou, s ohledem na její reformu, schválenou na jednání Evropské rady v říjnu 2002. Všechna opatření směřující k rozvoji venkova jsou koncentrována do jednoho nástroje, při existenci tří cílů: zvýšit konkurenceschopnost primárního sektoru prostřednictvím restrukturalizace, zvýšit ochranu životního prostředí prostřednictvím územního plánování a zvýšení kvality života prostřednictvím diversifikace ekonomických aktivit. Rozvoj venkova se bude řídit nařízením č. 1698/2005 ES<sup>65</sup> a bude financován z nového fondu pro rozvoj venkova. Součástí druhé hlavy je i společná rybolovná politika.

**Třetí hlava** – občanství, svoboda, bezpečí a spravedlnost - zahrnuje veškeré aktivity Společenství v rámci tzv. třetího pilíře Evropské unie (spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí resp. „*justice and home affairs* – JHA“). Jedná se o objemem prostředků nejmenší položku. Základem jsou výdaje zajišťující občanům EU svobodu, bezpečnost a spravedlnost s cílem posílit pocit evropské sounáležitosti a dále akcentovat význam občanství EU ve smyslu **Charty základních práv a svobod EU**. Dále pak umožnit všem občanům přístup k veřejným statkům. Součástí jsou i nezbytné výdaje na aktivní potlačování terorismu nebo na společnou azylovou politiku. Ostatní vnitřní politiky zahrnují výdaje na společnou politiku ochrany spotřebitele a zdravotnickou politiku. Součástí této hlavy je i Fond solidarity.

**Čtvrtá hlava** – EU jako globální hráč – zahrnuje výdaje na čtyři základní nástroje, kterými jsou před-vstupní pomoc a stabilita, rozvojová pomoc a ekonomická spolupráce, evropské sousedství a partnerství, humanitární pomoc a makro-finanční pomoc. Cílem nástrojů je na jedné straně boj proti chudobě, na druhé pak zajištění globální bezpečnosti a dosahování cílů Organizace spojených národů<sup>66</sup>.

**Hlava pátá** – Administrativa – zahrnuje výdaje administrativního charakteru a zahrnuje výdaje všech institucí společenství. Nejvíce výdajů EK očekává v oblasti výdajů spadajících pod Hlavu 1 a 4<sup>67</sup>. Rozdíl oproti předchozí perspektivě je v použití principu rozpočtování založeného na aktivitě („*activity based budgeting*“) při stanovení rozpočtových stropů pro všechny instituce Společenství.

Pokud porovnáme finanční perspektivu Agenda 2000 s Finančním rámcem 2007-2013, v tabulce č. 2, lze vysledovat změnu ve struktuře jednotlivých výdajů. A dále pak zejména změnu v rozdělení výdajů na povinné a nepovinné.

<sup>65</sup> Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, strana 23

<sup>66</sup> Millennium Development goals, [www.um.org/millenniumgoals/](http://www.um.org/millenniumgoals/)

<sup>67</sup> Evropská rada: *Financial framework for 2007-2013: Analytical report*, Brusel 7.6.2004 CADREFIN 11, příloha č. 5

**Tabulka č. 2**

| <b>Agenda 2000</b><br>(Finanční rámec 2000-2006) |           | <b>Agenda 2007</b><br>(Finanční rámec 2007-2013)                 |           |
|--|-----------|--|-----------|
|  | Forma     |  | Forma     |
| Hlava 1 – zemědělství                            |           | Hlava 1 - udržitelný rozvoj                                      |           |
| Výdaje na společnou zemědělskou politiku         | Povinné   | 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost                   | Nepovinné |
| Rozvoj venkova a související výdaje              | Nepovinné | 1b Koheze pro růst a zaměstnanost                                | Nepovinné |
| Hlava 2 - strukturální operace                   | Nepovinné | Hlava 2 - Zachování a řízení přírodních zdrojů                   | Nepovinné |
| Hlava 3 - Vnitřní politiky                       | Nepovinné | Výdaje na společnou zemědělskou politiku                         | Povinné   |
| Hlava 4 - Vnější akce                            |           | Hlava 3 - Občanství, svoboda, bezpečí a spravedlnost             | Nepovinné |
| Výdaje spojené s mezinárodními dohodami          | Nepovinné | 3a. Svoboda, bezpečí a spravedlnost                              | Nepovinné |
| Příspěvky mezinárodním institucím a Organizacím  | povinné   | 3b. Ostatní vnitřní politiky (občanství)                         | Nepovinné |
| Ostatní výdaje                                   | Nepovinné | Hlava 4. - Eu jako globální hráč                                 | Nepovinné |
| Hlava 5 - Administrativa                         |           | Výdaje vyplývají z mezinárodních dohod (EU nebo ES s třetí zemí) | Povinné   |
| Dávky a příspěvky za ukončení služby             | Povinné   | Příspěvky mezinárodním organizacím a institucím                  | Povinné   |
| Penze a odměny                                   | Povinné   | Příspěvky úvěrovému garančnímu fondu                             | Povinné   |
| Právní výdaje                                    | Povinné   | Hlava 5. – Administrativa  | Nepovinné |
| Škody  | Povinné   | Penze a odměny   | Povinné   |
| Kompenzace                                       | Povinné   | Dávky a příspěvky za ukončení služby                             | Povinné   |
| Ostatní výdaje                                   | Nepovinné | Právní výdaje  | Povinné   |
| Hlava 6 – Rezervy                                |           | Škody  | Povinné   |
| Měnová rezerva                                   | Povinné   | Hlava 6 – Kompenzace (Bulharsko, Rumunsko)                       | Povinné   |
| Úvěrové záruky                                   | Povinné   |  |           |
| Rezerva na nečekané události                     | Nepovinné |  |           |
| Hlava 7 - Předvstupní pomoc                      |           |  |           |
| Zemědělství                                      | Nepovinné |  |           |
| Předvstupní strukturální nástroje                | Nepovinné |  |           |
| PHARE  | Nepovinné |  |           |

Zdroj: Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, příloha č. 2

## Finanční prostředky

V této části se zabývám analýzou rozpočtů společenství od roku 1988 do roku 2013. Cílem je představit na základě dostupných statistických údajů vývojový trend v postavení strukturálních fondů, resp. strukturálních operací v rámci rozpočtu EU, a to jak v absolutních číslech, tak i pomocí relativního ukazatele.

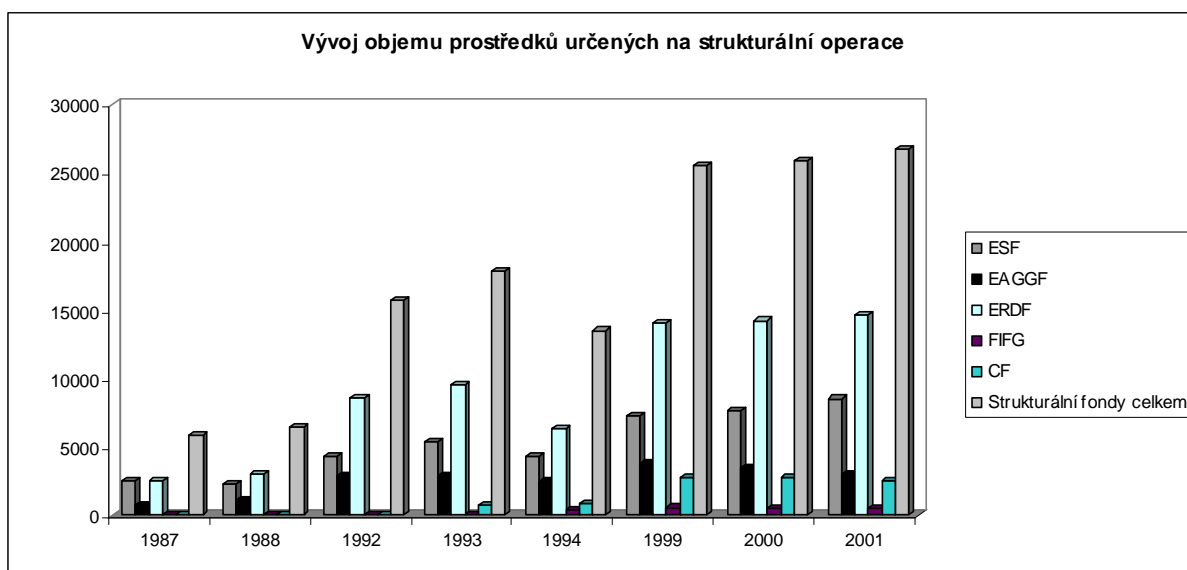
Problém je v tomto případě skutečnost, že peněžní jednotka nebyla vždy v obdobích před rokem 1988 konzistentní<sup>68</sup>, resp. podléhala vlivům stejně jako ostatní měny. Z tohoto důvodu chci hned v úvodu upozornit, že absolutní ukazatele nemají tak vhodnou vypovídací schopnost jako ukazatele relativní.

Dalším důležitým upozorněním je skutečnost, že **veškeré výdaje rozpočtů na jednotlivé roky vycházejí z plánovaných výdajů na závazky**, kdy tyto údaje nemusí být shodné s uskutečněnými platbami, i když odchylka se pohybuje v průměru okolo osmi procent.

V první části této podkapitoly (graf č. 2) je popsána pozice a vývoj objemu finančních prostředků použitelných v rámci jednotlivých strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V druhé části (Graf č. 3 a 4) je relativním a pak i v procentuálním vyjádření popsán vývoj podílu výdajů na politiku HSS v rámci celkových rozpočtů.

V prvním grafu je představen vývoj objemu prostředků určených na strukturální operace v čase, a to od roku 1987, do roku 2001.

**Graf č. 2**



Zdroj: KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, Eurostat, Hodnoty v milionech EUR; hodnoty:1988-1992, ceny roku 1988; 1993 – 2000, ceny roku 1993; 2001 ceny roku 2001

V rámci reformního balíčku Delors I v roce 1988 došlo k zdvojnásobení prostředků určených na podporu zaostalých regionů v letech 1988 – 1992. Příklad na závazky pro

<sup>68</sup> Rozpočet ESUO byl mezi lety 1951 a 1958 uváděn v amerických dolarech, následně do roku 1960 v účetní jednotce „zlaté parity“ vycházející z dohody v Breton Woods (jednotka odpovídala 0,88867088 gramům mincovního zlata). Od roku 1961 se tento systém rozšířil i na rozpočty EHS a euratom. Vzhledem k měnové krizi v počátku sedmdesátých let se hledala nová účetní jednotka. Mezi léty 1977 až 1980 byla používána Evropská účetní jednotka (European unit of account, EUA), která byla složená z pevně stanoveného koše měn zemí ES. Od roku 1981 do konce roku 1988, tedy před zavedení EURa v bezhotovostním styku, byla používána Evropská měnová jednotka (European currency unit, ECU). Oproti EUA byl koš měn členských států průběžně upravován.



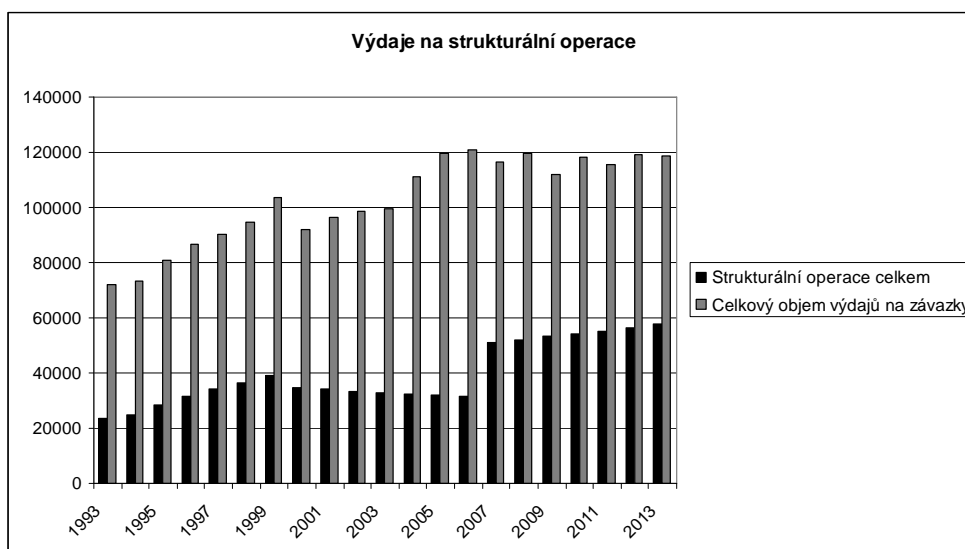
strukturální operace byly postupně navyšovány, a k jejich více než zdvojnásobení došlo v roce 1993. Balíček Delors I byl také první finanční perspektivou, která byla představena v souvislosti se zavedením principu programování<sup>69</sup>.

V rámci druhé finanční perspektivy Delors II došlo opět k navýšení finančních prostředků určených na strukturální operace. Navýšení bylo způsobeno jednak reálným navýšením použitelných prostředků v rámci jednotlivých fondů a dále pak zavedením nových nástrojů, kterými byly FIG a Fond soudržnosti.

Trend navyšování disponibilních prostředků, jak dokazuje graf č. 3, pokračoval i rámci další finanční perspektivy, Agendy 2000 a Agendy 2007. Přestože se může zdát, že objem disponibilních prostředků na výdaje v roce 2000 jak ukazuje graf č. 3 klesl, nejde o reálné snížení ale o vliv diskontování, kdy hodnota peněžní jednotky (EUR) je vztažena k roku, kdy došlo k přijetí finanční perspektivy, tedy k letům 1992 a 1999, resp. 2004.

Relativní pokles prostředků určených na strukturální operace, který je sledovatelný od roku 2000, je spojen s přípravou na vstup nových členských zemí<sup>70</sup> a s tím spojenými rozpočtovými přesuny. Naproti tomu v příštím programovacím období, od roku 2007 lze sledovat nárůst výdajů na strukturální operace, a stabilní růst jejich podílu až do roku 2013. Tato skutečnost je ovšem způsobena zejména odlišnou strukturou jednotlivých finančních perspektiv, zásadní je potom změna v zařazení části zemědělské politiky pod hlavičku politiku hospodářské a sociální soudržnosti pro období 2007-2013.

**Graf č. 3**



Zdroj: KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, Eurostat  
 Hodnoty v milionech EUR; hodnoty:1988-1992, ceny k roku 1988; 1993 – 2000, ceny k roku 1993; 2001 ceny k roku 2001, 2007-2013, ceny k roku 2004 – zdroj: Agenda 2007

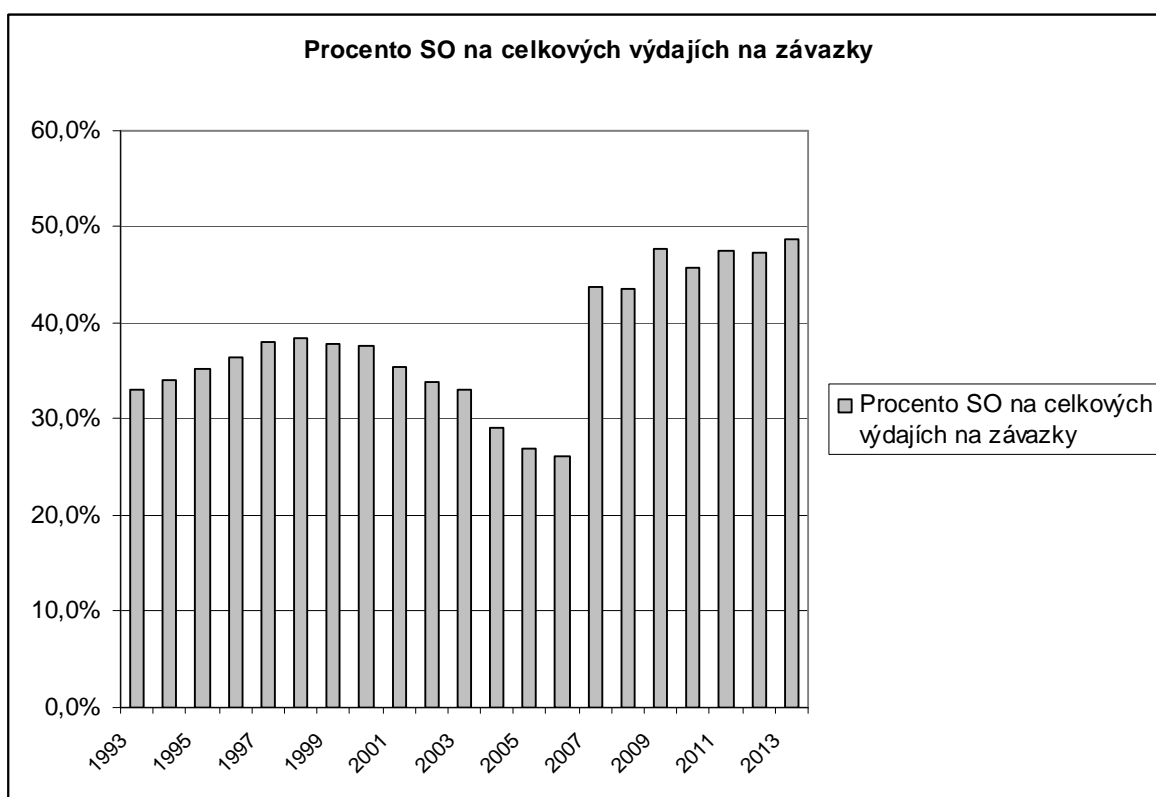
<sup>69</sup> Aplikace principu programování v zásadě znamená odklon od existujícího projektového přístupu a faktické zavedení politiky orientované na dlouhodobější programové cykly.

<sup>70</sup> Část prostředků byla přesunuta do Hlavy 4 rozpočtu – vnější aktivity, předvstupní pomoc

V grafu č. 4 je vyjádřen absolutní procentuální podíl výdajů na strukturální operace na celkových výdajích na závazky. O roku 1999 je sledovatelný trend ve snižujícím se podílu, a tento trend je potvrzen i v absolutních číslech, jak již bylo zmíněno, byl tento stav způsoben rozpočtovými přesuny, zejména ve spojitosti s předvstupní pomocí kandidátským zemím.

Nejvyššího podílu na celkových výdajích bylo dosaženo v roce 1999, kdy tento podíl dosáhl hodnoty 38,3 %. Nárůst podílu strukturálních operací v rámci Agendy 2007 je opět spojen se změnou struktury rozpočtu, ale pozitivní trend stabilního růstu bude potvrzen.

**Graf č. 4**



Zdroj: KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, Eurostat  
Hodnoty v milionech EUR; hodnoty:1988-1992, ceny k roku 1988; 1993 – 2000, ceny k roku 1993; 2001-2006 ceny k roku 2001, 2007-2013 ceny k roku 2004, zdroj: Agenda 2007

Představená analýza je založena na informacích dostupných v literatuře a na vlastní analýze rozpočtů a finančních perspektiv EU na jednotlivá léta.

Rozdílné priority finančních perspektiv, Agendy 2000 a Agendy 2007, jsou sledovatelné na struktuře obou finančních perspektiv, a to zejména s ohledem na rostoucí podíl strukturálních operací na celkových závazcích na výdaje.

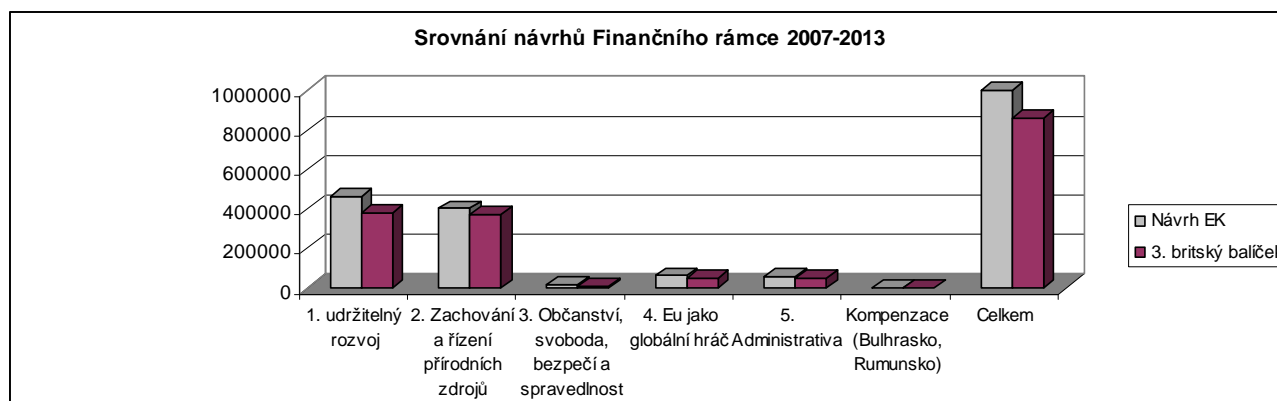
## Shrnutí

Finanční rámec 2007-2013 není oproti Agendě 2000 zaměřen na stimulaci společnosti na další vlnu rozšíření, ale jeho cílem je odrážet změny v oblasti společných politik EU a jejích cílů.

Mnohem větší prostor byl dán Evropskému parlamentu v oblasti úpravy nepovinných výdajů, zejména v oblasti rozvoje venkova. Zde bude jeho postavení silnější než tomu je v současném programovacím období. Na druhé straně jsou omezeny pravomoci EP v oblasti výdajů administrativního charakteru, jejichž podíl na celkových výdajích se pohybuje v průměru okolo pěti %.

Na grafu č. 5 je prezentováno srovnání dvou návrhů Finančního rámce 2007-2013. Návrh EK byl předložen v průběhu roku 2005, tzv. 3. britský balíček byl jednomyslně přijat na jednání Evropské rady v prosinci 2005 v Bruselu. Na první pohled je zřejmé, že celkové výdaje byly v případě návrhu EK vyšší, a to zejména díky vyšším navrženým výdajům v oblasti politiky hospodářské a sociální soudržnosti (hlava první).

**Graf č. 5**

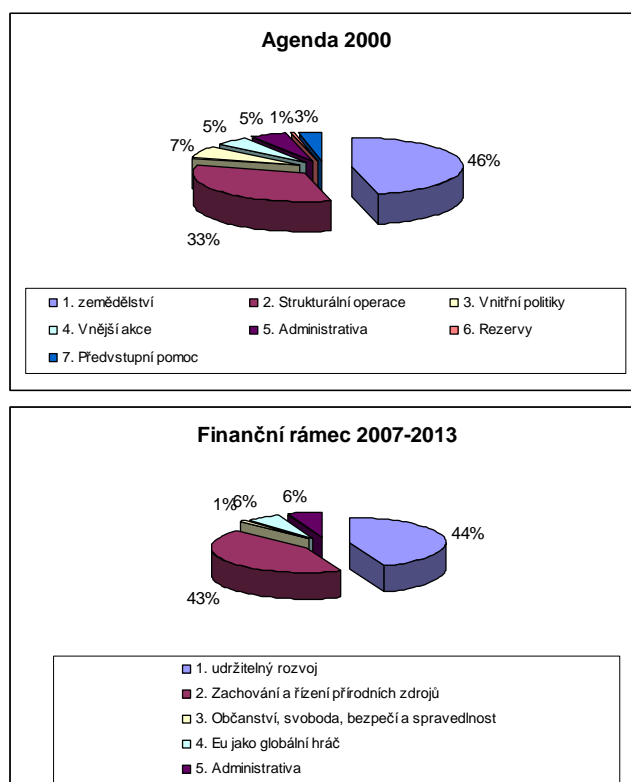


Zdroj: RPS/CSF – finanční perspektiva EU pro období 2007-2013, MMR, odbor Rámce podpory společnosti, [www.strukturalni-fondy.cz/upload/1136196025.roz-et-eu-2007---2013.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1136196025.roz-et-eu-2007---2013.pdf), hodnoty v miliónech EUR

Předpokládaný celkový růst přidělů na platby mezi léty 2007-2013 je plánován ve výši 32,16 %.

V grafu č. 6 je provedeno srovnání procentuálních podílů jednotlivých hlav na celkových výdajích na závazky.

**Graf č. 6**



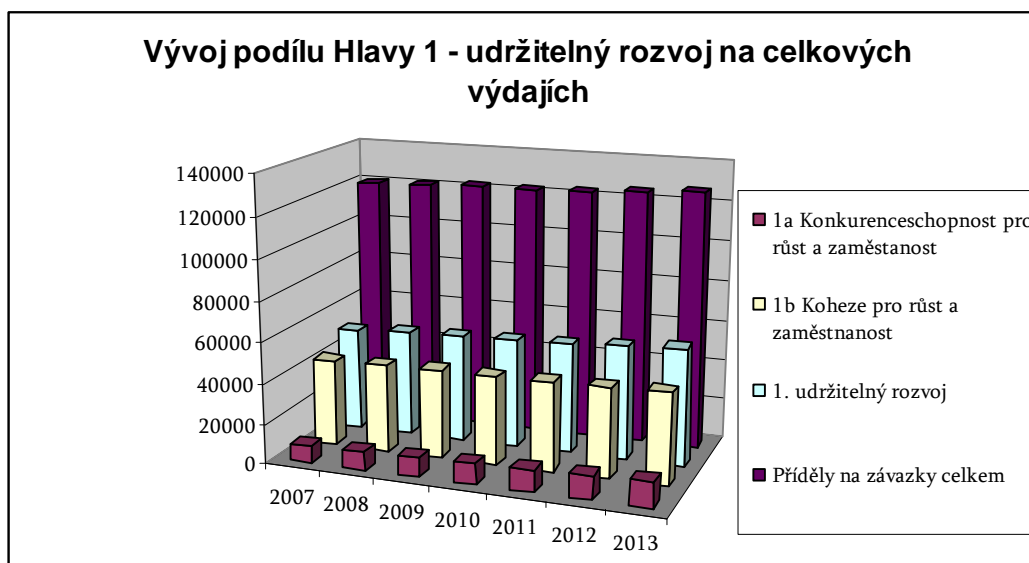
Zdroj: Evropský parlament, Rada a Komise: *Interinstitutional Agreement*, Brusel, 6.5.1999 (1999/C 172/01) a Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268

Pokud provedeme procentuální srovnání procentuálních podílů jednotlivých hlav na celkových výdajích, můžeme potvrdit trend vzrůstajícího významu politiky HSS, zejména vůči výdajům na Společnou zemědělskou politiku, jejíž podíl ve smyslu trvajících trendů opět vůči předchozí perspektivě klesl. V tomto ohledu je třeba zmínit, že v oblasti SZP došlo k výrazným změnám, a to zejména s ohledem na již zmíněnou reformu z roku 2002. V oblasti SZP, která již nepatří do politiky HSS, je zřetelné zaměření na rozvoj venkova a to jak v absolutních, tak i číslech relativních číslech, kdy dojde k nárůstu podílu výdajů na rozvoj venkova na celkových výdajích na Společnou zemědělskou politiku z průměrných deseti procent v letech 2000-2006 na průměrných dvacet procent v letech 2007-2013.

Graf. 7 vyjadřuje podíl Hlavy 1 – udržitelný rozvoj na celkových výdajích. Je zřejmé, že po celé programovací období lze čekat s konstantním nárůstem objemu prostředků ve výši dvou procent oproti předchozímu roku<sup>71</sup>, v zásadě tedy nelze očekávat razantní nárůst objemu prostředků určených pro realizaci politiky HSS.

<sup>71</sup> Tento růst odpovídá inflační indexaci

Graf č. 7



Zdroj: Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, pro EU-25, hodnoty v miliónech EUR.

### III. Politika hospodářské a sociální soudržnosti 2007-2013

#### Proces přípravy

Přípravné práce na nové podobě politiky hospodářské a sociální soudržnosti byly zahájeny již v roce 2001 kdy Evropská komise zveřejnila Druhou zprávu o sociální soudržnosti<sup>72</sup>. Dalšími dokumenty, které výrazně definovaly profil politiky byla tzv. **Lisabonská strategie** (příloha č. 4) přijatá na zasedání Evropské rady v Lisabonu v květnu 2000 a revidovaná v roce 2005 a **Gothenburská strategie** (Strategie udržitelného rozvoje) z června 2001, přijatá taktéž na zasedání Evropské rady.

Na druhou zprávu 18. února 2004 navázala EK Třetí zprávou o ekonomické sociální soudržnosti<sup>73</sup> - Nové partnerství pro soudržnost. Třetí zpráva ve své 4. části obsahuje návrh reformované politiky soudržnosti a tyto závěry spolu se závěry třetího Fóra o soudržnosti, které proběhlo v květnu 2004<sup>74</sup>, se staly jejím podkladem.

Zpráva potvrzuje trend zpomalení hospodářského růstu Unie od 2001<sup>75</sup> a zároveň stanoví globální cíl Společenství pro další období, kterým zůstává zvyšování zaměstnanosti v částech Unie, kde je hluboko průměrem<sup>76</sup>.

Evropská komise ve zprávě konstatuje, že růst v přistupujících zemích v průběhu transformace pocházel ze zvyšování výkonu na osobu, nikoliv z vyšší zaměstnanosti a že deset nových členských států přispěje daleko více ke zvýšení počtu obyvatel EU (téměř o 20 %) než ke zvýšení jejího HDP (přibližně o 5 %, vyjádřeno v eurech). Dojde tak k výraznému snížení HDP na osobu. Průměrný HDP na osobu v EU-25 bude přibližně o 12,5 % nižší než průměr EU-15. Pro 17 regionů to bude znamenat, že jejich příjem na osobu již nebude pod 75 procentním prahem<sup>77</sup>, jedná se o tzv. **statistický efekt**.

Dalším trendem je nízký nárůst počtu obyvatel, který od poloviny 90. let tvoří v průměru pouze 0,3 % ročně, přičemž většina z toho je výsledkem imigrace. Význam cíle

---

<sup>72</sup> KOM(2001)24

<sup>73</sup> EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran

<sup>74</sup> Europa.eu.int/comm/regional\_policy/sources/docgener/iformat/reg2007\_cs.pdf, ze dne 12.2.2006

<sup>75</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, strana 1

<sup>76</sup> EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran, strana 3

<sup>77</sup> EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran, strana 12

v podobě zvyšování zaměstnanosti podporované hospodářským růstem má vazbu i na demografické trendy, nemají-li trendy vést ke zvyšování sociálního napětí.

Problémem zůstávají i regionální disparity, kdy **dochází k rozvoji hnízd chudoby**. Dalším regionálním rozdílem je absence malých a středních měst s výjimkou České republiky a Slovinska v nových členských státech. Dopravní infrastruktura je slabou stránkou všech nových členských zemí, kdy v Polsku bylo v roce 2001 pouze 400 Km dálnic, v Lotyšsku vůbec žádné a v ČR přibližně 500 Km<sup>78</sup>. Na druhé straně v oblasti zdravotnictví v rámci EU-25 i EU-15 drží Česká republika prvenství s 11 nemocničními lůžky na 1000 obyvatel.

V otázce **udržitelného rozvoje**<sup>79</sup> zpráva konstatuje, že ekologické problémy musí být nedílnou součástí strategie hospodářského rozvoje celé unie.

V druhé části se zpráva zaměřuje na dopad národních politik na soudržnost. Ve třetí a čtvrté je zhodnocen dopad a přidaná hodnota evropských strukturálních politik.

V závěru zprávy je nastíněna podoba nové politiky HSS, která je jedinou politikou, která se výslovně zabývá hospodářskými a sociálními nerovnostmi. Je to tedy velmi specifická politika zahrnující transfery prostředků mezi členskými státy prostřednictvím rozpočtu Evropské unie za účelem podpory hospodářského růstu a udržitelného rozvoje cestou investic do lidí a produkčního kapitálu<sup>80</sup>. Při stanovení priorit se musí vycházet z již zmíněných dvou strategií<sup>81</sup>, které jsou doplněny ještě o evropskou strategii zaměstnanosti, tak aby se opatření podporovaná politikou soudržnosti soustředila na investice do omezeného počtu priorit společenství. Zároveň byl vysloven předpoklad, že v rámci regionálních programů budou zapotřebí mechanismy zahrnující další delegování pravomocí. Speciální péči je také nezbytné věnovat vzdálenějším regionům. V otázce rozvoje venkova bylo doporučeno seskupit nástroje do jediného nástroje v rámci společné zemědělské politiky.

Reformní opatření byla navržena i pro prováděcí systém, programování a systém spolufinancování. Prováděcí, implementační systém by měl být decentralizován ve smyslu principu subsidiarity.

V oblasti programování by mělo dojít k omezení počtu strukturálních fondů na tři a zároveň by měl být zachován **princip monofondovosti**, tedy jeden fond na jeden program.

---

<sup>78</sup> EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran, strana 40

<sup>79</sup> Obnovitelné zdroje energie dodaly pouze 6 procent celkové energie využití v EU roce 2001, což je pouze o něco mále více než v roce 1995.

<sup>80</sup> EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran, strana 207

<sup>81</sup> Lisabonská a Gothenburská strategie

Velké projekty by EK schvalovala samostatně, ale řídily by se v rámci souvisejících programů.

System plateb i základní princip automatického vyřazení (pravidlo „N+2“) by byly zachovány, přičemž způsobilost výdajů by převážně určovala národní pravidla<sup>82</sup>. **Kontrolu bylo doporučeno převést na nezávislý národní orgán.**

V otázce financování EK navrhla zřízení rezervního fondu na realizaci rozpočtu, jehož hlavním cílem by bylo odměňovat členské státy a regiony, které vykazují nejvýznamnější pokrok směrem k dohodnutým cílům. Zřízení stejného fondu bylo doporučeno i na národní úrovni.

V souvislosti s návrhem nové finanční perspektivy a v návaznosti na probíhající diskusi představila EK 14. července 2004 legislativní návrhy na reformu politiky HSS. Návrhy zahrnují čtyři nařízení. Obecné nařízení zavádějící společná ustanovení pro tři zdroje financování strukturálních akcí 2007-2013 a tři nařízení pro každý z těchto zdrojů: Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), Evropský sociální fond (ESF) a Fond soudržnosti (CF) a dále pak nařízení umožňující vytvoření přeshraniční struktury pro spolupráci.

Na třetí zprávu Evropská komise navázala 5. června 2005 **strategickým dokumentem v oblasti politiky soudržnosti**<sup>83</sup>. Strategické obecné zásady Společenství se snaží určit oblasti, v nichž politika soudržnosti může přispět nejúčinněji k realizaci priorit společenství. Evropská komise má dva základní cíle.

Prvním je **posílení strategické dimenze politiky** s ohledem na její tři rozměry, hospodářský, sociální a environmentální. Druhým je **posílení identifikace** s politikou soudržnosti v praxi<sup>84</sup>. K dosažení cílů EK navrhuje tři obecné zásady. Přitažlivější Evropa a regiony Evropy pro investory a pracující, zlepšení znalostí a inovace: cesta k růstu, vytváření více a lepších pracovních míst.

První zásada předpokládá investice do infrastruktury pro podniky, kdy zdroje by neměly pocházet nejenom z grantů, ale také z půjček, například od Evropské investiční banky. Dostatečná infrastruktura je nezbytným předpokladem hospodářského rozvoje při respektování **principu environmentální udržitelnosti**, tak jak je definován v bílé knize

---

<sup>82</sup> EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran, strana 40, strana 210

<sup>83</sup> Evropská komise: *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*, Brusel 5.7.2005, KOM (2005)0299

<sup>84</sup> Evropská komise: *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*, Brusel 5.7.2005, KOM (2005)0299, strana 4



Evropské dopravní politiky<sup>85</sup>. Členské státy by měly dávat přednost třiceti projektům TEN („*trans-european network*“) evropského zájmu financovaných převážně fondem soudržnosti. Prioritou v rámci první zásady je i poskytování enviromentálních služeb jako je infrastruktura pro čištění odpadních vod nebo zlepšení hospodaření s přírodními zdroji. Jedná se o závazek vyplývající pro EU z Kjótského protokolu. Součástí Lisabonské strategie je i zabezpečení 21 % elektrické energie do roku 2010 z obnovitelných zdrojů.

Druhá zásada – zlepšení znalostí a inovace: cesta k růstu – předpokládá strukturální posun v hospodářství směrem k činnostem založených na znalostech. Na úrovni regionů pak rozšíření jejich schopnosti vytvářet a zvládat nové technologie. Je konstatováno, že současné **výdaje na výzkum a vývoj** ve výši 1,9 procent HDP jsou značně vzdáleny od cíle Lisabonské strategie, kterým jsou výdaje ve výši 3 procent HDP. V tomto kontextu je nutné posílit vnitrostátní a regionální kapacity pro výzkum a vývoj. Za účelem dosažení tohoto cíle byly navrženy dva rámcové programy: sedmý rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj a rámcový program pro konkurenceschopnost a inovaci.

Přímé granty podnikům by měly být spíše zaměřeny na zlepšení kapacit podniků v oblasti výzkumu, technologického vývoje a inovace než na dočasné snížení výrobních nákladů, jehož výsledkem jsou vysoké přetěžující účinky<sup>86</sup>. Výzkum a technologický rozvoj v méně rozvinutých členských státech a regionech by se měl soustředit okolo existujících pólů excelence a nemělo by dojít k prostorovému rozptýlení zdrojů. K šíření inovací je třeba vytvořit nadnárodní síť výzkumných center (pólů excelence) a středisek pro transfer technologií. Póly je třeba i nově zakládat ve smyslu principu koncentrace okolo velkých podniků. Pro oblast financování je navržen soukromý kapitál, rizikový kapitál, rotační fondy a zdroje EIB a Evropského investičního fondu, čímž má podpořen rozvoj evropského trhu rizikového kapitálu. Podpora prostřednictvím negrantových nástrojů představuje budování a udržování technologické infrastruktury, kterými mohou být podnikatelské inkubátory nebo síť „*business angels*“. Investice do inovace představuje prioritu, která zastřešuje politiku soudržnosti v celé Unii.

Třetí zásada předpokládá propojení hlavních zásad politiky s Evropskou strategií zaměstnanosti. Politiky členských států v oblasti zaměstnanosti by měly sledovat tři priority. **Modernizovat systémy sociální ochrany, provést liberalizaci a zvýšit pružnost trhu práce a zvýšit investice do lidského kapitálu prostřednictvím lepšího vzdělávání a**

---

<sup>85</sup> Evropská komise: *Evropská dopravní politika 2010: čas rozhodnutí*, Brusel, KOM (2001) 370

<sup>86</sup> Evropská komise: *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*, Brusel 5.7.2005, KOM (2005)0299, strana 11, strana 18

**kvalifikace.** Ve smyslu principu subsidiarity se v této oblasti předpokládá aktivita členských států a to zejména zajištění výkonných a efektivních institucí na trhu práce a služeb zaměstnanosti, které by mělo být podporováno ze strukturálních fondů. V tomto ohledu je nezbytné zavedení programů, které se soustředí na modernizaci trhů práce a předvídání postupných změn v rámci Unie v odvětvích jako je zemědělství, textilní a automobilový průmysl. Nad rámec řízení strukturálních fondů je základním předpokladem hospodářského růstu a zaměstnanosti efektivní a dostatečná správní kapacita veřejné správy a veřejných služeb, což je opět oblast, která spadá do působnosti členských států.

Potřeba tématického a zeměpisného soustředění zdrojů potvrzuje význam **principu koncentrace** v rámci prvního cíle EK. **Princip partnerství** je zdůrazněn v partnerství soukromého a veřejného sektoru („*public private partnership - PPP*“), kdy partnerství může být vhodným nástrojem financování investic v případě, že existuje významný prostor pro účast soukromého sektoru, zejména v oblastech, kde není možné nebo vhodné vzdát se veřejného vlastnictví nebo zabezpečení trhu<sup>87</sup>. Jedná se především o podstupování rizika, existenci privátního *know-how*, přičemž k realizaci je nezbytná existence právního rámce umožňující PPP.

Jakmile Rada EU obecné zásady schválí, budou tvořit základ pro přípravu vnitrostátních strategických referenčních rámců a vzniklých operačních programů.

## Cíle

Prioritní témata a cíle byly stanoveny již ve Třetí zprávě o hospodářské a sociální soudržnosti a dále byly rozpracovány v navazujících dokumentech. Faktické určení cílů a jejich podoba jsou součástí návrhu nařízení o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a Fondu soudržnosti<sup>88</sup>. Iniciativy Společenství (Interreg, Urban, Leader +) nejsou součástí příští generace programů a byly integrovány do tří cílů, resp. jako součást SZP.

Seznam prioritních témat a priorit, tak jak jsou stanoveny ve Třetí zprávě je přílohou č. 5. Klíčová témata či priority jsou inovace a ekonomika založená na znalostech, dostupnost a služby v obecném hospodářském zájmu, životní prostředí a prevence rizik a pro regiony cíle 1 i posílení administrativní kapacity<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Evropská komise: *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*, Brusel 5.7.2005, KOM (2005)0299, strana 11

<sup>88</sup> Článek 3 nařízení o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a CF

<sup>89</sup> KOLEKTIV AUTORŮ: *Budoucnost strukturální politiky v EU*. Praha: ČTK Repro, s.r.o., 1. vydání. 107 stran, strana 22

Jak již bylo zmíněno, součástí reformy politiky HSS je i posílení strategického přístupu. Z tohoto pohledu měli na stanovení cílů zásadní vliv následující strategické dokumenty na evropské úrovni. Lisabonská strategie, Goethenburská strategie, Evropská strategie zaměstnanosti a Evropská dopravní strategie.

V rámci obecného nařízení ke strukturálním fondům jsou specifikována území se zvláštním charakterem, kterým bude při programování budoucího období věnována speciální pozornost. Jedná se o města, venkovské oblasti a oblasti závislé na rybolovu a nakonec oblasti s přírodním znevýhodněním.

Sledování prioritních témat je organizováno ve zjednodušeném a transparentnějším rámci s budoucí generací programů seskupených pod třemi cíly: **Konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, územní spolupráce.**

**Konvergence**, cíl konvergence se týká méně rozvinutých členských států a regionů a to především těch regionů, jejichž HDP na osobu je menší než 75 % průměru společenství. V této oblasti je hlavním cílem podporovat podmínky zvyšující růst a faktory vedoucí ke skutečné konvergenci<sup>90</sup>. Program bude podporován z finančních zdrojů Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti. Důraz bude kladen i na posilování institucionální kapacity a efektivity veřejné správy a na zlepšení prorůstových podmínek.

Pod cíl **regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**, spadají všechny regiony, které se nekvalifikují pro cíl konvergence. Jedná se o podporu v oblastech, jako jsou rychlé hospodářské a sociální změny, restrukturalizace, globalizace obchodu, vývoj směrem k ekonomice založené na znalostech, stárnutí obyvatelstva, rostoucí přistěhovalectví, nedostatek pracovních sil v klíčových odvětvích a problémy se sociálním začleněním<sup>91</sup>.

Pro politiku HSS mimo nejméně rozvinuté členské státy a regiony EK navrhuje dva modely:

- prostřednictvím programů financovaných z EFRD bude pomáháno regionům a regionálním orgánům předvídat a podporovat hospodářské změny ve všech oblastech. Cílem je posílení jejich konkurenceschopnosti a atraktivity při zohlednění regionální diference,

---

<sup>90</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, strana 4

<sup>91</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, strana 5

- pomocí programů financovaných z ESF bude prostřednictvím politiky HSS napomáháno lidem předvídat hospodářské změny a přizpůsobit se jim v souladu s prioritami evropské strategie zaměstnanosti,

V rámci regionálních programů financovaných z ERDF navrhuje EK zaměření na tři z pěti prioritních oblastí, na oblast inovací a ekonomiku založenou na znalostech, oblast životního prostředí a prevenci rizik, a na oblast dostupnosti a oblast služeb v obecném hospodářském zájmu.

Evropská komise v oblastech financovaných z ESF doporučuje soustředit se na čtyři politické priority, tak jak jsou definovány v Evropské strategii zaměstnanosti. Jedná se o přizpůsobování pracovníků a podniků, zlepšování přístupu k zaměstnání a zvyšování účasti na pracovním trhu, posilování sociální integrace a boj s diskriminací, mobilizace reforem oblasti zaměstnanosti a integrace.

Při definování cíle **evropská územní spolupráce** se vycházelo ze zkušeností, které má Společenství s územní spoluprací prostřednictvím iniciativy EK v současném programovacím období, iniciativy INTERREG. Smyslem je prohloubení harmonické a vyvážené integrace území Unie podporou spolupráce mezi jejími jednotlivými složkami<sup>92</sup>. Cíl je zaměřen na tři úrovně<sup>93</sup>:

- Na rozvoj přeshraničních ekonomických, sociálních aktivit a aktivit v oblasti životního prostředí, přes společné strategie udržitelného územního rozvoje
- Vytvoření a rozvoj mezinárodní spolupráce, včetně oboustranné spolupráce mezi mořskými regiony
- Posílení účinnosti regionální politiky podporováním meziregionální spolupráce

Opatření budou financována z ERDF. Na základě návrhu speciálního nařízení o evropském sdružení pro přeshraniční spolupráci EK navrhuje zřízení speciálního **přeshraničního regionálního úřadu**, do jehož gesce by územní spolupráce spadala. Smyslem úřadu bude napomáhat členským státům, jejich regionům a místním orgánům veřejné správy vyřešit tradiční problémy spojené s řízením přeshraničních programů<sup>94</sup>. EK navrhuje také vytvoření nových subjektů, tzv. evropských sdružení pro přeshraniční

<sup>92</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, strana 6

<sup>93</sup> IREAS, o.p.s.: *Metodika pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013*. Praha: ČTK Repo, a.s., 2005, 1. vydání, 84 stran, strana 17

<sup>94</sup> [www.strukturalni-fondy.cz/index.php?.show=00009003003](http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?.show=00009003003), ze dne 31.1.2006

spolupráci (ESPS), která budou působit na území členských států. Cílem ESPS je usnadnit a propagovat přeshraniční spolupráci členských států a regionálních a místních orgánů za účelem posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti<sup>95</sup>.

Počet regionů způsobilých pro čerpání z podpory v rámci územní spolupráce je omezen na regiony ležící na vnitřních hranicích, část regionů ležících na vnější hranici společenství a podél určitých přímořských hranic. Ze strany EK je regionům doporučeno do svých rozvojových programů zahrnout i oblast meziregionální spolupráce.

**Globální zdroje budou mezi jednotlivé cíle rozděleny následovně.** 81,7 % (251,330 milionů EUR) bude určeno pro cíl konvergence, z toho 24,5 % (61,615 milionů EUR) bude určeno pro potřeby kohezního fondu a 5 % (12,512 milionů EUR) pro členské státy „*phasing out*“<sup>96</sup>. Pro cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je vyčleněno 15,8 % (48,789 milionů EUR), přičemž 21,3 % (10,385 milionů EUR) z tohoto podílu je určeno regiony „*phasing in*“<sup>97</sup>. Pro cíl územní spolupráce je alokováno 2,4% (7,500 milionů EUR)<sup>98</sup>.

Návrh na rozdělení regionů předložený výborem regionů soudržnosti podle jednotlivých cílů a rozdělení na regiony „*phasing in*“, resp. členské státy „*phasing out*“ je přílohou č. 6. Samotné rozdělení vychází ze statistických údajů za léta 2001-2003. Přesto lze očekávat ze strany nových členských států snahu zohlednit i statistické údaje za rok 2004, což může vést k vyřazení některých regionů v rámci EU -15 z cíle Konvergence, návrh předložený Výborem regionů počítá s využitím statistických dat z roku 2004.

## Regionální disparity v rozšířené EU

Rozšíření EU, ke kterému došlo 1. května 2004, drasticky zvýšilo do té doby existující nerovnoměrnost v úrovni rozvoje a životních podmínek mezi jednotlivými členskými státy. Podle údajů z roku 2002 vzrostl poměr HDP na obyvatele v nejbohatší zemi v porovnání se zemí nejchudší z původních 2,8:1 před rozšířením na 5,5:1 po rozšíření<sup>99</sup> (Kdyby se namísto Lucemburska porovnávala v HDP na hlavu druhá země, a to Irsko, pak by poměr byl

<sup>95</sup> Článek 1, odst. 3 nařízení o evropském sdružení pro přeshraniční spolupráci

<sup>96</sup> „*Phasing out*“ jsou ty členské státy postižené statistickým efektem, které v rámci EU-25 nadále nesplňují kritéria pro čerpání z kohezního fondu.

regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

<sup>97</sup> „*Phasing in*“ jsou regiony postižené statistickým efektem, které nadále nesplňují kritéria pro zařazení do cíle Konvergence (HDP na osobu je vyšší než 75 procent průměru EU-15), tyto regiony budou převedeny na cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a jsou regiony postižené statistickým efektem, které nadále nesplňují kritéria cíle 1

<sup>98</sup> Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, strana 8

<sup>99</sup> [http://www.meror-labe-nisa.org/data/Integration\\_cz.pdf](http://www.meror-labe-nisa.org/data/Integration_cz.pdf), ze dne 26.3.2005

1,7:1 a 3,4:1). V doposud nejchudší zemi EU, Portugalsku, je HDP na obyvatele téměř dvakrát vyšší, nežli v Lotyšsku, nejchudší přistoupené zemi. Je třeba zmínit, že poměr HDP na osobu v největších ekonomikách staré „patnáctky“ a nové „desítky“, tzn. Německu a Polsku je v současnosti (2004) 2,2 : 1<sup>100</sup>.

Ještě větší je po rozšíření nárůst regionálních disproporcí. **HDP na obyvatele se pohybuje v současnosti od 32 % průměru v EU v nejchudším regionu** (region Lubelskie v Polsku) **až po 315 % v regionu Londýna** (centrální Londýn). To znamená, že rozpětí mezi regiony se v porovnání k evropské „patnáctce“ takřka zdvojnásobilo.

Z celkem 40. nových regionů je pouze ve 4. regionech HDP na hlavu vyšší nežli 75 % průměru všech členských států. Počet regionů EU, ve kterých je HDP na hlavu nižší, než průměr v EU, je v současnosti 68, přičemž 36 z nich je v nových členských státech. V těchto regionech žije 92 % obyvatel těchto zemí. Na území staré evropské „patnáctky“ žije v těchto regionech pouze 14 % obyvatel. Kromě toho existují v EU po rozšíření regiony, kde je HDP na hlavu pod 50 % průměru EU. Je jich celkem 24 a z toho jich je 14 v Polsku.

Tento statistický efekt způsobil, že 16 regionů ve starých členských státech a Malta automaticky dosáhly nebo překročily hranici 75 % průměrného HDP na osobu. V těchto regionech žijí v současnosti více než 4 % celkového obyvatelstva současné EU.

Je třeba ještě dodat, že v důsledku poklesu průměrného HDP na hlavu po rozšíření EU stouply formálně relativní regionální indikátory HDP na hlavu téměř o 1/10.

## Fondy

Evropská komise uveřejnila návrhy tří nařízení vztahujících se k strukturálním fondům. Jedná se o úpravu Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF), Evropského sociálního fondu (ESF) a Kohezního fondu (CF). Všechna tři nařízení by měla nahradit úpravu platnou pro období 2000-2006<sup>101</sup>.

**Z Evropského fondu regionálního rozvoje** budou financovány priority v rámci všech tří cílů. Jedná se zejména o posilování konkurenceschopnosti a inovací, vytváření udržitelných pracovních míst a podpory růstu beroucí ohled na životní prostředí.

S ohledem na princip koncentrace bude ERDF přispívat k financování produktivních investic, infrastruktury, ostatních rozvojových aktivit včetně služeb podnikům a výměnu zkušeností. Financována bude i technická pomoc.

---

<sup>100</sup> Europa-Rapid-Press Releases, STAT/05/13, 25 leden 2005.

<sup>101</sup> Nahradí nařízení č. 1260/99 ES

V rámci cíle konvergence bude podporována diversifikace a modernizace regionálních hospodářských struktur, zejména v oblastech, výzkumu a vývoje, transferu technologií, rozvoji informační společnosti, odpadového hospodářství, zavádění enviromentálních technologií. Prevence rizik bude podporována prostřednictvím podpory plánů pro prevenci a řešení přírodních a technologických rizik. V oblasti dopravy budou investice směřovat zejména do trans-evropských sítí, ale i do strategií udržitelné městské dopravy a diversifikace stávajících dopravních systémů. Dalšími oblastmi financovanými v rámci cíle 1 jsou investice do vzdělání a do zdravotnictví.

V rámci druhého cíle, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, bude pomoc ze strany ERDF soustředěna na následující tři priority. Inovace a hospodářství založené na znalostech, životní prostředí a prevence rizik a na dostupnost dopravních a telekomunikačních služeb obecného ekonomického zájmu mimo hlavní městská centra.

V rámci priorit budou investice směřovat do zvýšení regionálních kapacit pro výzkum, vývoj a inovace, do spolupráce mezi podniky, včetně transferu technologií, vytváření nových finančních nástrojů. V rámci druhé priority, životního prostředí a prevence rizik, bude podpora zaměřena na asanaci „*brownfields*“, rozvoj infrastruktury spojené s biodiverzitou a programem Natura 2000 a podporu čisté veřejné dopravy.

Investice v souvislosti s třetí prioritou budou směřovat do posilování sekundárních dopravních sítí. Podporována bude i dostupnost a efektivní využívání informačních a komunikačních technologií ze strany SME.

V rámci cíle 3, evropská územní spolupráce, bude podporován rozvoj přeshraničních hospodářských a sociálních činností prostřednictvím společných strategií. Strategie budou zaměřeny na podporu podnikavosti, cestovního ruchu, snížení izolace a rozvoj spolupráce v oblasti zdravotnictví, kultury a vzdělávání.

**Z Evropského sociálního fondu** budou financovány aktivity vedoucí k plné zaměstnanosti, zlepšení kvality a produktivity práce a prosazování sociálního začlenění a soudržnosti s ohledem na evropskou strategii zaměstnanosti. Prioritami bude posílení sociální soudržnosti, konkurenceschopnosti a hospodářského růstu beroucího ohled na životní prostředí.

U cíle konvergence bude prioritami zvyšování přizpůsobivosti pracovníků a podniků, zvýšení dostupnosti zaměstnání pro uchazeče o práci a nečinné osoby, posílení sociálního začlenění znevýhodněných osob a boj s diskriminací a mobilizace pro reformy v oblasti zaměstnanosti.

Prioritami v oblasti druhého cíle bude rozšiřování a zlepšování investic do lidského kapitálu, posilování institucionální kapacity, efektivnosti veřejné správy.

Při provádění cílů a priorit uvedených výše ESF podporuje činnosti zaměřené na podporu a šíření inovací i nadnárodní a meziregionální spolupráci, zejména prostřednictvím sdílení informací, zkušeností, výsledků a dobrých postupů.

Z **Fondu Soudržnosti** budou financovány programy v těch členských státech, jejichž HDP bude menší než je 90 % průměru společenství. Poskytování pomoci je podmíněno plněním podmínek ekonomické konvergence a nutností vyhnout se nadměrným schodkům veřejných financí podle článku 104 Smlouvy<sup>102</sup>. Fond soudržnosti posílí svůj podíl na udržitelném rozvoji. Ústředními prioritami zůstanou transevropské dopravní sítě, zejména projekty evropského zájmu, a ekologické infrastruktury. Ovšem financovat je možno i speciální projekty, jako například námořní cesty, investice do udržitelné městské dopravy a ekologicky významné investice do klíčových oblastí energetické výkonnosti nebo obnovitelných zdrojů energie. Fond soudržnosti se v novém programovacím období stane součástí strukturálních fondů, nebude tedy stát mimo jako tomu je v současné době. Důvodem pro začlenění je princip celkové rovnováhy mezi posílením strategické složky a zjednodušením systému provádění, zejména snížením počtu fondů a zjednodušením programování.

Dalšími fondy, které stojí ovšem mimo strukturální fondy jsou **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova** (EAFRD), **Evropský rybářský fond** (EFF) a pak tzv. **Globalizační fond**.

Tyto nástroje jsou výsledkem na jedné straně reformy SZP, na druhé straně jsou pak výsledkem zkušeností z implementace strukturálních fondů v tomto a předchozích programovacích období<sup>103</sup>. Jedním z kroků reformy SZP je rozdělení finančních prostředků poskytovaných zemědělcům a dalším žadatelům z rozpočtu EU na dvě priority, kterými jsou:

- platby zemědělcům nezávisle na jejich produkci,
- podpory poskytované v rámci tzv. programování a posílení druhého pilíře rozvoje venkova

---

<sup>102</sup> Dodržování rozpočtové disciplíny má vazbu i na úvěrovou politiku EIB.

<sup>103</sup> EVROPSKÁ KOMISE: *16th annual report on implementation of structural funds 2004*, Brusel, SEC(2005) 1348



Součinnost akcí mezi EAFD a strukturálními fondy bude stanovena v rámci národního referenčního rámce a návazně pak ve spolupráci s národním koordinátorem v operačních programech tak, aby byla zajištěna koherence a součinnost akcí<sup>104</sup>.

**Evropský rybářský fond** má podle návrhu nahradit stávající Finanční nástroj pro řízení rybolovu (FIFG). Cílem nového nástroje je prostřednictvím snížení intenzity rybolovu a ochrany mořského prostředí dosáhnout ekonomické, enviromentální a sociální udržitelnosti. Mezi cíle patří snazší implementace Společné rybářské politiky, diverzifikace ekonomiky v rámci rybářských komunit a zjednodušení poskytování pomoci a posílení subsidiarity.

**Globalizační fond** („*Globalisation adjustment fund*“) je novinkou mezi fondy EU. Fond by měl poskytovat prostředky na přeškolení pracovníků, kteří byli propuštěni v rámci restrukturalizace odvětví či firmy, vynucené globalizací ekonomiky<sup>105</sup>. Maximální objem výdajů fondu by neměl překročit 500 milionů EUR ročně. V návrhu finanční perspektivy nejsou fondu v rámci jednotlivých hlav přímo přiděleny prostředky, nýbrž by měl být financován z rozdílů přidělů na platby a přidělů na závazky<sup>106</sup> i tento fond bude stát mimo strukturální fondy.

Pokud provedeme srovnání cílů a způsoby využití strukturální fondů v období Agendy 2000 a podobou v rámci Agendy 2007, získáme následující tabulku.

---

<sup>104</sup> IREAS, o.p.s.: *Metodika pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013*. Praha: ČTK Repro, a.s., 2005, 1. vydání, 84 stran, strana 28

<sup>105</sup> Hospodářské noviny, 8.11.2005, Budoucí rozpočet rozděluje Unii, Adam Junek, strana 6

<sup>106</sup> Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, strana 6

**Tabulka č. 3**

| <b>Nástroje a cíle</b>                                 |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>2000-2006</b>                                       |   | <b>2007-2013</b>   |   |
| <b>Cíle</b>  | <b>Finanční nástroje</b>  | <b>Cíle</b>  | <b>Finanční nástroje</b>  |
| Kohézní fond   | Kohézní fond  | Konvergence a konkurenceschopnost  | Kohézní fond<br>Evropský fond pro regionální rozvoj<br>Evropský sociální fond |
| Cíl 1  | Evropský fond pro regionální rozvoj<br>Evropský sociální fond<br>Záruční sekce EAAGF<br>Finanční nástroj pro orientaci rybolovu |  |   |
| Cíl 2  | Evropský fond pro regionální rozvoj<br>Evropský sociální fond   | Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost<br><br>- regionální úroveň<br>- národní úroveň: Evropská strategie zaměstnanosti | Evropský fond pro regionální rozvoj<br><br>Evropský sociální fond             |
| Cíl 3  | Evropský sociální fond  | Evropská územní spolupráce   | Evropský fond pro regionální rozvoj   |
| Interreg   | Evropský fond pro regionální rozvoj   |  |   |
| Urban  | Evropský fond pro regionální rozvoj   |  |   |
| Equal  | Evropský sociální fond  |  |   |
| Leader+  | Záruční sekce EAAGF   |  |   |
| Rozvoj venkova a restrukturalizace rybolovu mimo cíl 1 | Orientační sekce EAAGF<br>Finanční nástroj pro orientaci rybolovu   |  |   |

Zdroj: EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran, strana 214

V zájmu větší konkurence, efektivity a jednoduchosti strukturálních opatření bylo dřívějších 6 (7) Cílů koncentrováno do nových tří Cílů politiky hospodářské a sociální soudržnosti, z nichž Cíle 1 a 2 jsou regionálního povahy a Cíl 3, který je zaměřen na lidské zdroje, má horizontální charakter, napříč celou Evropskou unií.

Členské státy mají omezenou možnost čerpání prostředků z fondů a to tzv. růstovým stropem („capping“). Strop limituje množství peněz, které může členský stát ročně obdržet na intervence v rámci politiky HSS. Původní návrh EK počítal se stropem ve výši čtyř procent HDP. Tento návrh byl ze strany Evropské rady upraven tak, že limit je pohyblivý a jeho výše se odvíjí od průměrné výše hrubého domácího důchodu na jednoho obyvatele v paritě kupních sil mezi léty 2001-2003 v jednotlivých členských státech. Nejvyšší možnost čerpání budou mít ty členské země, jejich HND na obyvatele v PPS bude pod 40 % průměru EU-25. Limit čerpání bude v tomto případě 3,7135 % HDP. Nejnižší limit ve výši 3,2398 % HDP budou mít ty členské státy jejichž HND na obyvatele v PPS bude přesahovat 75 % průměru EU-25. V případě růstu průměru o každých pět procentních bodů bude strop dale klesat o 0,09 %.

Zkušenosti zemí EU-15 ukazují, že nejchudší státy, jako Řecko a Portugalsko nikdy limitního stropu nedosáhly, takže nebyl nikdy uplatněn. Teprve s rozšířením se o tomto limitu začalo mnohem více diskutovat, protože jsou státy, zejména Lotyšsko a Litva, kterých se dotýká, a to dokonce už i v tomto programovacím období.

### **Principy politiky hospodářské a sociální soudržnosti**

Politika HSS je vybudována principech, jejichž význam a počet se vyvíjí od založení společenství a zejména pak od roku 1987 v důsledku přijetí Společného evropského aktu a v neposlední řadě jako důsledek samotné realizace politiky HSS. EK v obecném nařízení navrhuje zachovat principy politiky HSS. Jedná se o **princip subsidiarity a proporcionality, programování, partnerství, koncentrace, monofondovosti, adicionality, hodnocení a monitorování.**

Principy nejsou určeny pouze v právních předpisech ale některé se staly obecně uznávanou zásadou. Vzhledem k tomu, že není možno principy od sebe oddělovat, resp. je chápat bez vzájemných souvislostí, jsou v příloze č 7 uvedeny jednotlivé principy a jejich vzájemné vazby, tak jak budou chápány v příštím programovacím období. Jeden princip, který není *expresis verbis* v návrzích nařízení definován je **princip enviromentální udržitelnosti**, který se táhne jako tenká nit celou principiální strukturou.

### **Implementační struktura**

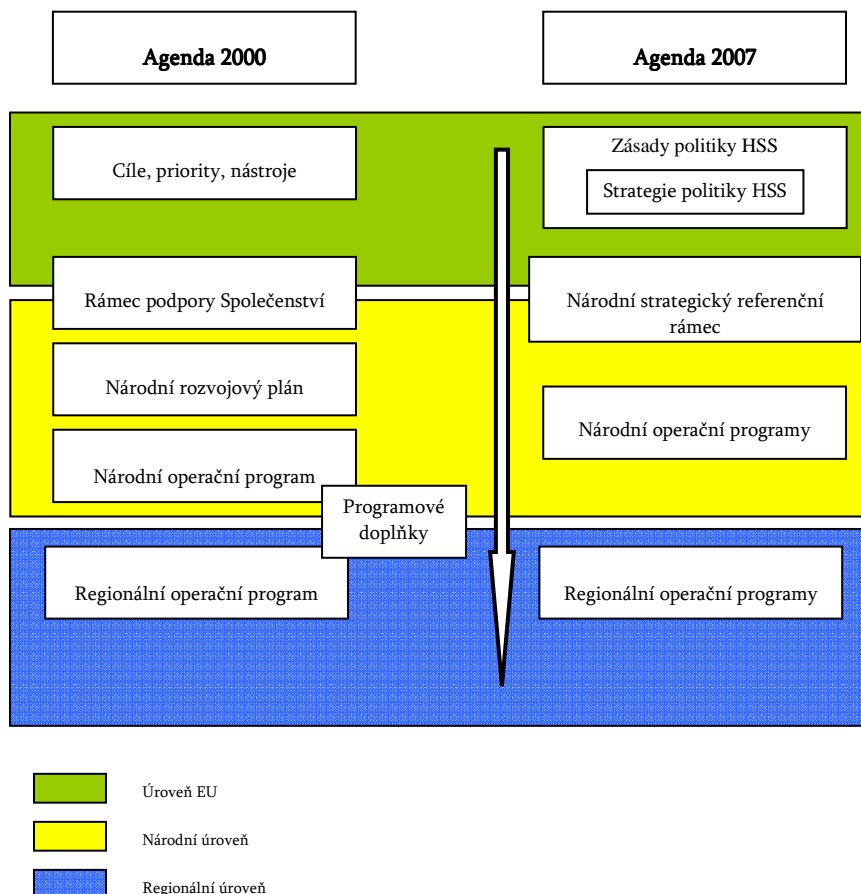
V období Agendy 2000 existuje posloupnost čtyř dokumentů. Začíná se národním rozvojovým plánem, na něj navazuje rámec podpory společenství, dále navazují operační programy a nejpodrobnější jsou programové dodatky.

V příštím období Agendy 2007 bude posloupnost následující. Na evropské úrovni to budou strategické obecné zásady, které jsou podkladem pro tvorbu strategických dokumentů na národní úrovni, následované strategií politiky HSS. Strategie politiky HSS bude strategický dokument specifikující evropské priority kohezní politiky a bude sladovat národní a evropské priority v různých sférách. Na národní úrovni bude hlavním dokumentem **národní strategický referenční rámec**, který představuje stručnější spojení dvou dokumentů, národního rozvojového plánu a rámce podpory společenství. Rámec musí zajistit, že strukturální pomoc Společenství je v souladu se strategickými obecnými zásadami Společenství a definovat propojení mezi prioritami Společenství na jedné straně a

národními a regionálními prioritami na podporu udržitelného rozvoje a národním akčním plánem pro zaměstnanost na straně druhé<sup>107</sup>. NSRR je složen ze dvou částí, strategické a operační.

Srovnání Agendy 2000 s Agendou 2007 v posloupnosti strategických dokumentů je provedeno v následujícím schématu.

**Schéma č. 1**



Na nejnižší úrovni, budou regionální a národní operační programy vycházet z NSRR. Programy by byly definovány pouze na celkové nebo vysoce prioritní úrovni a zdůrazňovaly by nejdůležitější opatření. Od dalších podrobností, které se dnes odrážejí v tzv. „programovém doplňku“, by se upustilo stejně jako od řízení měření, které bude nahrazeno hodnocením strukturálních indikátorů<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, Článek 25

<sup>108</sup> Strukturální indikátory byly navrženy EK a vychází z Lisabonské strategie, jejich soupis a způsoby hodnocení jsou k dispozici na následující stránce: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24225.htm>, ze dne 22.2.2006

Politika HSS je realizována prostřednictvím strukturálních fondů, které slouží k financování víceletých rozvojových programů. Jinými slovy, čerpání prostředků ze strukturálních fondů je možné na konkrétní programy nebo projekty.

V této kapitole bude popsán institucionální systém tak, jak ho navrhuje EK v návrh obecného nařízení ke strukturálním fondům včetně popisu jednotlivých orgánů. Na závěr bude provedeno schématické srovnání Agendy 2000 s Agendou 2007.

Zajištění struktur pro řádné čerpání prostředků je zodpovědností členských států. Struktura se s ohledem na zkušenosti z předchozích programovacích období stále vyvíjí, zároveň se mění úloha a činnost jednotlivých orgánů. Základem institucionální struktury jsou uvedené návrhy nařízení EK.

V současné době rozeznáváme tři vzájemně provázané systémy, systém řízení, kontroly a monitorování, které se dohromady nazývají implementačním systémem. Implementační systém funguje jak na horizontální úrovni, tak i na úrovni vertikální, a to až na úroveň operačních programů.

Při využívání finančních prostředků existuje tzv. **systém sdílené správy**. Sílená správa znamená, že členský stát společně s EK zajistí dodržování zásad řádné finanční správy. EK kontroluje existenci a řádné fungování řídicích a kontrolních systémů a v případě selhání vnitrostátního systému přeruší, pozastaví nebo odepře vyplacení celé nebo části plateb. Systém tzv. sdílené odpovědnosti bude zachován i v programovacím období Agendy 2007.

V současné době zahrnuje institucionální systém následující orgány: **řídicí orgán, platební orgán, monitorovací výbor**. V příštím období bude počet orgánů rozšířen o **potvrzující orgán a revizní orgán**. Speciální postavení má tzv. zprostředkující subjekt. Členský stát v rámci vlastní působnosti a pravomoci stanoví pravidla pro své vztahy s těmito orgány a pro jejich vztahy s EK.

**Řídicí orgán** je veřejný nebo soukromý národní, regionální nebo místní subjekt nebo sám členský stát. Řídicí orgán nese celkovou odpovědnost za realizaci konkrétního programu pomoci EU a je odpovědný i za přípravu odpovídající institucionální struktury. Odpovědnost nese i za včasné a adresné poskytování aktuálních informací ohledně realizace programů, zejména všem potenciálním předkladatelům projektu. Zároveň ověřuje, zda výdaje vykázané jako vynaložené na činnosti byly skutečně vynaloženy a splňují pravidla stanovená Společenstvím a členskými státy.

Řídicí orgán vede i monitorovací výbor a zajišťuje mu potřebné dokumenty a materiály nezbytné k jeho řádnému fungování.

**Platební orgán** odpovídá za vypracování a předkládání žádostí o platby a přijímání plateb od EK a současně v současném programovacím období spravuje finanční prostředky určené pro členský stát z rozpočtu EU. Další dekoncentrace činnosti platebního orgánu je možná prostřednictvím delegace funkcí a aktivit na tzv. platební jednotky.

V příštím programovacím období bude nahrazen potvrzujícím orgánem. Platby mají formu předběžných plateb, průběžných plateb a platby zůstatku a budou prováděny EK.

**Monitorovací výbor** má za úkol sledovat proces realizace operačního programu, resp. celého národního strategického referenčního rámce. Je povinností členských států zřídit monitorovací výbor pro každý operační program a ten pak stanovuje kritéria pro výběr projektů, která jsou dále přezkoumávána podle potřeb programu. Dále schvaluje výroční zprávu zpracovanou řídicím orgánem, která je poté předložena EK a prověřuje výsledky realizace programů.

Monitorování je prováděno řídicím orgánem a monitorovacím výborem na základě finančních ukazatelů, ukazatelů realizace, výsledků a dopadů uvedených v operačním programu<sup>109</sup>.

**Potvrzující orgán** je národní, regionální nebo místní orgán jmenovaný členským státem, který potvrzuje prohlášení o výdajích a žádosti o platby před jejich odesláním EK. Hlavní činnost orgánu tedy spočívá v sestavování a předávání potvrzených výkazů výdajů a žádostí o platby v elektronické podobě EK. Na druhé straně je to pak odpovědnost za zajištění zpětného získání všech finančních prostředků Společenství, které se po zajištění nesrovnalostí považují za neoprávněně vyplacené. V případě, že není možné získat zpět částky, které byly neoprávněně vyplaceny příjemcům pomoci, je za uhrazení částky ztracené pro rozpočet Evropských společenství zodpovědný členský stát<sup>110</sup>.

**Revizní orgán** je nezávislý na řídicím i na potvrzujícím orgánu. Orgán je jmenován členským státem pro každý operační program a je odpovědný za ověřování řádného fungování řídicího a kontrolního systému. Zajišťuje provádění auditů na základě **revizní strategie**, vypracovává výroční kontrolní zprávy a vydává stanoviska o tom, zda systém řízení a kontroly funguje účinně tak, aby poskytoval „přijatelnou záruku správnosti“. Audit může být prováděn i jiným subjektem, v tom případě je revizní orgán povinen zajistit, že takové orgány mají potřebnou funkční nezávislost a že pracují podle mezinárodně přijatých

---

<sup>109</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, článek 65

<sup>110</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, článek 69

norem pro audit. Zřízení revizního orgánu samozřejmě nebrání úředníkům EK provádět audit, resp. s revizním orgánem spolupracovat.

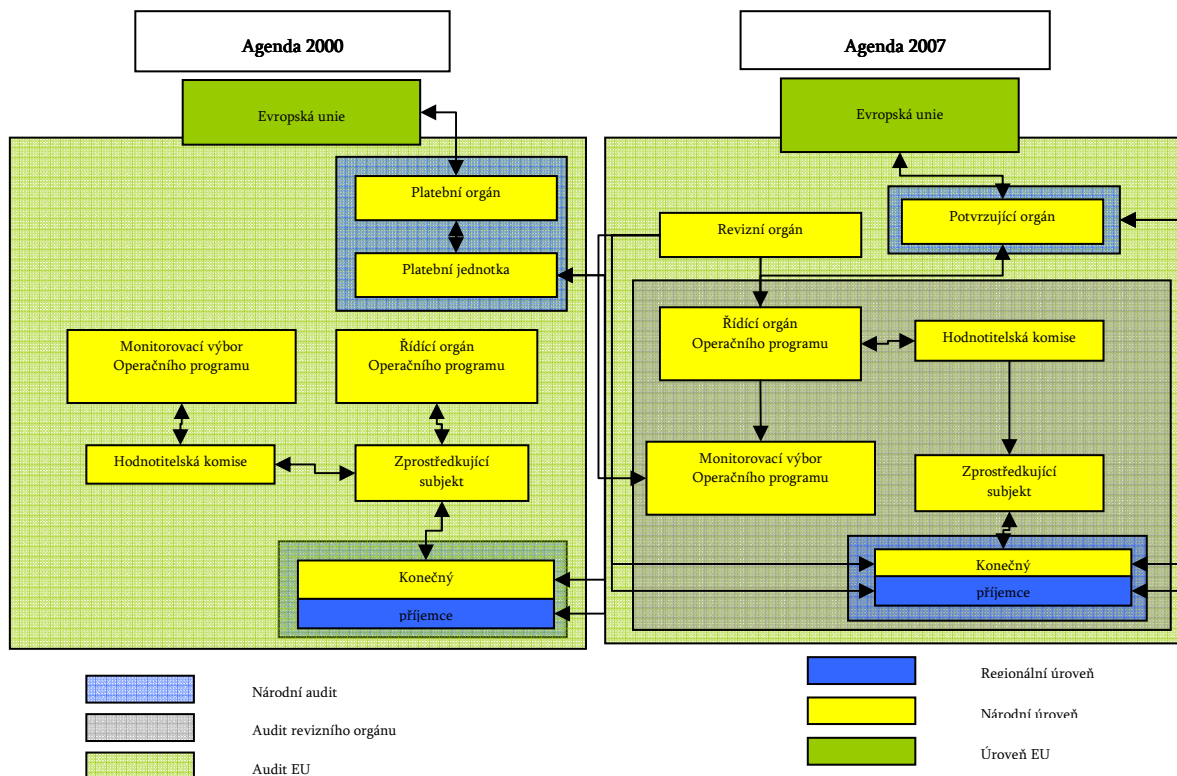
Postavení revizního orgánu je speciální v případě přípravy operačních programů, kdy může ale nemusí vystupovat jako „orgán posuzující shodu“. Posouzení shody je proces, při kterém členský stát připraví implementační strukturu, která je orgánem přezkoumána a společně s jeho stanoviskem předána k posouzení EK.

**Zprostředkující subjekt** je veřejný nebo soukromý subjekt, který jedná v odpovědnosti řídicích orgánů nebo provádí jejich jménem činnosti týkající se konečných příjemců. Zprostředkující subjekty jsou zpravidla zodpovědné za vymezení obsahu opatření a přípravu tzv. zásobníku projektů, což je seznam projektů vodných pro financování, a současně poskytují informace konečným příjemcům o náležitostech projektových žádostí.

Zřízení zprostředkujícího subjektu není povinností členského státu, ale může výrazně přispět k zvýšení efektivity celého implementačního systému, resp. zprostředkující subjekt může působit jako převodová páka mezi implementačním systémem a konečným uživatelem.

Následující schéma představuje implelemtační systém a vzájemné vazby mezi orgány tak, jak jsou definovány v nařízení č. 1260/99 v případě Agendy 2000 a návrhu obecného nařízení ke strukturální fondům v případě Agendy 2007.

**Schéma č. 2**



V rámci programovacího období Agendy 2007 dojde k odstranění platebních jednotek a platebního orgánu z implementačního systému, přičemž budou nahrazeny potvrzujícím orgánem, který bude přímo komunikovat s EK, kam bude zasílat ověřené platební výkazy.

Největší změny jsou ovšem v oblasti kontroly. Vzhledem k navržené decentralizaci systému, tedy přenesení větší odpovědnosti na členské státy, a omezené kapacitě EK dojde k přenesení kontrolních mechanismů na národní úroveň. Kontrola řádného čerpání finančních prostředků bude i nadále prováděna kontrolními orgány jednotlivých členských států (světle modré plochy) ale ve smyslu principu monitorování, hodnocení a subsidiarity dojde k přenesení i této činnosti na národní úroveň a dojde k rozšíření působnosti monitorovacího výboru a to na všech úrovních řízení.

Zcela **nový revizní orgán** bude působit jako nezávislý pozorovatel fungující uvnitř implementačního systému. Úplně nový kontrolní mechanismus představuje vazba mezi řídicím orgánem a potvrzujícím orgánem, jejím obsahem bude předávání auditů a potvrzení monitorovacího výboru, které budou podkladem výkazu plateb.

### **Právní rámec politiky HSS**

Právní rámec politiky HSS se skládá na celé programovací období z nařízení ES. V tomto ohledu se nijak neliší ani programovací období Agendy 2007. Dne 14. července 2004 zveřejnila Evropská komise návrhy pěti nových nařízení.

**Návrh Evropské komise sestává z Nařízení o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, Nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Nařízení o Evropském sociálním fondu, Nařízení o fondu soudržnosti a Nařízení k Evropskému sdružení pro přeshraniční spolupráci.**

Na tato nařízení naváže implementační nařízení EK, které se bude zabývat propagací, marketingem a některými dalšími otázkami kontroly. Proces schvalování bude následující:

Nařízení o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti musí být schválen Radou EU jednomyslně („unanimity“) a Evropským parlamentem. Nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj a nařízení o Evropském sociálním fondu musí být Radou EU schváleny v rámci procedury spolurozhodování s Evropským parlamentem. Nařízení o fondu soudržnosti musí být schváleno Evropským parlamentem. Nařízení k Evropskému sdružení



pro přeshraniční spolupráci bude schvalováno v rámci provedury spolurozhodování Rady EU a Evropského parlamentu.

## **Shrnutí**

Podoba politiky hospodářské a sociální soudržnosti na programovací období 2007-2013 vychází z kvalitativně nově interpretovaných principů, na kterých je politika od počátku budována.

**Zcela zásadním je princip strategického přístupu, který bude uplatňován jak na evropské, tak i na národní a regionální úrovni.** Princip strategického přístupu je zdůrazněn v rámci obecných strategických zásad Společenství pro období 2007-2013 a dále v jednotlivých strategických dokumentech na evropské úrovni, přičemž podpora součinnosti s jinými politikami EU bude úkolem Evropské komise. Úkolem každého členského státu a regionu bude na základě svých hospodářských, sociálních, enviromentálních, kulturních a institucionálních podmínek nalezení té nejlepší kombinace politik pro svůj rozvoj.

Dalším významným principem přinášející novou kvalitu je **princip enviromentální udržitelnosti**, který je třeba, jak již bylo zmíněno, chápat jako globální zásadu. Tímto došlo k zdůraznění významu hodnocení hospodářských a sociálních projektů s ohledem na dopady na životní prostředí („EIA“)<sup>111</sup>. Investice do životního prostředí mohou hospodářství přispět třemi různými způsoby: mohou zabezpečit dlouhodobou udržitelnost hospodářského růstu, snižují vnější ekologické náklady hospodářství (např. zdravotní náklady, náklady na čištění nebo náhrady škod) a podporují inovaci a tvorbu pracovních míst. V této souvislosti bude mít vysokou prioritu poskytování enviromentálních služeb jako je infrastruktura pro čištění odpadních vod, hospodaření s vodními zdroji, nebo například dekontaminace půdy. **Politika HSS tak bude mít v příštím období tři dimenze, hospodářskou, sociální a enviromentální.**

S ohledem na princip koncentrace došlo na jedné straně k omezení počtu cílů na tři, na druhé straně ovšem došlo k rozšíření počtu priorit spadající pod jednotlivé cíle. **Cíle mají globálnější charakter.** Tímto způsobem lze očekávat větší flexibilitu ve výběru projektů na nižších úrovních řízení, zejména na regionální úrovni. Oblast dopravní infrastruktury celoevropského významu je nejlepším příkladem faktické realizace principu koncentrace, kdy je Evropskou komisí doporučeno členským státům soustředit se na 30 projektů

---

<sup>111</sup> Ve smyslu Směrnice č. 2001/42/EC strategic environmental assessment ('Směrnice SEA')

s umístěním v členských státech a regionech, které spadají pod cíl konvergence<sup>112</sup>. Politika hospodářské a sociální soudržnosti bude v souladu s lisabonskou strategií zaměřena na vědomosti, výzkum a inovace a lidský kapitál.

**Větší flexibilita** při realizaci politiky bude zajištěna i na úrovni jednotlivých fondů. Na jedné straně zde bude tzv. nástroj flexibility a to jak na národní tak i evropské úrovni (rezervní fondy z nevyužitých prostředků, resp. případného zlepšení příjmové stránky rozpočtu EU), na druhé straně pak jistá flexibilita při převádění finančních prostředků v rámci jednotlivých fondů a cílů.

Nejvýznamnějším posunem v chápání významu politiky HSS je **mobilizace dodatečných zdrojů**. Evropská komise očekává, že každé euro vynaložené na úrovni EU povede k dalším výdajům, v průměru 0,9 eur v méně rozvinutých regionech a 3 eura v regionech v procesu restrukturalizace. Zdrojem dodatečných prostředků bude zejména veřejný sektor, ale Evropská komise dále akcentuje význam soukromých prostředků zvláště pak v rámci programů podpory spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Nevyčleněným cílem v novém programovacím období bude **posilování institucionálních kapacit** a to na národní, ale zejména na regionální úrovni s cílem zlepšit administrativní rámec pro hospodářskou činnost. K zlepšení kapacity bude sloužit i **jednodušší implementační systém**. Součástí nového systému bude i přenesení větší míry odpovědnosti na úroveň členských států, jedná se zejména o kontrolní a dozorové funkce, které bude vykonávat revizní orgán každého členského státu.

Jak již bylo zmíněno EK navrhuje **zřízení rezervních fondů** a to jak na úrovni Společenství, tak i na národní úrovni. Oba rezervní fondy mají sloužit jako motivační nástroje pro odměňování těch regionů, které se přiblíží nejvíce sledovaným cílům. Tak tomu bude v případě velkého rezervního fondu, pro který jsou určena tři procenta z globálních zdrojů na politiku HSS. Na národní úrovni lze spíše počítat, že rezervní fond bude sloužit jako optimalizační nástroj<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Evropská komise: *Evropská dopravní politika v roce 2010: čas rozhodnutí*, Brusel, KOM (2001) 370

<sup>113</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, článek 49: „Členský stát si musí ponechat jako rezervu 1 % ročního příspěvku ze strukturálního fondu na cíl „konvergence“ a 3 % ročního příspěvku ze strukturálního fondu na cíl „regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ pro pokrytí nepředvídaných lokálních krizí nebo krizí odvětví v důsledku ekonomické a sociální restrukturalizace nebo otevření trhu.”

## IV. Regiony v České republice

### Administrativní členění regionů

Česká republika je vnitrozemským státem ležícím ve střední části Evropy a její území zahrnuje tři historické země, Čechy, Moravu a část Slezska. Hraničí s Polskem, Spolkovou republikou Německo, Rakouskem a Slovenskem. Hlavním městem České republiky je Praha. Rozloha české republiky činí 78.864 Km<sup>2</sup>. Počet obyvatel činí 10,3 mil. **V rámci evropského kontinentu náleží České republice 21. místo vzhledem k rozloze a 12. místo v počtu obyvatel.**

Česká republika patří v rámci Evropské unie ke středně velkým zemím<sup>114</sup>. Po roce 1989 prošla významnými politickými, ekonomickými a sociálními změnami, jejichž vyvrcholením byl vstup České republiky do Evropské unie 1. května 2004. Srovnání České republiky s některými členskými zeměmi EU a USA naznačuje její ekonomickou konvergenci směrem k vyspělejším zemím světa, **ČR byla v r. 2005 Světovou bankou překvalifikována z rozvojové na rozvinutou zemi.** Přes tyto úspěchy se Česká republika potýká s problémy, které dlouhodobě ohrožují harmonický vývoj jejího území jako celku a do určité míry jsou ještě pozůstatky situace před rokem 1989.

Regionální uspořádání v České republice vychází z Ústavy ČR (zákon č. 1/1993 Sb.). V hlavě sedm je v šesti článcích definována územní samospráva, kdy „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“<sup>115</sup>. Ústava zároveň v odstavci 3 článku č. 100 stanoví, že „vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem“. Vzhledem k probíhající transformaci ekonomiky a veřejné správy došlo k přijetí ústavního zákona, kterým byly zřízeny vyšší územně správní celky až v roce 1997. Podle zákona č. 374/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, je území České republiky s účinností od 1. ledna 2000 rozděleno na 14 krajů a 77 okresů. Ke zrušení okresů, jakožto samosprávných jednotek, došlo k 31. prosinci 2002, okresy doposud fungují jako správní jednotky pro potřeby státní správy.

V roce 2000, na základě potřeby jasně definovat procesní pravidla pro regionální politiku a zejména pro potřeby Evropské unie definovat regiony soudržnosti, došlo k přijetí zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Na základě zákona došlo

<sup>114</sup> Dle velikosti ekonomik v rámci členských států EU patřilo České republice v roce 2003 16. místo s nominální hodnotou ekonomiky 80,1 mld EUR, zdroj: *Ročenka hospodářských novin 2004*, strana 84

<sup>115</sup> Článek 99, zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

k rozdělení území České republiky dle metodiky Eurostatu pro potřeby spojené s koordinací a realizací politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Krajská úroveň odpovídá statistickým jednotkám NUTS III. **Regiony NUTS II jsou tvořeny jednou až třemi jednotkami NUTS III a jsou označovány jako regiony soudržnosti.** Jednotka NUTS I je tvořena územím celé České republiky. Tabulka obsahující regiony klasifikace NUTS je přílohou č. 8.

## Regionální disparity v České republice

Mezi jednotlivými regiony soudržnosti neexistovaly na počátku 90 let výrazné rozdíly (s výjimkou Prahy), které by zásadní způsobem determinovaly možnosti jejich dalšího rozvoje<sup>116</sup>. V průběhu transformace je však začaly projevovat faktory, jejichž působení přispívá k rostoucí diferenciaci hospodářské výkonnosti jednotlivých regionů. Hlavním negativně působícím faktorem je hierarchie a poloha sídel, které určuje rozdílnou atraktivitu a dostupnost regionů. V průběhu doby se ukazuje, že dochází k upevnění postavení regionálních center, která tvoří páteř regionálních systémů. **Zvláštní postavení má region soudržnosti Praha, který stejně jako ostatní hlavní města v nových členských státech prožívá v současnosti hospodářský a imigrační boom.** Praha má sice vysokou hodnotu HDP na obyvatele, nicméně potýká se s velkými problémy v oblasti životního prostředí a dopravní infrastruktury. Díky velké koncentraci obyvatel zde dochází k nárůstu sociálně patologických jevů a kriminality. Vývoj tedy dále posiluje polarizaci centra a periferie.

Hodnota ukazatele regionálního HDP na obyvatele v paritě kupní síly ve vztahu k průměru EU-25 ve všech regionech soudržnosti České republiky (s výjimkou Prahy) se pohybuje pod hranicí 66 % průměru EU-25, proto jsou všechny tyto regiony způsobilé pro zařazení pod cíl Konvergence. Toto území má rozlohu 78 372,3 km<sup>2</sup> a 9,05 mil. obyvatel, tj. 88,5 % celkového počtu obyvatel České republiky.

Jak již bylo zmíněno, disparity mezi ostatními regiony soudržnosti po vyloučení Prahy nejsou již tak zřetelné. Rozdíly však rostou na sub-regionální úrovni jak v rámci krajů, tak i okresů. Z pohledu ekonomického rozvoje existuje osa západ - východ, kdy východní a severovýchodní oblasti země jsou méně rozvinuté než oblasti západní na hypotetické čáře, která prochází přes Karlovy Vary - Prahu - Brno - Zlín. Tento fakt vyplývá zejména

---

<sup>116</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: *Strukturální fondy EU*, Praha: MMR, 2002. 1. vydání. 196 stran, strana 19

z historického vývoje. V průběhu realizace centrálně plánované ekonomiky došlo k zmírnění rozdílů mezi východem a západem, ale tyto rozdíly opět prohlubují, zejména pokud jde o míru nezaměstnanosti a příjem na obyvatele.

K rozdílnosti podmínek v západních a východních oblastech přispívají také geografické faktory - na jedné straně blízkost zemí s vyspělou ekonomikou (Německo a Rakousko) a na druhé straně zemí s tranzitními ekonomikami (Polsko a Slovensko)<sup>117</sup>.

Přeshraniční ekonomická spolupráce východ – východ mnohem méně přispívá k rozvoji podniků než vztahy západ - východ, zejména z důvodu vzájemného transferu technologií, znalostí, investic, obchodních příležitostí, přeshraniční mobility pracovních sil, která je u západních zemí silnější.

Rozdíly mezi regiony soudržnosti jsou v některých ukazatelích relativně vysoké, provedeme-li srovnání regionů s nejvyššími hodnotami a nejnižšími hodnotami, např. pro HDP na obyvatele. Rozdíl mezi Prahou (nejvyšší) a krajem Středočeským (nejnižší) je v poměru 2,32 : 1, tj. 43 % ve srovnání s Prahou. S vyloučením Prahy je však tento rozdíl nižší. Kraj Plzeňský má tento ukazatel jen o 22,5 % vyšší než kraj Středočeský.

Na okresní úrovni NUTS IV jsou rozdíly mezi okresy i v rámci jednoho kraje mnohem vyšší než mezi jednotlivými kraji. HDP na obyvatele v nejhudších okresech je jen 45 % z hodnoty těch nejbohatších.

Dominantní roli sehrává v zemi oblast kolem hlavního města Prahy. V Praze existuje vysoký stupeň ekonomické diverzifikace včetně největšího sektoru služeb, trvalý rozvoj nových aktivit (zejména malé podniky v terciárním sektoru) a značný podíl investic (zejména přímé zahraniční investice). Dále zde existuje vysoká koncentrace vědy a výzkumu, nejvyšší úroveň vzdělávání a růstu kvalifikace, extenzivní zaměstnanost ve veřejné správě a nejvyšší úroveň mezd v zemi.

Regionální disparity se v krátkém i střednědobém horizontu prohlubují, což způsobují především rozdílné vývojové trendy v regionech po otevření ekonomiky a různorodost procesů, které v zemi od počátku 90. let probíhají. Na prohlubování meziregionálních rozdílů mají vliv zejména následující faktory: Infrastruktura, Průmysl, zemědělství, sektor služeb, síť měst, sociální napětí, podnikatelské klima a lidské zdroje.

**Infrastruktura**, která byla v minulosti značně zanedbávaná, má rostoucí nepříznivý dopad na rozmístování ekonomických aktivit, především ve vazbě na dopravu. Chybí zejména dopravní spojení důležitá pro podporu růstu městských oblastí, usnadnění vnitřní mobility uvnitř země a rychlá spojení s ostatními zeměmi Evropy. V současné době jsou

---

<sup>117</sup> <http://www.czp.cuni.cz/projekty/sdcz/moduly/4F/Marginalita.pdf>, zde dne 7.4.2006

přednostně realizovány projekty dálnic, rychlostních silnic a tranzitních železničních koridorů v regionech, které mají úzké vazby na Prahu, zatímco ostatní regiony, jako jsou východní Čechy a zejména severní Morava zůstávaly dosud, pokud jde o dopravní spojení, na periferii zájmu.

V oblasti **průmyslu** lze ve střednědobém období očekávat snížení významu rozdílné úrovně industrializace v důsledku celkového poklesu podílu průmyslu, a to jak v tvorbě HDP, tak i zaměstnanosti, které je doprovázeno relativním nárůstem produkce ve službách. Důsledkem je, že průmyslový pokles a restrukturalizace zejména v upadajících tradičních oborech se projevuje koncentrovaně a velmi silně v krajích jako je Ostravský nebo Ústecký. Lze tedy očekávat další růst nezaměstnanosti v tzv. vysoce průmyslových okresech a další zlepšení výkonnosti ekonomiky v těch regionech, které mají lepší infrastrukturu.

Na druhé straně ale s ohledem na vysokou míru přílivu zahraničních investic zejména v oblasti sekundárního sektoru, odvětvově pak automobilového průmyslu, lze ale očekávat, že význam tohoto sektoru bude v některých regionech stoupat, jako je tomu například ve středních čechách, resp. Severní moravě.

V **zemědělství** se projevuje všeobecný pokles zaměstnanosti a také pokles jeho přínosu pro národní ekonomiku (Zaměstnanost v primárním sektoru v roce 2005 - zemědělství, lesnictví, chov ryb - meziročně klesla a činila pouze 3,8 % celkového počtu osob s jediným nebo hlavním zaměstnáním, podíl primárního sektoru na tvorbě HDP do roku 1993 (klesá a podíl zemědělství na tvorbě HDP činil v roce 2004 3,1 %, <sup>118</sup>). Nejvíce ovlivněny jsou mezoregiony v českých krajích - okresy Plzeň-jih, Plzeň sever, Domažlice, Klatovy, Tachov, Havlíčkův Brod, Svitavy, Pelhřimov, Písek a Strakonice.

**Sektor služeb** sehrává vedoucí roli v ekonomice jako celku, zejména v soukromém sektoru služeb, obchodě a ve vyšším sektoru služeb jako je bankovníctví a finanční služby. Význam sektoru služeb roste velmi rychle. Regionální rozdělení služeb však je velmi nerovnoměrné, protože stále převládá silná koncentrace služeb ve větších městech a městských oblastech. Ostatní města, i když řada z nich nabývá nové funkce, stále potřebují kvantitativní i kvalitativní rozvoj služeb jak ve veřejném sektoru, tak i v soukromém sektoru, zejména v regionech se silným průmyslovým poklesem a venkovskou depresí.

Poměrně rozptýlená a nevyvážená je **síť měst**. V měřítku Evropské unie je tvořena spíše malými a středními městy (včetně čtrnácti statutárních měst). Dvě největší města (po Praze), tj. Brno (389 tis. obyvatel) a Ostrava (328 tis. obyvatel) mají potenciál, aby se staly významnými "póly excelence" na regionální i národní úrovni a tak do jisté míry

---

<sup>118</sup> Vývoj ekonomické aktivity obyvatelstva ve 4. čtvrtletí 2005, Praha, 2005, ČSÚ

vyrovnávaly Prahu v národní ekonomice. Městem s významným rozvojovým potenciálem je Plzeň, která má významné průmyslové tradice. Ostatní města (v rozsahu od 10.000 do 100.000 obyvatel), mají příležitost sehrát důležitou úlohu na úrovni krajů v rozvoji a řešení problémů upadajících odvětví průmyslu a jejich nahrazení službami v rámci transformace industriální ekonomiky. Celá řada malých obcí umístěných ve venkovských oblastech potřebuje lepší přístup do městských center, pouze tak lze vytvořit konsolidovanější sídelní síť. Zlepšením lokální infrastruktury a zařízení lze vytvořit příznivější podmínky pro podnikatelské aktivity.

**Podnikatelské aktivity**, zejména malých a středních podniků, vznikají v celé zemi jako součást probíhajícího transformačního procesu ekonomiky. Regionální procesy i v tomto směru potvrzují centrální úlohu Prahy, která je následována Středočeským, Karlovarským a Budějovickým krajem. Nejsou zde však tak silné regionální disparity, např. rozdíly v počtu zaměstnanců v malých a středních podnicích jsou u obou extrémů jen 30 %.

**Sociální napětí a problémy v zaměstnanosti** se koncentrují zejména v severních Čechách (kraj Ústecký) a na severní Moravě (kraj Ostravský). Míra nezaměstnanosti začala prudce růst důsledkem hospodářské recese. Existující regionální disparity v míře nezaměstnanosti se dále prohlubují a dosáhly hodnot od cca 2 % v Praze do 17 % v okrese Most. Mezi hlavní příčiny růstu nezaměstnanosti a růstu regionálních rozdílů lze vedle hospodářské recese a transformace zařadit i velký pokles produkce tradičních průmyslových odvětví<sup>119</sup> a snížení produkce v zemědělství<sup>120</sup>. Dochází k nerovnoměrnému rozvoji vhodných ekonomických aktivit s jejich koncentrací v městských oblastech, kde již existují lepší podnikatelské podmínky, což dále akceleruje prohlubování regionálních rozdílů v poptávce po pracovních silách. Ekonomická aktivita obyvatelstva byla v ČR v mezinárodním srovnání stále vysoká, i když má tendenci se snižovat. Celková míra nezaměstnanosti s ohledem na sezónní výkyvy oscilovala okolo 10 %. Vysoká míra nezaměstnanosti je doprovázena zpravidla nedostatečným vznikem nových pracovních míst a vysokým počtem uchazečů na jedno volné pracovní místo. Ve všech krajích je obecná míra nezaměstnanosti žen vyšší než mužů.

V neposlední řadě jsou zdrojem regionálních disparit **lidské zdroje**. Lidské zdroje jsou charakterizovány poměrně dobrou úrovní základního i středního vzdělání, ale potýkají se s nedostatečnou kvalifikací a znalostmi odpovídajícími novým tržním podmínkám. Mobilita lidských zdrojů v rámci státu i v rámci společenství je stále velmi nízká, zejména jako důsledek životního stylu, ale také nepružného trhu s nemovitostmi a byty. K určité migraci

<sup>119</sup> okresy Sokolov, Most, Karviná, Ostrava

<sup>120</sup> kraj Jihočeský, Plzeňský, Brněnský a Jihlavský

pracovních sil však již dochází, zejména přesunem k těm větším městům, kde existují lepší služby a z těch průmyslových oblastí, kde jsou horší podmínky k bydlení.

**Aktivity výzkumu a vývoje** jsou soustředěny převážně v Praze, což vytváří z regionálního pohledu nevýhodné rozvojové podmínky pro ostatní kraje. Praha má nejvyšší koncentraci vzdělávacích zařízení na univerzitní úrovni, nejvyšší podíl osob s vědeckou hodností, největší podíl kvalifikovaných inženýrů a vědeckých pracovníků. Tato polarizace vědy a výzkumu je také spojena s vysokou koncentrací odpovídajících služeb v hlavním městě.

### **Strategický přístup na jednotlivých regionálních úrovních**

V průběhu přípravy politiky hospodářské a sociální soudržnosti na programovací období 2007-2013 byl akcentován zejména strategický přístup. Jednotlivá ministerstva a další aktéři do procesu zahrnutí vytvořily základní dokumenty na **úrovni ČR** (NUTS I), které byly poté schváleny vládou České republiky.

Jednotlivé strategie formulují souhrnně cíle, problémové okruhy, směry a rozvojové aktivity, které bude třeba realizovat. Strategie budou dle principu subsidiarity realizovány na místní, regionální nebo resortní úrovni. Jednotlivé opatření budou financována buď v rámci národních rozvojových programů nebo v rámci operačních programů s využitím prostředků strukturálních fondů Evropské unie. Na úrovni České republiky jako celku, byly vytvořeny tři základní strategické a plánovací dokumenty. Jedná se o Strategii hospodářského růstu, Strategii udržitelného rozvoje a Strategii regionálního rozvoje. Další strategické dokumenty mají charakter dokumentů resortních<sup>121</sup>.

**Strategie hospodářského růstu ČR<sup>122</sup>** je základním dokumentem pro koordinaci činností ovlivňujících hospodářský růst a zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky. Hlavním cílem strategie je vytvořit co nejlepší podmínky pro ekonomické aktivity a efektivní využití veřejných prostředků v podporovaných oblastech. Kromě tohoto hlavního cíle má strategie dva dílčí cíle. Tím prvním cílem je nastavení priorit pro

---

<sup>121</sup> Strategie rozvoje lidských zdrojů pro ČR, Národní akční plán zaměstnanosti, Národní akční plán sociálního začleňování, Národní program rozvoje vzdělávání v ČR, Národní program výzkumu a vývoje, Bezpečnostní strategie, Národní akční plán boje proti terorismu, Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015, Státní informační a komunikační politika, Podmínky pro formulování Strategie Fondu soudržnosti v období 2007 – 2013, Státní politika životního prostředí ČR, Dopravní politika ČR, Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR, Politika územního rozvoje, Strategie financování implementace směrnice Rady 91/271/EHS

<sup>122</sup> K dispozici na <http://www.hospodarskastrategie.org/>



koordinaci hospodářské politiky pro období do roku 2013 a nasměrování prostředků ze Strukturálních fondů EU a Fondu soudržnosti pro období 2007-2013. Druhým cílem je představení těchto priorit veřejnosti a podnikatelům.

**Strategie udržitelného rozvoje ČR<sup>123</sup>** je dokument, který představuje dlouhodobý rámec pro udržení základních civilizačních hodnot a kvality života společnosti. Základní časový horizont strategie udržitelného rozvoje ČR je rok 2014, některé úvahy a cíle však míří až do roku 2030, případně i za tento rok - podle povahy dané oblasti (např. energetika). Hlavním cílem je včas upozornit na existující a potenciální problémy, jež by mohly ohrozit přechod ČR k udržitelnému rozvoji<sup>124</sup>, a iniciovat opatření, jak těmto hrozbám předejít nebo alespoň zmírnit jejich dopad a co nejefektivněji řešit jejich eventuální důsledky. Strategie proto vystupuje jako konsensuální rámec pro zpracování dalších materiálů koncepčního charakteru (sektorových politik či akčních programů) a důležitým východiskem pro strategické rozhodování v rámci jednotlivých resortů i pro meziresortní spolupráci a spolupráci se zájmovými skupinami.

**Strategie regionálního rozvoje ČR<sup>125</sup>** je střednědobým dokumentem, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje, poskytuje potřebná východiska a stanovuje problémové okruhy, rozvojové cíle a zásady pro vypracování regionálních programů rozvoje. Strategie regionálního rozvoje České republiky se pořizuje jako základní dokument politiky regionálního rozvoje podle § 5 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Prvním koncepčním materiálem na úseku regionální politiky byla Strategie regionálního rozvoje ČR přijatá vládou v roce 2000. Tato **Strategie regionálního rozvoje vytvořila základní rámec pro formování regionální politiky České republiky komplementární s regionální politikou Evropské unie**. Strategie zahrnuje aktivity ministerstev, krajů i obcí, pokud tyto relevantně ovlivňují regionální rozvoj. Strategie regionálního rozvoje tedy není dokumentem na jehož základě budou rozdělovány prostředky ze strukturálních fondů, ale je východiskem pro přípravu regionálních programů rozvoje a pro formulaci regionálních přístupů v rámci sektorových a odvětvových politik a programů včetně operačních programů strukturálních fondů.

---

<sup>123</sup> K dispozici na <http://www.esfcr.cz/files/clanky/1292/SUR.pdf>

<sup>124</sup> Trvale udržitelným rozvojem se zpravidla rozumí takový ekonomický, sociálně a technologicky možný rozvoj, při němž každá současná generace uspokojuje své potřeby tak, že při tom neohrožuje možnosti budoucích generací uspokojovat jejich potřeby. Je třeba poznamenat, že na definici pojmu TUR není dosud shoda. V českém základním zákoně o životním prostředí (č. 17/1992 Sb.) je chápán jako takový rozvoj, který současné společnosti i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů

<sup>125</sup> K dispozici na <http://www.mmr.cz/index.php?show=001024004003>

Cílem Strategie regionálního rozvoje je implikace nových nařízení EU v oblasti politiky hospodářské a sociální soudržnosti do strategie, priorit a opatření české regionální politiky. Dokument bude určovat orientaci politiky regionálního rozvoje České republiky v období let 2007 - 2013.

Na národní úrovni je připravenost na realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti dostatečná a přesně kopíruje problémové okruhy.

Na úrovni **regionů soudržnosti** (NUTS II) nejsou vytvářeny žádné strategické dokumenty. Regiony soudržnosti nejsou samosprávným celkem, ale jsou zřízeny „pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, spočívající zejména ve využívání finančních prostředků z předvstupních a strukturálních fondů Evropských společenství<sup>126</sup>“. Jedná se o administrativní jednotku, nikoliv o veřejnoprávní korporaci jako je tomu v případě krajů, obcí ale i České republiky. Řídícími orgány regionů soudržnosti jsou tzv. regionální rady, které zabezpečují vypracování a realizaci programů spolufinancovaných z fondů a úkoly spojených s využíváním finančních prostředků z fondů. Regionální rady jsou za svou činnost odpovědné krajům, které rozhodují o jejím složení a o disponibilních finančních prostředcích.

Už ze své administrativní podstaty (sběr statistických a finančních informací, správa řídicího a hodnotícího systému, vypracování závěrečné hodnotící zprávy, zabezpečuje publicitu) je zřejmé, že by nebylo vhodné, aby na této úrovni vznikaly strategické dokumenty, které by byly spíše na obtíž vzhledem k deficitu legitimacy a faktickému výkonu pouze přenesené působnosti na této správní úrovni. Na úroveň regionů soudržnosti je striktně definována podpora v rámci cíle Konvergence.

Na **krajské úrovni** (NUTS III) jsou v rámci každého kraje vytvořeny strategické rozvojové dokumenty krajů a zároveň i programy rozvoje krajů.

Strategické rozvojové dokumenty krajů - tzv. **strategie rozvoje krajů** jsou zpravidla základním koncepčním dokumentem rozvoje kraje, které mají sektorový charakter (např. koncepce regionálního rozvoje venkova a zemědělství, územní energetické koncepce, koncepce informatizace kraje apod.). Dle § 13 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v aktuálním znění se v rámci každého kraje vytvářejí programy rozvoje územních obvodů krajů - tzv. **Programy rozvoje kraje**. Jedná se o dokumenty

---

<sup>126</sup> § 15 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

střednědobé až dlouhodobé koordinace veřejných a soukromých aktivit ekonomického, sociálního, kulturního a ekologického charakteru na území daného kraje. Koordinace rozvoje kraje spadá do pravomoci zastupitelstva kraje, který schvaluje program rozvoje kraje, zajišťuje jeho realizaci a kontroluje jeho plnění.

Třetí cíl politiky hospodářské a sociální soudržnosti, přeshraniční spolupráce, bude realizován na regionální úrovni NUTS III.

Obdobně jako na úrovni regionů soudržnosti fungují i regiony **na okresní úrovni** (NUTS IV). Jejich význam spočívá opět pouze ve výkonu státní správy, tedy přenesené působnosti. Pokud dochází k přijetí strategických a rozvojových dokumentů na této regionální úrovni jedná se o chápání území jako mikroregionu a dokumenty jsou připravovány například v rámci rozvoje tzv. „mikroregionů“ a po právní stránce například prostřednictvím dobrovolného svazku obcí.

**Na obecní úrovni** (NUTS V) není zákonem obcím uložena povinnost vytvářet strategické dokumenty. V samostatné působnosti je pravomocí obecního zastupitelstva obdobné dokumenty schvalovat, resp. ve vazbě na strategické dokumenty na úrovni NUTS III realizovat.

### **Dokumenty pro využití podpory ze strukturálních fondů EU**

Proto, aby mohla Česká republika v letech 2007 – 2013 využívat podporu ze strukturálních fondů Evropské unie, jsou pro ní na národní úrovni zásadní dva strategické dokumenty, kterými jsou: **Národní rozvojový plán** a na něj navazující **Národní strategický referenční rámec**. Tyto dokumenty jsou popsány v této kapitole. Podobě Národní rozvojového plánu na léta 2007-2013 se zvlášť věnuje poslední kapitola.

Na základě usnesení vlády č. 245/2005 z 2. března 2005 bylo rozhodnuto o zpracování aktualizace **Národního rozvojového plánu**. Národní rozvojový plán plně odráží změny vyplývající z odlišného přístupu k evropské politice hospodářské a sociální soudržnosti 2007 – 2013 (posun Cílů politiky soudržnosti EU, nový přístup k procesu programování) a nové ambice ČR jako plnohodnotného člena EU v dalším programovacím období (přehodnocení pozic v hospodářské, institucionální a politické oblasti). Tento dokument dále obsahuje podrobné rozpracování priorit do dílčích cílů a popsání strategie jejich realizace, včetně struktury operačních programů.

Na základě vytvořeného Národního rozvojového plánu pro léta 2007 – 2013 bude zpracován **Národní strategický referenční rámec pro čerpání finančních prostředků** ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti v letech 2007 až 2013. Jsou v něm promítnuty klíčové body z národního rozvojového plánu ČR 2007 – 2013, zejména nastavení systému koordinace politiky hospodářské a sociální soudržnosti. NSRR podléhá schválení Komise a je tedy určitou spojnicí mezi evropskými prioritami uvedenými ve Strategických obecných zásadách Společenství a národními prioritami politiky soudržnosti rozpracovanými v operačních programech. Na operační úrovni by členské státy měly vytvořit dokumenty odrážející tématická a regionální hlediska, které by definovaly hlavní oblasti intervence strukturálních fondů do úrovně priorit.

Vazby mezi jednotlivými strategickými dokumenty na národní a evropské úrovni jsou obsahem schématu, který je přílohou č. 9.

### **Čerpání prostředků ze strukturálních fondů v ČR**

Česká republika ve zkráceném programovacím období 2004-2006 představily **čtyři sektorové operační programy a jeden regionální** – Společný regionální operační program. A dále pak pro potřeby regionu soudržnosti Praha dva Jednotné programové dokumenty. Regionální a sektorové programy jsou zaměřeny na rozvojové priority sedmi regionů soudržnosti spadající pod cíl 1, tedy na všechny regiony kromě hlavního města Prahy, která spadá pod cíl 2 a 3 současného programovacího období. Obsah jednotlivých operačních programů a jednotných programových dokumentů je přílohou č. 10.

Ke konci roku 2005 se podařilo v České republice vyčerpat pouhých 5,5 % nabízených prostředků ze strukturálních fondů EU<sup>127</sup>. V Evropské unii náleží naší republice předposlední místo v úspěšnosti čerpání prostředků ze strukturálních fondů, poslední je Kypr. Nahlížet na průběh čerpání prostředků je třeba ze dvou úhlů. Na jedné straně máme předložené projekty a objem prostředků prostřednictvím projektů čerpatelných. Na druhé straně pak faktický tok „evropských“ peněz.

Následující hodnocení je třeba chápat jako průběžné, protože konečný účet lze zodpovědně vystavit až na konci druhého roku po období kdy šly prostředky čerpat<sup>128</sup>, tzn.

---

<sup>127</sup> ZAHRADNÍK, P: *Fondy EU: Jak jsme na tom?*- Praha: Economie. Ekonom, číslo 11. 2006, strana 69

<sup>128</sup> vzhledem k platnému pravidlu N+2, kdy lze totiž čerpat peníze na schválené projekty až dva roky po období, na které jsou určeny

čerpání finančních prostředků určených na programovací období agendy 2000 lze spravedlivě zhodnotit až ke konci roku 2008.

Pro analýzu je třeba rozlišit jednotlivé časové fáze celého procesu poskytování dotací:

- 1) Na počátku je předem daná a nepřekročitelná alokace na každý operační program nebo jednotný programový dokument, na jeho priority a opatření.
- 2) O získání prostředků z nich se v soutěži ucházejí projektoví předkladatelé.
- 3) Úspěšné projekty jsou schváleny a později je s jejich tvůrci uzavřena smlouva a poskytnutí financování.
- 4) Až poté, co je projekt realizován, jsou uvolněny finanční prostředky.

Z pohledu celkové výše požadovaných finančních prostředků prostřednictvím podaných projektů na tom není Česká republika špatně. V průměru byly v období 2004-2005 předloženy projekty, jejichž objem v souhrnu představuje více než trojnásobek stanovené alokace, tedy možností všech pěti operačních programů a dvou jednotných programových dokumentů<sup>129</sup>. Nejvyšší zájem a tedy i převis poptávky nad nabídkou byla zaznamenána u Operačního programu infrastruktura (téměř 451 % alokace). Naproti tomu nejmenší převis byl v případě Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (151 %) a v případě Jednotného programového dokumentu 2 pro Prahu (112 %).

Vysoký zájem v podobě předložených projektů svědčí o velké konkurenci mezi předkladateli projektů. Na základě těchto informací lze tvrdit, že problém nedostatečného zájmu potencionálních řešitelů o prostředky ze strukturálních fondů EU neexistuje.

Pokud porovnáme objem peněz na schválené projekty s nabízenými prostředky získáme výsledek, kdy objem prostředků v rámci schválených projektů v letech 2004-2005 nepatrně převyšuje celkový objem finančních prostředků čerpatelných v tomto časovém úseku, jedná se o převis přibližně o 3 %. Zajímavější informace získáme, pokud provedeme porovnání mezi jednotlivými programy. Fakticky pouze u dvou operačních programů existují převisy, a to v případě Operačního programu průmysl a podnikání a v případě Společného regionálního operačního programu. Naproti tomu v případě ostatních operačních programů a programových dokumentů zůstává mezera mezi alokacemi a schváleným objemem projektů.

---

<sup>129</sup> ZAHRADNÍK, P: *Fondy EU: Jak jsme na tom?*- Praha: Economie. Ekonom, číslo 11. 2006, strana 70

Bohužel, přestože v prvních dvou fázích vychází hodnocení v případě České republiky pozitivně, ve třetí fázi je tomu naopak. Porovnáme-li objem finančních prostředků v rámci projektů, na které již s jejich předkladateli byla uzavřena smlouva o financování s nabízenou alokací, je pouze 57 % prostředků pokryto smlouvami o financování. Problém spočívá ve formálních a procedurálních záležitostech na úrovni řídicí a implementační. V současné době se jedná o neschopnost a těchto struktur efektivně se vypořádat s tak velkým objemem prostředků.

Závěrečná fáze čerpání, faktické proplacení finančních prostředků, je kamenem úrazu v případě České republiky. Jak již bylo zmíněno v úvodu této podkapitoly, celkový objem vyčerpaných peněz činil k 31.12.2005 pouze 5,5 % potenciálu. Relativně nejvíce prostředků bylo vyčerpáno z Operačního programu průmysl a podnikání a z Operačního programu rozvoj venkova a multifunkční zemědělství. Opačný výsledek lze zaznamenat u obou Jednotných programových dokumentů pro Prahu a v případě Společného regionálního operačního programu. Jedním z důvodů, proč se nedaří řádně čerpat prostředky může být i skutečnost, že jednotlivé projekty jsou realizovány v horizontu několika let. Dalším důvodem je skutečnost, že i po úspěšné realizaci projektu čeká příjemce marně na skutečné čerpání. Tato skutečnost je projevem selhání implementační struktury.

Mezi deseti nejžádanějšími opatřeními jsou čtyři z Operačního programu infrastruktura. Více než desetinásobek alokace je poptáváno v rámci opatření Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší. Druhým opatřením, kde poptávka převyšuje alokaci je opatření Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch v rámci Společného regionálního operačního programu. Na druhé straně se nejmenší zájem soustřeďuje na opatření Odborné vzdělávání v rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství a na opatření v rámci Operačního programu infrastruktura - Rozvoj informačních a poradenských služeb.

V současné době je stav čerpání prostředků ze strukturálních fondů v neuspokojivém stavu. Objektivně největší podíl na současném stavu má implementační struktura, která není schopna v žádaném čase efektivně zpracovat všechny čtyři časové fáze procesu poskytování dotací.

## Shrnutí

Vývoj v jednotlivých regionech České republiky se projevoval na jedné straně diferencovanou územní hospodářskou dynamikou, na druhé straně byla také rozrůzněna intenzita a rozsah proměn ekonomických struktur jednotlivých regionů, tedy v rámci procesu transformace ekonomiky industriální směrem k post-industriální, s významným podílem sektoru služeb (v žádném kraji, kromě hlavního města Prahy (78 %) nebyla zaměstnanost v sektoru služeb vyšší než 60 % k roku 2003)<sup>130</sup>.

Tento vývoj byl přitom ovlivňován zejména prostorovou diferenciací regionálního rozvoje ovlivňujících faktorů. Zmíněné faktory jsou závislé především na rozdílných výchozích sociálně-ekonomických podmínkách, a dále na poloze a stupni urbanizace daného území.

**Hlavní příčiny** nerovnovážného rozvoje regionů a vzniku regionálních disparit lze spatřovat zejména v:

- rozdílné geografické polohy regionů,
- nerovnoměrné vybavenosti území technickou infrastrukturou,
- výrazném poklesu výroby a zaměstnanosti v těžkém průmyslu a snižování počtu pracovníků v zemědělství,
- nerovnoměrném rozvoji terciárního sektoru,
- nestejném rozvoji soukromého podnikání,
- rozdílné kvalitě lidských zdrojů (vzdělanost, podnikatelská tradice) a místní samosprávy (orientace na koncepční přístupy, strategické plánování apod.),
- nízké meziregionální mobilitě pracovních sil,

V otázce strategického přístupu k politice hospodářské a sociální soudržnosti na národní a regionální úrovni dokázala vláda Česká republika na vnější nátlak ze strany Evropské unie a vnitřní tlak v podobě probíhající reformy veřejné správy reagovat schválením zásadních dlouhodobých strategických dokumentů. Stejně tomu tak je i na krajské úrovni, kde je možno činnost státní správy i samosprávy v oblasti sektorových politik považovat za dostatečnou.

---

<sup>130</sup> Dle velikosti ekonomik v rámci členských států EU patřilo České republice v roce 2003 16. místo s nominální hodnotou ekonomiky 80,1 mld EUR, zdroj: *Ročenka hospodářských novin 2004*, strana 23

Jak dokládá množství předkládaných projektů, **absorbční kapacita je v České republice dostatečná**. Zásadní v tomto ohledu zůstává ale schopnost veřejného a soukromého sektoru podílet se na spolufinancování realizace projektů. S ohledem na faktické zpoždění plateb, a jejich vazbu v současném programovacím období na dokončení projektu, se může pro některé subjekty stát spolufinancování rizikovým. Tato příčina může mít případné následky v objemu disponibilních prostředků určených na spolufinancování, zejména na straně soukromého sektoru.

Cesty k řešení problému implementačních a řídicích struktur v rámci příštího programovacího období budou spočívat s největší pravděpodobností v personálním posílení, stabilizaci a formalizaci schvalovacích postupů, čímž bude umožněno schvalovat obdobné projekty pružněji než doposud.



## V. Národní rozvojový plán 2007-2013

### Zásady pro vyhotovení

Vláda české republiky dne 22. února 2006 vzala na svém jednání na vědomí **Návrh Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013**. Zároveň rozhodla, že konečná podoba operačních programů a rozdělení finančních zdrojů mezi operačními programy bude součástí strategie Národního strategického referenčního rámce<sup>131</sup>. Zadání NRP 2007 – 2013 vycházelo z usnesení vlády ČR č. 245 ze dne 2. března 2005.

Národní rozvojový plán ČR 2007 – 2013 poskytne dostatečnou oporu a konkrétní východiska pro zpracování Národního strategického referenčního rámce (NSRR) pro financování z fondů Evropské unie pro období 2007 – 2013.

Rozhodnutí o provedení aktualizace NRP bylo ovlivněno následujícími skutečnostmi. Došlo ke změně cílů politiky HSS na úrovni EU, nový evropské přístup k programování a s tím spojená změna implementačních struktur. Na národní úrovni pak byla hlavním důvodem potřeba přehodnotit klíčové priority v domácím kontextu a zejména vůle poučit se z nabytých zkušeností získaných v rámci realizace politiky HSS v letech 2004 a 2005 a realizace předsvstupní pomoci.

Práce na NRP 2007 – 2013 koordinoval Řídicí a koordinační výbor, jemuž předsedal ministr pro místní rozvoj. Pro operativní řízení prací byly ustaveny pracovní skupiny. Zadavatelem prací na NRP ČR 2007 – 2013 bylo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Ve smyslu principu partnerství zpracovalo návrh NRP 2007 – 2013 sdružení složené z Vysoké školy ekonomické v Praze, Vysoké školy báňské – Technické univerzity v Ostravě, KPMG Česká republika, s.r.o. a MEPCO, s.r.o..

Návrh NRP 2007-2013 je složen ze šesti částí, z Analytické části, SWOT analýzy, Cílů, strategií a priorit NRP, ze zaměření operačních programů, z rozložení finančních zdrojů mezi prioritní oblasti a z institucionální rámce politiky soudržnosti v ČR.

---

<sup>131</sup> Usnesení Vlády České republiky ze dne 22. února 2006 č. 175, k Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013, strana 1

## Obsah Národního rozvojového plánu 2007-2013

První část Národního rozvojového plánu pro období 2007-2013 obsahuje analytickou část. Struktura analytické části NRP 2007-2013 v zásadě kopíruje analytickou část NRP na léta 2004-2006, ovšem s ohledem na vývoj v jednotlivých oblastech<sup>132</sup>, včetně aktualizovaných prognóz dalšího vývoje.

Závěr analytické části obsahuje **hodnocení rozvojových programů** realizovaných v rámci rozvojových programů České republiky a programů financovaných v rámci strukturálních fondů, které v zásadě kopíruje závěry podkapitoly čerpání prostředků ze strukturálních fondů v ČR:

„V České republice jsou realizovány rozvojové programy nejen v rámci rezortů, ale i krajů. Problémem ale zůstává provázanost a účinnost jednotlivých programů z hlediska jejich dlouhodobějších dopadů a synergických efektů...

...u zhodnocení dopadů realizace rozvojových programů se ukazuje ještě další významný problém, a to je překrývání se programů financovaných pouze z českých zdrojů s programy kofinancovanými z fondů EU...<sup>133</sup>

...dosud trvá malý zájem žadatelů o některá opatření, jež jsou uvedena u jednotlivých operačních programů zvláště. V těchto opatřeních je velký prostor pro žadatele, aby v některé z příštích výzev podali své projekty.“

Analytická část představuje svým objemem nejobsáhlejší kapitolu NRP 2007-2013. Strukturou se jedná o aktualizovaná data z NRP 2004-2006. V této části došlo k implementaci doporučení vycházejících z *ex-ante* hodnocení NRP 2004-2006.

**SWOT analýza**, která je obsahem druhé části je svým obsahem rozsáhlejší, oproti předchozí verzi. Strukturálnější přístup k hodnocení jednotlivých součástí SWOT analýzy vedl k analýze v nových oblastech. V otázce silných stránek je příkladem zahrnutí oblasti výzkumu, vývoje a inovací, cestovního ruchu, a dále zcela novou část analýzy týkající se informační společnosti, lidských zdrojů a veřejné správy a v souladu s cíly politiky HSS i

---

<sup>132</sup> makroekonomická analýza, základní ekonomické, sociální a environmentální charakteristiky výzkum, vývoj, inovace a informační společnost, česká společnost, lidské zdroje a veřejná správa, regionální rozvoj, rozvoj městských a venkovských oblastí

<sup>133</sup> MMR: *Závěrečná zpráva projektu „Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém“*, Praha: MMR, 2005

otázky přeshraniční spolupráce. Nová struktura je aplikována i v dalších třech součástech SWOT analýzy, analýze slabých stránek, příležitostí a hrozeb.

V třetí části, nesoucí název **strategie NRP pro období 2007-2013**, je definovaná dlouhodobá strategie strategie, která ve svém pojetí vychází ze současných rozvojových modelů uplatňovaných především v oblasti regionální politiky. Váha je kladena na posilování konkurenceschopnosti jednotlivých aktérů i území.

Strategie NRP 2007-2013 tak rozpracovává globální cíl politiky hospodářské a sociální soudržnosti: „*Evropa musí obnovit základ své konkurenceschopnosti, zvýšit svůj růstový potenciál a svoji produktivitu a posílit sociální soudržnost, a přitom klást hlavní důraz na znalosti, inovaci a optimalizaci lidského kapitálu*“<sup>134</sup>.

Při definování strategie byly zohledněny následující hodnotové zásady:

- udržitelný rozvoj ve všech jeho dimenzích,
- ekonomická a sociální a územní soudržnost, jako dlouhodobý strategický cíl politiky soudržnosti,
- konkurenceschopnost spojená s modernizačním úsilím EU

Východisky při definování strategie je nezbytnost posílení konkurenceschopnosti České republiky, jejích regionů a jednotlivých aktérů, dále posílení sociální soudržnosti definované kvalitou společnosti a posílení vyváženého a harmonického rozvoje regionů.

Zásady pro úspěšnou realizaci globálního cíle jsou následující:

- nasměrování intervencí do oblastí s vysokým růstovým potenciálem, definovaných věcně i územně.
- zaměření podpory do hnacích sil růstu a zaměstnanosti s výrazným multiplikačním efektem. Politika hospodářské a sociální soudržnosti v ČR se zaměří na investice hmotného charakteru – rozvoj infrastruktury v oblasti podnikání, Výzkum a vývoj a inovací, technické a sociální, na systémové změny (veřejná správa, trh práce, rozvoj vzdělávacích systémů) a do rozvoje lidského kapitálu,
- modernizace a zefektivnění veřejné správy v ČR, a to na všech úrovních,
- podpora aplikace komplexního přístupu k územní soudržnosti, jedná se o koncepci územně vymezené strategie umožňující horizontální provázání intervencí

---

<sup>134</sup> Evropská komise: *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*, Brusel 5.7.2005, KOM (2005)0299, strana 13

realizovaných prostřednictvím jednotlivých priorit či operačních programů. městské a venkovské oblasti),

- udržitelnost hospodářského růstu na bázi zlepšování životního prostředí. Dobrý stav životního prostředí je pozitivním indikátorem udržitelnosti hospodářského růstu.
- rozvojová strategie navržená v NRP je komplementární s ostatními politikami Společenství realizovanými v ČR i s vlastními politikami ČR. Národní dotační tituly budou postupně harmonizovány tak, aby byly komplementární vůči strategii NRP, resp. vůči intervencím realizovaným prostřednictvím operačních programů,

Na základě představených východisek, zásad je definován globální cíl Národního rozvojového plánu pro období 2007-2013:

**„Globálním cílem Národního rozvojového plánu v období 2007 – 2013 je přeměna socioekonomického prostředí České republiky v souladu s principy udržitelného rozvoje tak, aby Česká republika byla přitažlivým místem pro realizaci investic, práci a život obyvatel. Prostřednictvím trvalého posilování konkurenceschopnosti bude dosahováno udržitelného růstu, jehož tempo bude vyšší než průměrný růst EU 25. ČR bude usilovat o růst zaměstnanosti a o vyvážený a harmonický rozvoj regionů, který povede ke zvyšování úrovně kvality života obyvatelstva.“<sup>135</sup>**

Ve srovnání s globálním cílem Národního rozvojového plánu v období 2004-2006, kterým je udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti, se jedná o mnohem širěji definovaný cíl. Na globální cíl navazují specifické cíle které jsou čtyři a svým obsahem kopíruje specifické cíle NRP 2004-2006.

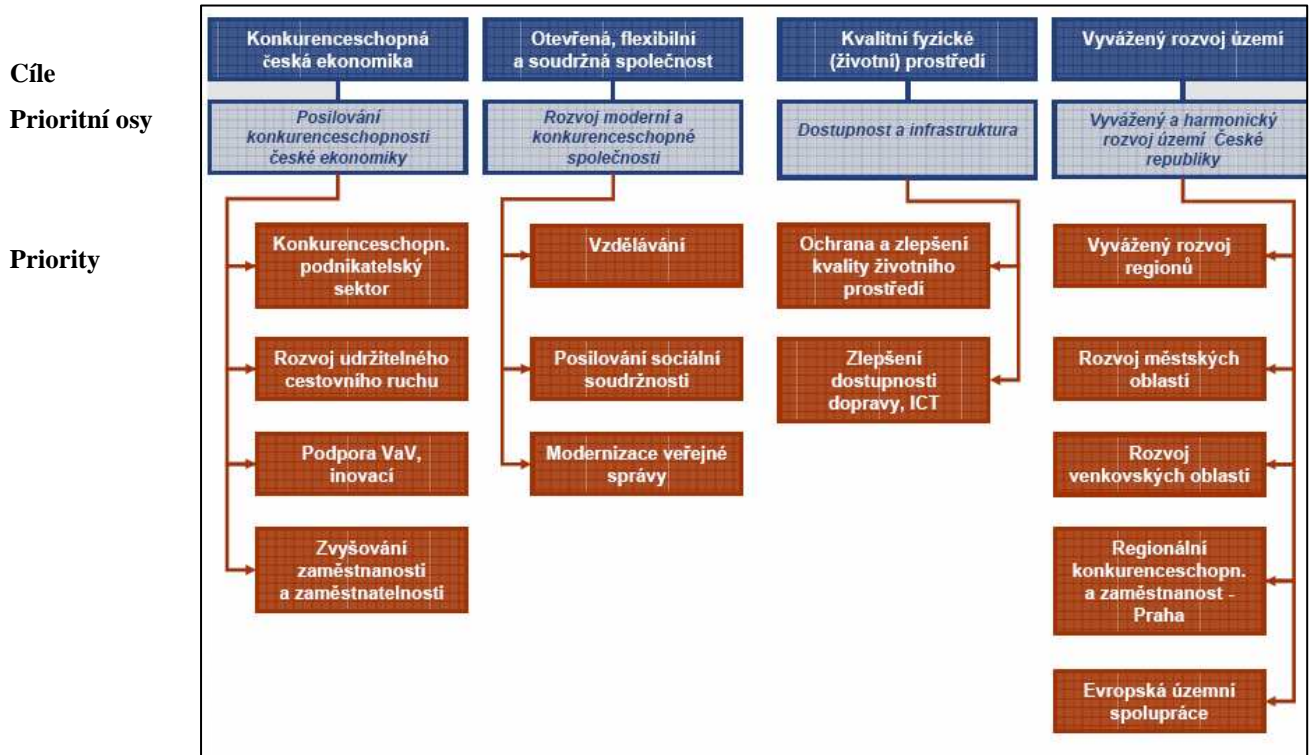
Srovnání vazby specifických cílů, priorit a operačních programů je provedeno na následující stránce, ve schématu č. 3.

---

<sup>135</sup> MMR: *Návrh národního rozvojového plánu České republiky 2007-2013*, leden 2006, strana 129

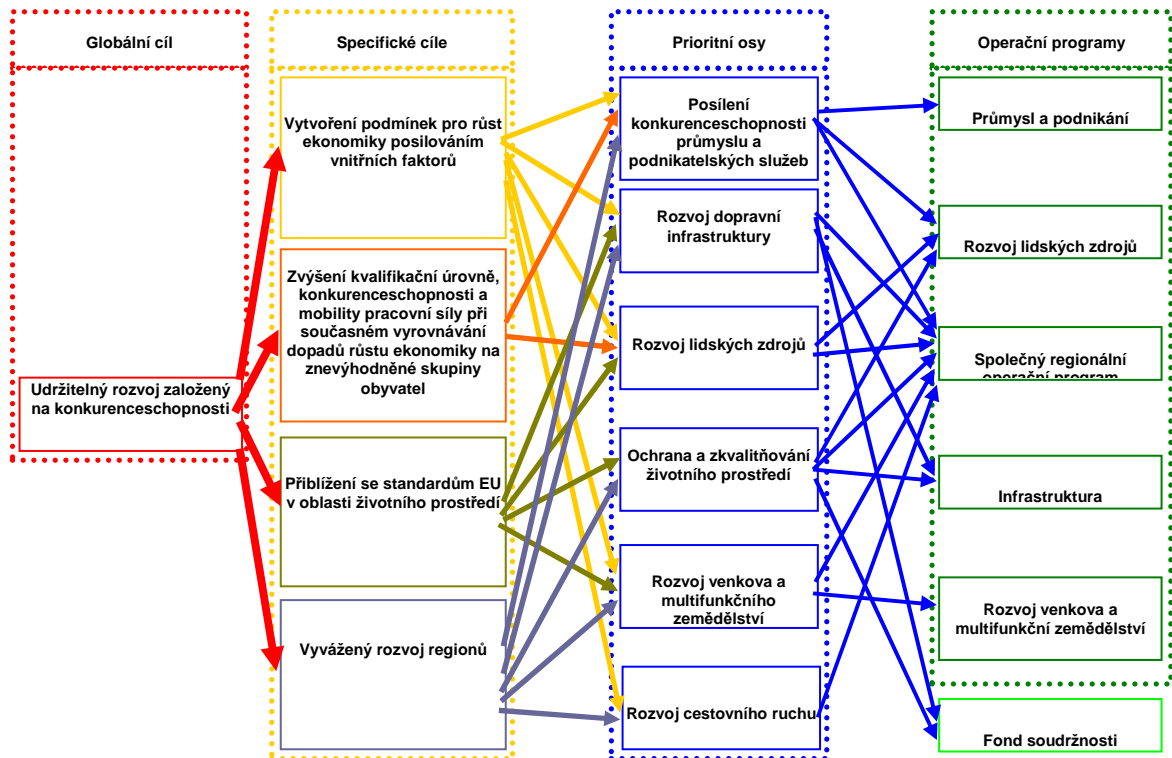
Schéma č. 3

Struktura cílů a priorit NRP 2007-2013



Zdroj: MMR: *Návrh národního rozvojového plánu České republiky 2007-2013*, leden 2006

Struktura cílů a priorit NRP 2004-2006



Zdroj: MMR: *Institutional funds in CR-EU*

Čtvrtá část se zabývá **zaměřením operačních programů**. V současné době se jedná pouze o návrh, a konečná verze této části NRP 2007-2013 bude dále upravena a zpřesněna podle návrhů příslušných řídicích orgánů připravujících operační programy a regionální operační programy a podle výsledků jednání mezi resorty a regiony ohledně přesného vymezení hranic mezi operačními programy navzájem a mezi operačními programy a regionálními operačními programy.

Zaměření operačních programů vychází a navazuje na globální cíl. Strategické cíle a priority Národního rozvojového plánu ČR pro období 2007-2013 jsou v souladu se Strategickými obecnými zásadami Společenství a s návrhem nařízení rady o všeobecných ustanovení pro Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond a Kohezní fond a s návrhem nařízení rady o Evropském fondu regionálního rozvoje, o Evropském sociálním fondu a o Fondu soudržnosti. Zaměření jednotlivých operačních programů je přílohou č. 11.

| <b>NRP 2007-2013 – Operační programy, fondy, cíle, řídicí orgány, implementační agentury</b> |      |     |    |   |                                      |                                  |
|--|------|-----|----|---|--------------------------------------|----------------------------------|
| Operační program   | ERDF | ESF | CF | Cíl EU  | Řídicí orgán                         | Implementační agentury           |
| Operační program Podnikání a inovace   | X    |     |    | Konvergence                                   | MPO ČR                               | CzechInvest, CzechTrade, ČMZRB   |
| Operační program výzkum, vývoj, inovace  | X    |     |    | Konvergence                                   | MŠMT                                 | Technologické centrum AV ČR      |
| Operační program Zaměstnanost  |      | X   |    | Konvergence                                   | MPSV                                 | ????                             |
| Operační program Vzdělávání  |      | X   |    | Konvergence                                   | MŠMT                                 | ????                             |
| Operační program Životní prostředí   | X    |     | X  | Konvergence                                   | MŽP ČR                               | ????                             |
| Operační program Doprava   | X    |     | X  | Konvergence                                   | MD ČR                                | ????                             |
| Integrovaný operační program   | X    |     |    | Konvergence                                   | MMR                                  | Centrum pro regionální rozvoj ČR |
| Regionální operační programy 7x  | X    | X   |    | Konvergence                                   | Regionální rady (NUTS II)            | ????                             |
| Operační program Technická pomoc   |      |     |    | Konvergence                                   |                                      | ????                             |
| Operační program Praha – konkurenceschopnost   |      | X   |    | Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost | Hl.m. Praha (NUTS II)                | ????                             |
| Operační program Praha – Adaptabilita a zaměstnanost   |      | X   |    | Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost | Hl.m. Praha (NUTS II)                | ????                             |
| Operační programy přeshraniční spolupráce  | X    |     |    | Evropská územní spolupráce                    | MMR ČR                               | ????                             |
| Operační programy nadnárodní a meziregionální spolupráce                                     | X    |     |    | Evropská územní spolupráce                    | MMR ČR, přeshraniční regionální úřad | ????                             |

**Zdroj:** MMR: *Návrh národního rozvojového plánu České republiky 2007-2013*, leden 2006

Pátá část NRP 2007-2013 – **rozložení finančních prostředků**- rozpracovává alokaci finančních prostředků mezi prioritní osy a priority NRP.

**V případě České republiky bude celková disponibilní částka na období 2007 – 2013 činit 778 mld. Kč.** Průměrná roční alokace na strukturální fondy a Fond soudržnosti bude v dalším období více jak trojnásobným průměr 2004 – 2006 činil 25,4 mld. Kč/rok, průměr 2007 – 2013 činí 111,1 mld. Kč/rok<sup>136</sup>. Podle závěrů Evropské rady dne 16. 12. 2005 se mohou příjmy ČR ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti při dostatku kvalitních projektů vyšplhat na evropskou špičku - v přepočtu na obyvatele činí částka zhruba 330 EUR ( 9 570 Kč) ročně, což je nejvíce ze všech zemí EU.

V poslední, šesté části, je řešena otázka **řízení a koordinace politiky soudržnosti v ČR v období 2007-2013.**

Pro řízení a koordinaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR v programovacím období 2007-2013 vytváří vláda ČR Národní rámec politiky soudržnosti.

Koordinační a metodický orgán Národního rámce politiky soudržnosti je orgánem odpovědným vládě ČR za koordinaci řízení politiky hospodářské a sociální soudržnosti především v oblasti řízení a managementu, sběru dat a jejich elektronické výměny (monitoringu), hodnocení (evaluací), informovanosti a publicity a komunikace s Evropskou komisí. S cílem zajistit co nejefektivnější řízení pomoci poskytované politikou hospodářské a sociální soudržnosti budou výkonem funkcí řídicích orgánů a Platebního a certifikačního orgánu pověřeny především ty subjekty, a návazně pak jejich konkrétní útvary, které se dosud zabývaly přípravou příslušných programových dokumentů a které disponují v této oblasti potřebnými znalostmi a zkušenostmi. Pro implementaci pomoci ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti je v České republice ustaven jediný Platební a certifikační orgán, a to odbor Národního fondu Ministerstva financí. Platební a certifikační orgán funguje v úzké součinnosti s Národním rámcem politiky soudržnosti.

**Platební a certifikační orgán** nedisponuje rozhodovacími pravomocemi v oblasti alokace prostředků na jednotlivé projekty, výběru projektů a uzavírání smluv na projekty.

Systém finančních toků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti probíhá po třech základních liniích:

---

<sup>136</sup> MMR: Finanční perspektiva EU pro období 2007 – 2013, odbor Rámce podpory Společenství

- 1) stanovení závazku EU a zaslání zálohové platby z Evropské komise Platebnímu a certifikačnímu orgánu;
- 2) zasílání průběžných plateb a platby konečného zůstatku z Evropské komise Platebnímu a certifikačnímu orgánu na základě žádostí a certifikovaných výdajů;
- 3) platba konečným příjemcům.

**Finanční kontrola** operačních programů bude probíhat v souladu s právními předpisy EU a v souladu s platnou národní legislativou. Institucionální zajištění a rozdělení pravomocí jednotlivých subjektů bude dáno metodickými pokyny pro finanční toky a kontrolu strukturálních fondů. Ministerstvo financí jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu bude metodicky řídit a koordinovat výkon finanční kontroly v rámci operačních programů. Nejvyšší kontrolní úřad je oprávněn vykonávat nezávislou kontrolní činnost ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Evropská komise kontroluje existenci a řádné fungování řídicích a kontrolních systémů v členských státech postupem podle článků 69 a 70 Smlouvy o založení Evropského společenství. Samostatné a nezávislé kontroly vykonává ve své působnosti Evropský účetní dvůr.

Auditní orgány zajišťují provádění auditů za účelem ověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému operačního programu. Dále zajišťují provádění auditů na vzorku operací vhodném pro ověření vykázaných výdajů. Auditní orgány jsou spolu s řídicími orgány nápomocny Evropské komise při kontrolách na místě vykonávaných Evropskou komisí, provádějí kontroly na místě, pokud o to Evropská komise požádá. Auditní orgán zajistí, aby audity byly prováděny dle mezinárodně uznávaných standardů. Auditní orgány informují o svých zjištěních koordinační a metodický orgán Národního rámce politiky soudržnosti. V součinnosti s koordinačním a metodickým orgánem Národního rámce politiky soudržnosti navrhnou doporučení k nápravě, zvláště v systémové oblasti.

**Auditním orgánem** je Ministerstvo financí – útvar Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu, který je funkčně nezávislý na řídicím orgánu a certifikačním orgánu, určeným pro každý operační program a je odpovědný za ověřování řádného fungování řídicího a kontrolního systému.



Auditní orgán je odpovědný za systémy a postupy, které zajistí odpovídající prověřovací záznam a dále zpracovává postupy pro podávání zpráv při odhalování a sledování nesrovnalostí.

## **Shrnutí**

Národní rozvojový plán pro období 2007-2013 představuje ucelený dokument, který navazuje na Národní rozvojový plán pro období 2004-2006. Vzhledem k nové podobě politiky HSS v příštím programovacím období **došlo ke změně chápání globálního cíle a jednotlivých priorit.**

Díky implementace připomínek vyplývajících z provedeného *ex-ante* hodnocení NRP 2004-2006 a *ex-ante* hodnocení NRP 2007-13 došlo k dílčím úpravám, zejména se pak projevila snaha omezit šedé zóny, tedy vágně definované cíle a priority.

V otázce globálního cíle, prioritních os a priorit nedošlo k zásadní změně, vzhledem k tomu, že se Česká republika ztotožnila s cíly Lisabonské strategie.

**Počet operačních programů se oproti současnému programovacímu období razantně zvýšil.** Důvody jsou dva. Na jedné straně je to snaha postihnout všechny prioritní oblasti v souladu s strategickými zásadami Společenství na období 2007-2013 a v souladu s prioritními osami NRP 2007-2013. Na druhé straně je to pak v souladu s principem subsidiarity zvýšení počtu regionálních operačních programů, realizovaných na úrovni NUTS II.

V otázce řízení, monitorování a kontroly nemají správní orgány na úrovni České republiky možnost implementační a kontrolní struktury nějak výrazně ovlivnit, vzhledem k tomu, že implementační struktury vycházející z návrhu obecného nařízení ke strukturálním fondům a jsou pro všechny členské státy EU shodné. Možností je definovat slabá místa a problémové oblasti na základě zkušeností.

**Národní rozvojový plán 2007-2013 nebude projednáván s Evropskou komisí, ale bude podkladem pro přípravu Národního strategického referenčního rámce.** NSRR nebyl dosud vládě České republiky předložen k projednání. Teprve po jeho projednání a schválení na národní úrovni se NSRR stane dokumentem, který bude předmět dohádovacího řízení mezi Evropskou komisí a vládou České republiky.

Oproti současnému období nebude mít NSRR charakter mezinárodní smlouvy jako tomu je v případě Rámce podpory Společenství, ale bude představovat souhrn strategických cílů a priorit a bude podkladem pro rozhodování o realizaci předložených projektů.

## Závěr

Na základě analýzy předložené ve II. a III. kapitole diplomové práce je s ohledem na hlavní cíl diplomové práce možno tvdit následující.

Agenda 2007 představuje finanční rámec, na jehož přípravě se podílely i nové členské státy Evropské unie. Pozice všech subjektů v rámci tzv. rozpočtové tripartity se ke konci roku 2005 jeví jako zásadně rozdílné.

Evropská komise s ohledem na potřeby evropských regionů požadovala co možná nejvyšší objem disponibilních prostředků, zejména pro potřeby politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Představitelé jednotlivých členských států sledovaly své národní zájmy a jakékoliv ústupky z pozic byly ochotni připustit pouze v případě jejich směny, resp. zisku podpory v oblastech národního zájmu („*package deals*“). Evropský parlament, který jako jediný účastník tripartity disponuje relativní legitimitou zcela jasně akcentoval potřebu vysokého objemu prostředků pro potřeby politiky HSS.

V rámci rozhodovacího procesu se jako zásadní opět potvrdila pozice Evropské rady, jako motoru integrace. Spojení diskuse o Agendě 2007 s diskusí o budoucnosti společné zemědělské politiky po roce 2013 vedlo k nalezení společných jmenovatelů mezi představiteli jednotlivých členských států a k následnému jednomyslnému přijetí upraveného návrhu EK.

Na jedné straně lze sledovat snahu prohloubit evropskou integraci, a to ze strany Evropského parlamentu a Evropské komise. Na druhé straně je to posilování národních prvků na úrovni Evropské rady.

Vzhledem k upadající snaze integraci dále prohlubovat a to jak na úrovni EU, tak zejména na úrovni národní (symptodem může být odmítnutí Ústavy EU) je třeba přijetí finanční perspektivy považovat za úspěch. Na evropské scéně se v souvislosti s přijetím nových členských států objevily, jak nová témata, tak i noví hráči. Příkladem silného hráče bohužel není Česká republika, ale například Polsko.

Jak bylo řečeno již v úvodu, podoba evropské politiky se teprve na úrovni České republiky vytváří, ale i přesto lze sledovat negativní trendy, kterým je například snaha servilního chování vůči velkým evropským státům a minimální snaha, a to jak politické reprezentace, tak i výkonných orgánů, odstranit překážky volného pohybu osob a pracovní síly.

Struktura nové finanční perspektivy v zásadě kopíruje politické priority na evropské úrovni, nebude tedy rozhodně pouhým mechanismem přerozdělení prostředků od

„bohatých“ k „chudým“ (viz. Graf – podíl strukturálních operací na celkových výdajích na závazky), ale hlavním smyslem bude posílení pozice EU ve světě, a to ja mocenky, tak zejména prostřednictvím pomoci rozvojevému světu.

Podoba nové politiky hospodářské a sociální soudržnosti vychází ze zkušeností z předchozích období. V zásadě se jedná o proces hledání nejlepší způsobů a nových významů známých principů, na kterých je politiky již od počátku budována.

Potvrdil se trvajícím trend posilování významu politiky hospodářské a sociální soudržnosti v rámci struktur Evropského společenství, a to jak v oblasti finanční, tak i politické.

Zcela zásadním je posílení principu strategického přístupu, který bude uplatňován na všech úrovních implementace. Dalším významným principem přináší novou kvalitu je princip environmentální udržitelnosti, který je třeba, jak již bylo zmíněno, chápat jako globální zásadu.

Evropská komise chápe politiku hospodářské a sociální soudržnosti ve třech dimenzích, hospodářské, sociální a environmentální. Já bych dodal, že třeba ještě vidět jeden rozměr, a to politický.

Evropská komise předložila komplexní návrh budoucí politiky včetně vytyčení hlavních cílů a priorit. Je bezpochyby, že úspěšným sledováním cílů lze dosáhnout úspěšné politiky, která povede k harmonickému a vyváženému rozvoji společenství, ale zároveň je třeba mít na mysli, že samotný cíl nestačí, pokud není vyznačena cesta. Pokud zahrnu politickou dimenzi, je možné, že sice členské státy budou úspěšně čerpat prostředky ze strukturálních fondů a úspěšně realizovat projekty, ale budou se vzhledem k logice věci bránit provedení zásadních strukturálních reforem.

Může se tedy stát, a to vidím jako největší hrozbu, že na jedné straně dojde ke změně ekonomické struktury směrem k ekonomice založené na znalostech a tím i k růstu blahobytu v členských státech, ale na druhé straně zůstane sociální struktura, včetně struktury školství, struktury na trhu práce, zachována, nezměněna. Tato situace může v budoucnosti vést k tomu, že Evropa se sice stane globálně úspěšnou ekonomikou, ale bude stát na hliněných nohách.

Proto je z mého pohledu nejdůležitější vůle politických reprezentací jednotlivých členských států přistoupit k reformám sociálního systému a k liberalizaci trhů, zejména trhu práce a dále pak k odstatnění překážek realizace čtyř svobod, na kterých je Evropské společenství založeno.

Analýza situace v České republice ve vazbě na politiku hospodářské a sociální soudržnosti byla provedena ve IV. a V. části diplomové práce. Již na závěr paté kapitoly jsem konstatoval následující skutečnosti:

- vývoj v jednotlivých regionech České republiky se projevoval s různou dynamikou,
- v regionech se projevovala různá intenzita a rozsah proměn

Tyto trendy nejsou spojené až realizací politiky HSS na území České republiky, ale jsou determinovány rozdílnými ekonomickými a sociálními strukturami v jednotlivých regionech. Jak ukázalo zhodnocení průběhu čerpání strukturálních fondů v České republice ve IV. části diplomové práce, absorpční kapacita je dostatečná, zůstává ale otázka, zda je kapacita rozložena rovnoměrně, nebo zda se koncentruje v omezeném počtu regionů. Z tohoto pohledu je třeba kladně hodnotit vznik regionálních operačních programů, a stanovení absorpční kapacity dle možností jednotlivých regionů.

V otázce strategického přístupu k politice hospodářské a sociální soudržnosti na národní a regionální úrovni dokázala vláda České republiky na vnější nátlak ze strany Evropské unie a vnitřní tlak v podobě probíhající reformy veřejné správy reagovat schválením zásadních dlouhodobých strategických dokumentů. Stejně tomu tak je i na krajské úrovni, kde je možno činnost státní správy i samosprávy v oblasti sektorových politik považovat za dostatečnou.

S ohledem na faktické zpoždění plateb, a jejich vazbu v současném programovacím období na dokončení projektu, se může pro některé subjekty stát spolufinancování rizikovým. Tato příčina může mít případné následky v objemu disponibilních prostředků určených na spolufinancování, zejména na straně soukromého sektoru.

Příležitosti z pohledu České republiky je třeba dle mého názoru hledat zejména v oblasti lidských zdrojů a turistického ruchu. Já osobně bych doporučoval zaměřit se na zvýšení kapacity vysokých škol a podporu mezinárodní mobility studentů. V oblasti turistického ruchu je to zejména zvýšení kvality a dostupnosti služeb.

Největší hrozbou z mého pohledu je možnost vzniku hnízd chudoby. Na jedné straně zde mohou být regiony, které budou dohánět zbytek Evropy ( $\beta$  konvergence) na druhé straně je zde ale možnost, že zejména na úrovni regionů NUTS IV dojde k růstu nižšímu, než ve zbytku Evropy ( $\sigma$  konvergence), a tyto regiony se budou dále propadat do chudoby.

## Seznam použité literatury:

ARNOŠT, M.: *Můj kraj vstoupil do EU / My region has entered the EU*. Praha : Euro – Czech forum, 2004, 1. vydání, 127 stran.

BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D.: *Teorie regionálního rozvoje*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002, 1. vydání, 211 stran

BLAŽEK, J.: *Jsme připraveni na programy EU*. Obec a finance Praha, Triada, s.r.o., ročník IX., číslo 4/2003, strana 52

BRODSKÝ, Z., ČAPEK, J., et. al.: *Regionální rozvoj z pohledu integračních procesů*. Sborník příspěvků. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2004, 1. vydání, 138 stran

CIHELKOVÁ, E., JAKŠ, J.: *Evropská integrace – Evropská unie*. Praha: Oeconimca, 1. vydání, 377 stran

EUROPEAN COMMUNITIES.: *EU employment and social policy*, 1999- 2001. Luxembourg: Official Journal , 2001, 44 stran

EVROPSKÁ KOMISE: *Evropská dopravní politika 2010: čas rozhodnutí* , Brusel, KOM (2001) 370

EVROPSKÁ KOMISE: *16th annual report on implementation of structural funds 2004*, Brusel, SEC(2005) 1348

EVROPSKÁ KOMISE: *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*, Brusel, 26.2.2004 COM(2004) 101 final/2

EVROPSKÁ RADA: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268

EVROPSKÝ PARLAMENT: *Interinstitutional Agreement*, Brusel, 6.5.1999 (1999/C 172/01)

EVROPSKÁ RADA: *Financial framework for 2007-2013: Analytical report*, Brusel 7.6.2004 CADREFIN 11

EVROPSKÁ KOMISE: *Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS*, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492

EVROPSKÁ KOMISE: *Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013*, Brusel 5.7.2005, KOM (2005)0299

EVROPSKÁ KOMISE.: *Třetí zpráva o ekonomické a sociální soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 215 stran

EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ: *The community budget: The facts in figures*. Luxembourg: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2000, 1. vydání, 128 stran

FIALA, P., PITROVÁ, M.: *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, 1. vydání, 743 stran

IREAS, o.p.s.: *Metodika pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013*. Praha: ČTK Repro, a.s., 2005, 1. vydání, 84 stran

IREAS, o.p.s.: *Studie – Pravidlo „n+2“*, Praha: MMR, 2005. 1.vydání. 103 stran

KOLEKTIV AUTORU.: *Rozvoj územní veřejné správy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*. Praha: MVČR. 2004, 1. vydání, 208 stran

KOLEKTIV AUTORU.: *Budoucnost strukturální politiky v EU*. Praha: ČTK Repro, s.r.o., 1. vydání. 107 stran

KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran

KRÁL, D., PACHTA, L.: *Enlarged European Union and its foreign Policy: Issues, Challenges, Perspectives*. Praha : Europeum. 2005, 1. vydání, 136 stran.

MMR: *Průvodce fondy Evropské unie*, Praha: MMR, 2004. 1. vydání. 144 stran

MMR: *Strukturální fondy EU*, Praha: MMR, 2002. 1. vydání. 196 stran

SIEPS.: *From policy Takers to Policy Makers*. Stockholm: EO-Print AB, 2005, 1. vydání, 258 stran

ŠLOSARČÍK, I.: *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha : EUROPEUM, 2005, 4. vydání, 2. vydání, 312 stran

TÝČ, V.: *Základy práva EU pro ekonomy*. Praha: Linde Praha a.s., 2002, 3. vydání, 335 stran

WOKOUN, R.: *Česká regionální politika – v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomia, 1. vydání, 328 stran

WOKOUN, R.: *Regionální a strukturální politika Evropské unie: obecná východiska, implementace a monitorování*. Praha: VŠE, 2004, 1 vydání, 78 stran

ZAHRADNÍK, P: *Fondy EU: Jak jsme na tom?- Praha: Economie. Ekonom, číslo 11. 2006*

## **Seznam příloh:**

- |               |  |
|---------------|--|
| Příloha č. 1  | - Hlavní kroky evropské integrace            |
| Příloha č. 2  | - Účetní zásady                              |
| Příloha č. 3  | - Rozpočtové procedury                       |
| Příloha č. 4  | - Lisabonská strategie                       |
| Příloha č. 5  | - Prioritní témata na evropské úrovni        |
| Příloha č. 6  | - Regiony soudržnosti v EU (rok 2005 a 2004) |
| Příloha č. 7  | - Principy politiky HSS                      |
| Příloha č. 8  | - Klasifikace NUTS v České republice         |
| Příloha č. 9  | - Vazby mezi strategickými dokumenty EU a ČR |
| Příloha č. 10 | - vymezení OP a JPD (2004-2006)              |
| Příloha č. 11 | - vymezení OP a JPD (2004-2006)              |



|                 | Hlavní kroky evropské integrace   | Vývoj politiky soudržnosti EU  |
|-----------------|---|--|
| 1957            | Smlouva o Evropském hospodářském společenství   | Obecná ustanovení preambule a článku 2                                 |
| Počátek 70. let | První rozšíření – Dánsko, Irská republika a Velká Británie  | Zřízení Evropského fondu regionálního rozvoje                          |
| Střed 80. let   | „Iberské“ rozšíření Španělsko a Portugalsko   | Integrované programy pro středomořskou oblast                          |
| Konec 80. let   | Jednotný evropský akt – 1992 program vnitřního trhu   | Delorsův programový balík I a reformy strukturálních fondů z roku 1988 |
| 1993            | Smlouva o Evropské unii: hospodářská a měnová unie  | Delorsův balík II a zřízení fondu soudržnosti                          |
| 1995            | Přistoupení Finska, Švédska a Rakouska  | Zřízení Cíle 6 strukturálních fondů                                    |
| 1997 – 1999     | Agenda 2000   | Reforma strukturálních fondů   |
| 2004            | Přistoupení 10 států: Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Polsko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Malta, Kypr | Začlenění nových států do systému strukturálních fondů                 |
| Po roce 2006    | Proces rozšíření  | Další reformy strukturálních fondů                                     |

Zdroj: WOKOUN, R.: *Regionální a strukturální politika Evropské unie: obecná východiska, implementace a monitorování*. Praha: VŠE, 2004, 1 vydání, 78 stran, strana 36,37

**Zásada jednoty a zásada věrnosti zachycení** (*principle of unity and budget accuracy*) stanoví, že všechny příjmy a výdaje musí být zachyceny v jediném dokumentu, ovšem i zde lze nalézt případy porušující toto pravidlo, i když finanční perspektiva 2007-2013 princip plně respektuje.

**Zásada každoročnosti** (*principle of annuality*) předpokládá, že všechny rozpočtové operace se vztahují k příslušnému finančnímu roku, který se shoduje s rokem kalendářním.

Na základě principu programování, který byl zaveden společně s reformou strukturální politiky v 80. letech je třeba rozlišovat následující dva druhy přidělů. **Příděly na závazky** (*commitment appropriations*) zahrnují celkové náklady právních závazků vstupujících do rozpočtu příslušného finančního roku. Oproti tomu **příděly na platby** (*payment appropriations*) zahrnují výdaje vyplývající ze závazků vstupujících do rozpočtu příslušného roku. V zásadě by nevyužité prostředky určené na platby v daném roce měly být stornovány, ale je možný jejich převod do dalšího roku a to v případě splnění podmínek stanovených ve finančním nařízení.

**Zásada vyrovnanosti** (*principle of equilibrium*) stanoví, že výdaje a příjmy rozpočtu musejí být v rovnováze. Bilance je dána rozdílem mezi příjmy a příděly na platby daného roku. Vzhledem k tomu, že rozpočet je sestavován na bázi odhadů, většinou končí přebytkem, sporadicky deficitem<sup>137</sup>. Důležité je v tomto případě zmínit, že Společenství není oprávněno čerpat úvěry za účelem krytí výdajů<sup>138</sup>. V každém roce je součástí rozpočtu rozvaha z minulého roku, kde je přebytek hospodaření vyjádřen jako příjem a ztráta z minulého roku jako závazek.

**Zásada účetní jednotky** (*principle of unit of account*) znamená, že rozpočet EU je navrhován a následně prováděn v jednotce EURO (3). Přesto je podle finančního nařízení možné provádět rozpočet v národní měně a to v případě členských států, kteří nejsou součástí Evropské měnové unie (EMU).

**Zásada všeobecnosti** (*principle of universality*) Rozpočtové příjmy jsou užity bez rozdílu na financování všech výdajů a zároveň musí celkové příjmy pokrýt veškeré příděly na platby. Pravidlo nepřirazenosti (*non-assignment rule*) vyžaduje, aby nebyly příjmy předem vyčleněny na úhradu určitých výdajů rozpočtu. Přesto existují výjimky a to

---

<sup>137</sup> KONIG, P., LACINA, L.: *Rozpočet a politiky Evropské Unie*. Praha : C.H. Beck. 2004, 1. vydání, 374 stran, strana 11

<sup>138</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34015.htm> ze dne 15.12.2005

v případě výdajů na výzkum nebo příspěvky ze strany třetích zemí. Pravidlo hrubého rozpočtu (gross budget rule, no off-setting rule) stanoví, že všechny příjmy a výdaje jsou plně zahrnuty v rozpočtu, aniž by mezi nimi docházelo k vzájemnému přiřazení, čímž je zaručena úplná a vyčerpávající vypovídací schopnost výkazu.

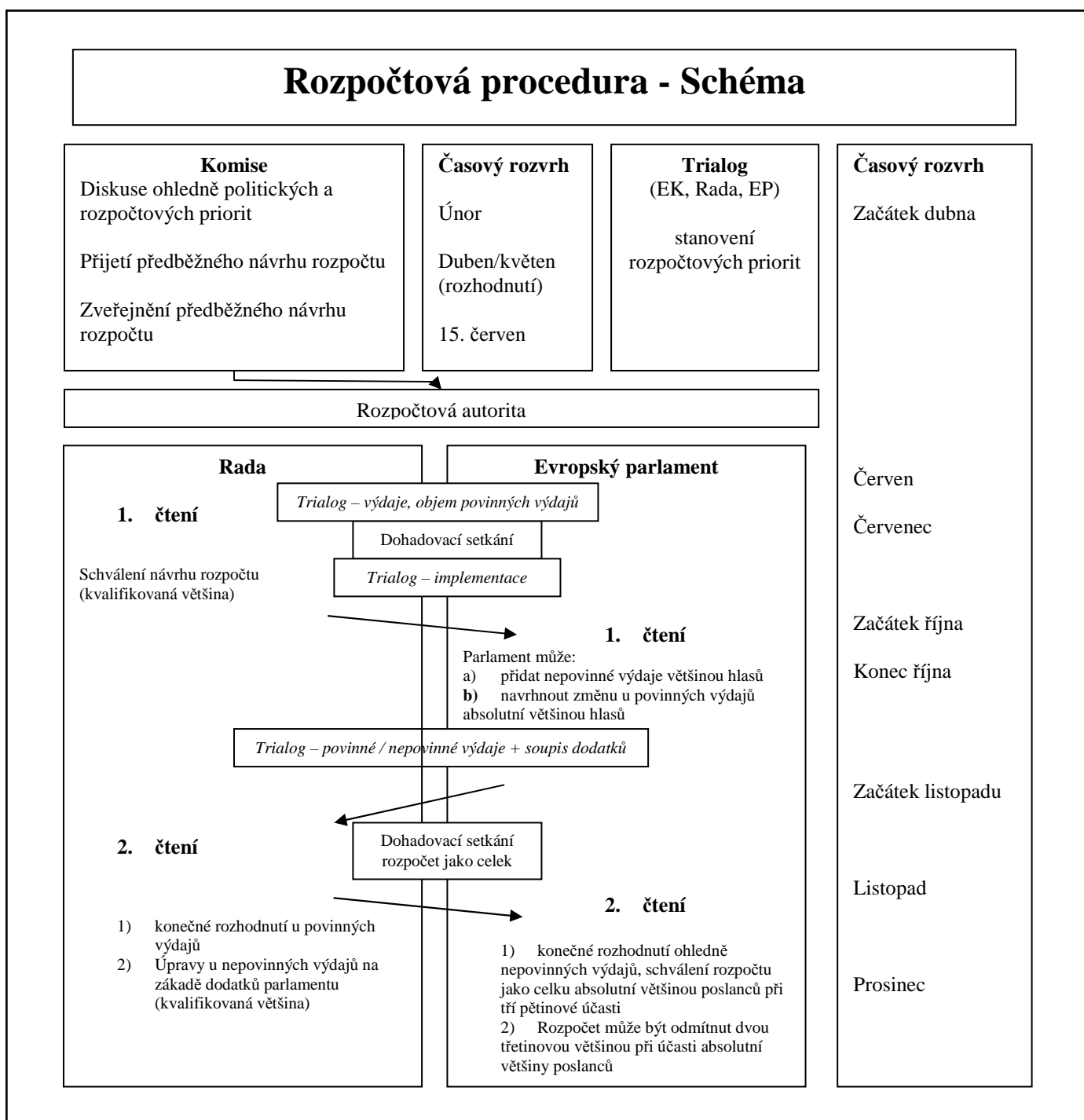
**Zásada přesného stanovení** (*principle of specification*) znamená, že všechny přiděly musí být odůvodněny a přiřazeny určitému cíli. Tím má být zabráněno nejasnostem při rozdělování přidělů při schvalování, tak i ve fázi provádění. Přesto v zájmu flexibility umožňuje finanční nařízení převod přidělů, který může instituce provést samostatně nebo je k převodu vyžadován souhlas rozpočtových autorit, kterými jsou EP a RM.

**Zásada řádného finančního řízení** (*principle of sound financial management*) požaduje aby správa rozpočtu a rozpočet samostatný respektoval ekonomické principy, principy efektivity a efektivnosti. V zásadě princip vyžaduje provádění ax-ante a ex-post hodnocení a měření stanovených ukazatelů. Oproti předchozímu finančnímu nařízení je preferován výsledkový management oproti managementu zdrojů<sup>139</sup>.

**Zásada transparentnosti** (*principle of transparency*) je prováděna řádným zveřejňováním rozpočtu v oficiálních věstníků až na úroveň účtů. Rozpočet musí být oficiálně zveřejněn do dvou měsíců po jeho přijetí. EK také informuje všechny žadatele o výsledcích výběrových řízení.

---

<sup>139</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34015.htm> ze dne 15.12.2005



Zdroj: článek 272 Smlouvy o založení evropského společenství

### 1. fáze - formování Lisabonské strategie

Hospodářský vývoj EU koncem 90. let 20. století nelze označit za příznivý, zejména pak ve srovnání s některými významnými hospodářskými regiony světa. Příčiny byly spatřovány především v nerealizovaných ekonomických reformách, v nadměrných a dlouhodobě neudržitelných sociálních výdajích nebo naopak v nízké míře investic do výzkumu a vývoje a lidských zdrojů. S pokračujícími integračními trendy a při působení některých dalších faktorů - nepříznivého demografického vývoje Evropy, strukturálních změn v ekonomice jednotlivých členských zemí a to vše v podmínkách rostoucí globalizace - bylo stále více zřejmé, že EU potřebuje komplexní hospodářskou strategii, prostřednictvím které by bylo možné dosáhnout vyššího hospodářského růstu při zachování principů evropského sociálního modelu.

Určité snahy o koordinaci hospodářské politiky členských zemí EU existovaly již před zasedáním jarní Evropské rady v Lisabonu v roce 2000. Paralelně tak vedle sebe existovaly více či méně, ale spíše méně provázané samostatné procesy: Lucemburský proces (1997) zaměřený na politiku zaměstnanosti; Cardiffský proces (1998) zaměřený na strukturální politiku, resp. strukturální reformy; Kolínský proces (1999) zaměřený na makroekonomický dialog s hospodářskými a sociálními partnery.

Vedle uvedených procesů byly nástrojem pro koordinaci hospodářské politiky zejména Hlavní směry hospodářské politiky (od 1993) a Směry zaměstnanosti (od 1998). Od roku 1998 v souvislosti s přechodem na jednotnou měnu euro byl dalším důležitým nástrojem koordinace (fiskální) hospodářské politiky na evropské úrovni Pakt stability a růstu, resp. na něj navazující konvergenční a stabilizační programy jednotlivých členských zemí EU. K tomu je možné dále přičíst množství sektorově orientovaných agend, které mají významný vliv na hospodářský vývoj EU, nicméně primárně spadají do kompetence národních států a jejich koordinace na evropské úrovni je proto slabá (pro jejich koordinaci je využívána tzv. otevřená metoda koordinace, která ponechává na členských státech možnost volby nástrojů k dosažení krátkodobých, střednědobých i dlouhodobých cílů a vodítek společných pro všechny členské státy EU). Obecně tedy hospodářská politika EU nebyla dostatečně koordinovaná, aby bylo možné lépe využít růstového potenciálu členských zemí.

Na jednání Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000 došlo k formální integraci Lucemburského, Cardiffského a Kolínského procesu do procesu Lisabonského, což lze označit za pozitivní krok s cílem provázat a koordinovat jednotlivé agendy hospodářské politiky, které mají dopad na hospodářský vývoj EU. Lisabonská strategie tak dostala základní obrysy především v ekonomické rovině, nicméně v průběhu několika dalších let po zformulování základního cíle (stát se do roku 2010 „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností“) procházela konceptuální fází a byla na jednáních Evropské rady rozšířena o sociální a environmentální rozměr. Tím se však Lisabonská agenda stala značně nepřehlednou s příliš velkým množstvím často i vzájemně protichůdných cílů a priorit. Některé cíle byly stanoveny na velmi obecné, obtížně kvantifikovatelné úrovni a bez konkrétního časového rámce jejich naplňování, což rozhodně nepřispělo ke zvýšení kredibility Lisabonské strategie jako takové.

Současně při formulování Lisabonské strategie nebyly dostatečně provázány a využity existující nástroje koordinace hospodářské politiky. Formálně sloučené procesy tak byly nadále vyhodnocovány a koordinovány spíše samostatně. Rovněž z institucionálního hlediska nebyly vytvořeny vhodné mechanismy, které by zabránily duplicitám a formulování nových cílů a opatření bez ohledu na jejich vnitřní synergi.

Nadměrné množství nejasně formulovaných cílů a nevhodně nastavený systém řízení Lisabonského procesu se ve svém důsledku promítl v nedostatečné implementaci cílů a opatření jak na evropské, tak zejména na národní úrovni. Lisabonská agenda nebyla ze strany jednotlivých členských zemí vnímána jako dostatečně konzistentní a byla spíše na okraji zájmu politických elit i široké veřejnosti. Je zřejmé, že v takové podobě Lisabonská strategie nemohla představovat skutečný nástroj koordinace hospodářské politiky členských zemí EU.

Od roku 2003 postupně sílily názory, že je nezbytné urychleně přistoupit k implementační fázi Lisabonské strategie, má-li být do roku 2010 dosaženo ambiciózního cíle stanoveného na summitu v Lisabonu. Rovněž začala být diskutována otázka revize stanovených cílů Lisabonské strategie, přičemž v centru pozornosti byla zejména otázka stimulace hospodářského růstu a zaměstnanosti.

## 2. fáze - revize Lisabonské strategie

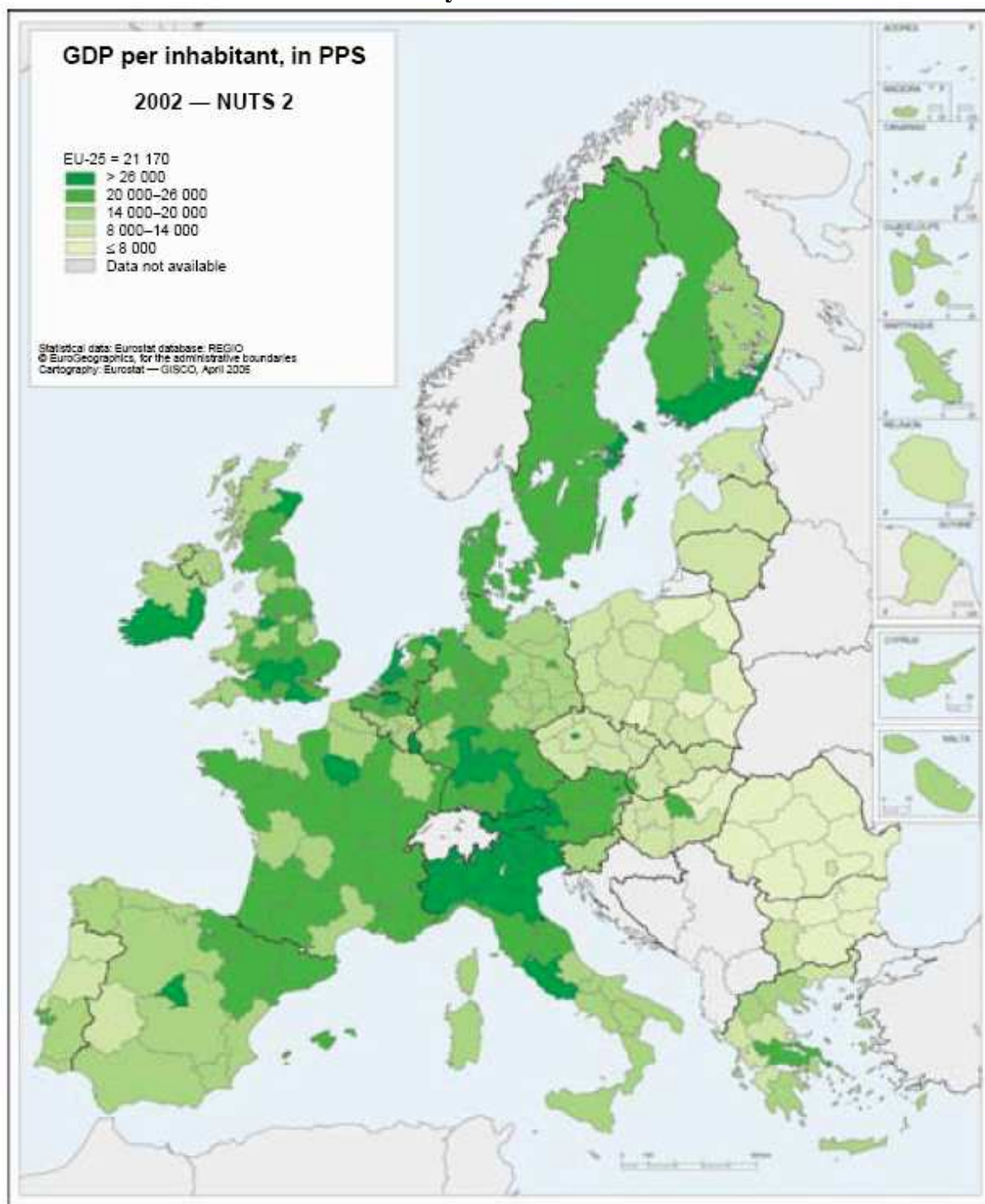
Evropská komise proto na jarním zasedání Evropské rady v březnu 2004 pověřila bývalého nizozemského premiéra Wima Koka vedením expertní skupiny, jejímž úkolem bylo vypracovat podklad pro střednědobé hodnocení Lisabonského procesu. Tzv. Kokova zpráva (*Čelíme výzvě – Lisabonská strategie pro růst a pracovní místa, listopad 2004.*) konstatovala, že výsledky naplňování cílů Lisabonské strategie nelze považovat za příliš uspokojivé. Stanovení ambiciózních cílů samo o sobě bez jejich dalšího rozpracování v přehlednou, jasně koncipovanou komplexní strategii s odpovídajícím časovým harmonogramem jejího plnění, bez důsledné implementace konkrétních opatření na evropské a zejména pak na národní úrovni, a bez získání podpory široké veřejnosti pro provedení nezbytných strukturálních reforem, nevede k dosažení odpovídajících výsledků. Kokova zpráva proto doporučila zaměřit Lisabonskou strategii na konkrétní opatření s časovou specifikací a na stanovení odpovědnosti za jejich plnění na komunitární a národní úrovni. Z hlediska obsahové náplně Lisabonské strategie Kokova zpráva vyzdvihla ty cíle a opatření, která směřují k podpoře hospodářského růstu a zaměstnanosti členských zemí EU, při respektování principů udržitelného rozvoje. Hospodářský růst a vyšší zaměstnanost jsou vnímány jako předpoklad pro zajištění sociální soudržnosti a udržitelného rozvoje. Mimo to se Kokova zpráva zaměřila na metodologické otázky a institucionální zajištění implementace a naplnění cílů Lisabonské strategie.

Na základě doporučení vycházejících ze zprávy Kokovy expertní skupiny zpracovala Evropská komise pro jarní zasedání Evropské rady 2005 Střednědobé hodnocení Lisabonské strategie (*Sdělení EK pro jarní Evropskou radu: Společně pracovat pro růst a pracovní místa; Nový začátek pro Lisabonskou strategii - COM 2005/24.*), které mění podstatným způsobem pojetí Lisabonské agendy. Revidovaná Lisabonská strategie se primárně zaměřuje na dosažení vyššího dlouhodobého hospodářského růstu a zaměstnanosti (Partnerství pro růst a pracovní místa), tj. na ekonomický pilíř. Nová Lisabonská agenda by měla představovat soubor menšího množství jasně definovaných priorit, podstatných pro dosažení úspěšné a dynamické ekonomiky EU.

| <b>Prioritní témata</b>   |   |
|---|---|
| <b>Priorita konvergence</b>   | <b>Priorita "regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost<br/>Část regionální konkurenceschopnost</b>  |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Evropský fond pro regionální rozvoj</p> <p>1. Inovace a ekonomika založená na znalostech</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produktivní investice</li> <li>- Rozvoj vnitřního potenciálu               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Služby pro podniky</li> <li>b) Podpora inovací v VaV</li> <li>c) Podpora podnikavosti</li> <li>d) přímá podpora investic</li> <li>e) místní infrastruktura</li> <li>f) informační společnost</li> <li>g) turistika a kulturní investice</li> </ul> </li> </ul> <p>2. Dostupnost a služby v obecném hospodářském zájmu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dopravní, telekomunikační a energetické sítě, včetně transevropských sítí</li> <li>- Sekundární sítě</li> <li>- sociální infrastruktura</li> </ul> <p>3. Životní prostředí a prevence rizik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pomoc členským státům s úplným dodržováním souboru legislativy EU</li> <li>- Podpora rozvoje eko-odvětví</li> <li>- Rehabilitace opuštěných průmyslových ploch</li> <li>- podpora opatření na prevenci přírodních a technologických rizik</li> <li>- Upřednostňování čistších způsobů dopravy</li> <li>- Energetická výkonnost</li> <li>- Rozvoj a využívání obnovitelné energie</li> </ul> <p>4. Posilování institucionální kapacity národní a regionální administrativy při spravování strukturálních fondů a kohézního fondu</p> | <p>Podpora inovací a VaV mj. posilováním propojení malých a středních podniků se znalostní základnou, podporou sítí a seskupení nebo zlepšování přístupu malých a středních podniků k vyspělým technologiím a inovačním podnikatelským službám</p> <p>Podpora podnikavosti mj. podporou vytváření nových firem z vysokých škol a stávajících firem nebo vytvářením nových finančních nástrojů a inkubačních nařízení</p> <p>Sekundární sítě, mj. silniční napojení na transevropskou dopravní síť, ale také regionální železniční uzly, letiště a přístavy nebo multimodální platformy, regionální a místní vnitrozemské vodní cesty, železniční křižovatky zajišťující paprskovitá propojení s hlavními železničními linkami</p> <p>Informační společnost, mj. spravedlivá dostupnost a využívání širokopásmových sítí a služeb ICT; podpora přístupu malých a středních podniků k ICT</p> <p>Investice do infrastruktury související s projektem Natura 2000 přispívající k udržitelnému hospodářskému rozvoji</p> <p>Podpora integrace čistších technologií a opatření na prevenci znečišťování v malých a středních podnicích</p> <p>Rehabilita opuštěných průmyslových ploch</p> <p>Podpurná opatření na prevenci přírodních a technologických rizik</p> <p>Podpora udržitelné veřejné městské dopravy</p> <p>Rozvoj a využívání obnovitelné energie</p> |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Evropský sociální fond</p> <p>1. vzdělávací, zaměstnanecké a sociální podpůrné systémy</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Posilování institucí na trhu práce</li> <li>- Rozvoj systémů vzdělávání a odborné přípravy</li> <li>- Rozvoj sociálních a pečovatelských služeb</li> </ul> <p>2. Lidský kapitál a nabídka pracovních sil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opatření pro počáteční a další odbornou přípravu</li> <li>- Aktivní opatření trhu práce k zajištění přístupu na trh práce všem</li> <li>- Opatření na podporu sociální integrace</li> </ul> <p>3. Přizpůsobení veřejné správy změnám budováním administrativy a kapacity</p>   | <p style="text-align: center;"><b>Priorita "regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost Část zaměstnanost</b></p> <p>1. Přizpůsobivost pracovníků<br/>zlepšování strategií celoživotního vzdělávání, zejména státními úřady a sociálními partnery</p> <p>Podnikové pro přizpůsobivost pracovníků</p> <p>2a. Nabídka pracovních sil<br/>Zlepšení aktivních strategií stárnutí a prevence brzkého odchodu z trhu práce</p> <p>2b. Znevýhodnění jedinci</p> <p>Opatření na zvýšení podílu žen na pracovní síle<br/>Opatření na zvýšení zaměstnaneckého potenciálu, rovný přístup a integrace zdravotně postižených, migrantů a etnických menšin</p>  |

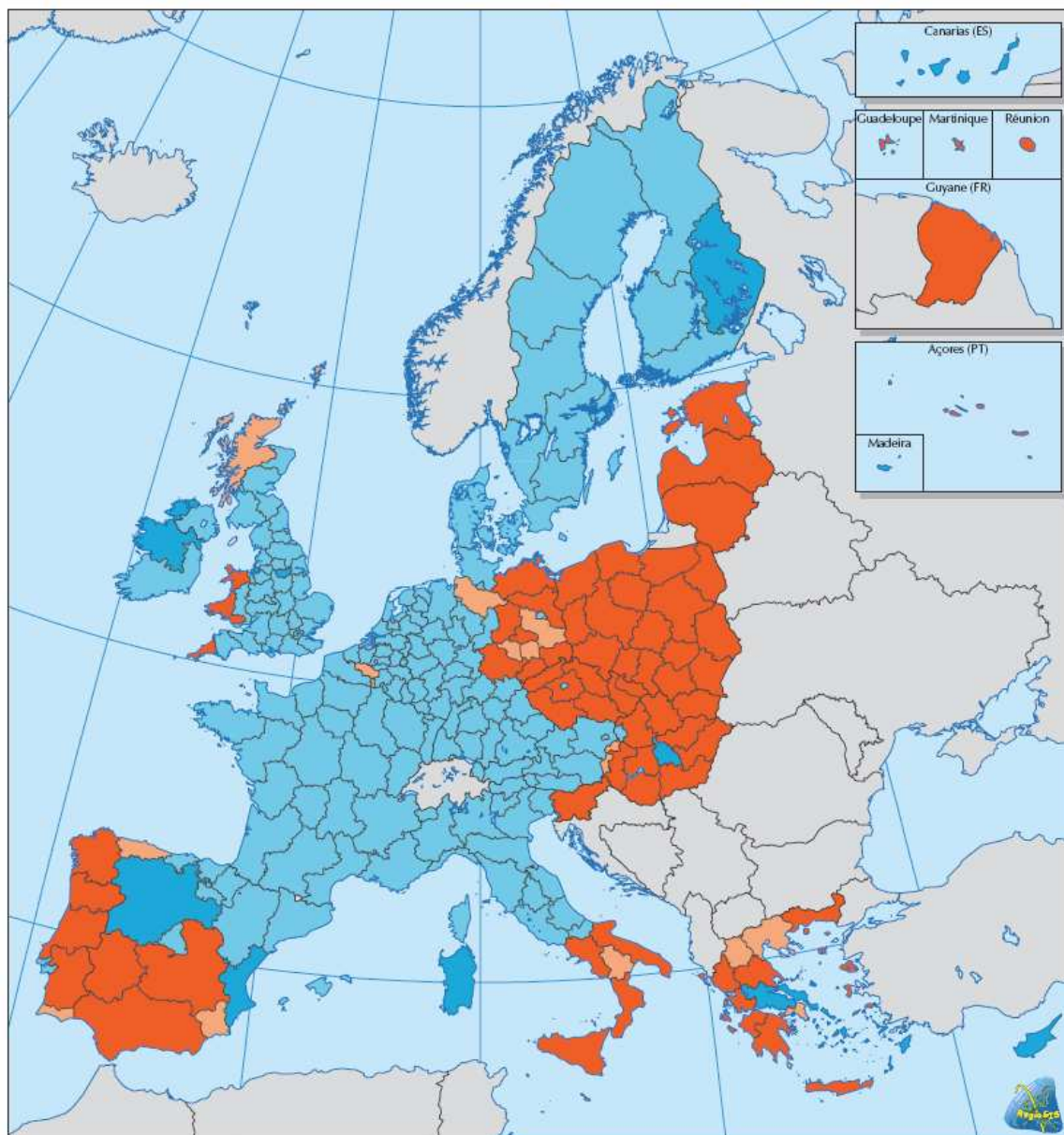


**HDP na obyvatele v roce 2005**



Zdroj: Regions: Statistical yearbook 2005 (Data 1999-2003)

**Regiony spadající pod cíl konvergence, regiony phasing-in, phasing out, regiony spadající pod cíl konkurenceschopnost a zaměstnanost – návrh rozdělení pro období Agendy 2007**



**EU25: Convergence and Competitiveness Objectives 2007-2013**

- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

Based on Eurostat GDP/head data available in April 2005,  
and on Financial Perspective agreement December 2005

0 100 200km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Zdroj: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/graph/maps/pdf/pib20012002.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/graph/maps/pdf/pib20012002.pdf)

**Princip proporcionality a subsidiarity** je specifikován v článku 5 Smlouvy o ES. Jedná se o základní princip Společenství. Princip proporcionality znamená, že Společenství může být aktivní pouze v oblastech jim svěřených, přesto i v obecném zájmu může být Společenství aktivní a zároveň existují i nástroje které neaktivitě zabraňují.

Princip subsidiarity je vyvažovacím principem umožňujícím vertikální dekoncentraci nebo i koncentraci a to s ohledem na zájem Společenství. V zásadě jde o to, aby byly jednotlivé cíle plněny na co nejnižší možné úrovni rozhodování, pokud je možné toto plnění na dané úrovni uspokojivě zajistit. V souladu s oběma principy navrhuje EK jednak další decentralizaci implementačních struktur a to jak na národní, tak i regionální úroveň a dále pak i užší spojení s jednotlivými aktéry a s ostatními politikami. Užší napojení nižších struktur a to jak národní tak i regionální má za cíl zvýšit účinnost politiky. Jedním z hlavních důsledků tohoto principu je, že příslušné národní orgány mohou samy vybírat projekty k financování a následně kontrolovat jejich realizaci.

**Princip programování** má hlavní dva významy. Za prvé podpora vybraným regionům je poskytována ve střednědobém horizontu, a proto v EU ty regiony, které jsou považovány za problémové, mají jistotu, že dostanou podporu po celé programovací období čili po období sedmi let. Druhým významem principu programování je to, že existuje úsilí o zvýšení sociální a ekonomické úrovně těch nejméně rozvinutých regionů pomocí tzv. integrovaných programů a že existují určité strategie, určité programy, které mají promyšleným způsobem napomoci zvýšení sociální a ekonomické úrovně daných regionů. Před zavedením principu programování v roce 1988 schvalovala každý projekt EK. Po jeho zavedení byla tato pravomoc přenesena na členské státy. V období Agendy 2000 existuje posloupnost čtyř dokumentů. Začíná se národním rozvojovým plánem, na něj navazuje rámec podpory společenství, dále navazují operační programy a nejpodrobnější jsou programové dodatky. V příštím období Agendy 2007 bude posloupnost následující. Na evropské úrovni to budou strategické obecné zásady, které jsou podkladem pro tvorbu strategických dokumentů na národní úrovni, následované strategií politiky HSS. Strategie politiky HSS bude strategický dokument specifikující evropské priority kohezní politiky a bude sladovat národní a evropské priority v různých sférách. Na národní úrovni bude hlavním dokumentem **národní strategický referenční rámec**, který představuje stručnější spojení dvou dokumentů, národního rozvojového plánu a rámce podpory společenství. Rámec musí zajistit, že strukturální pomoc Společenství je v souladu se strategickými obecnými zásadami Společenství a který vymezuje spojení mezi prioritami Společenství na jedné

straně a národními a regionálními prioritami na podporu udržitelného rozvoje a národním akčním plánem pro zaměstnanost na straně druhé<sup>140</sup>. Složen je NSRR ze dvou částí, strategické a operační. Na nejnižší úrovni, budou regionální a národní operační programy vycházet z NSRR. Programy by byly definovány pouze na celkové nebo vysoce prioritní úrovni a zdůrazňovaly by nejdůležitější opatření. Od dalších podrobností, které se dnes odrážejí v tzv. „programovém doplňku“, by se upustilo stejně jako od řízení měřením. Srovnání Agendy 2000 s Agendou 2007 v posloupnosti dokumentů je provedeno v následující tabulce.

**Princip partnerství** zahrnuje úzkou spolupráci mezi EK a odpovídajícími orgány na národní, regionální a místní úrovni. Tato partnerství jsou určena každým členským státem pro všechny etapy implementace opatření do přípravy až po realizaci. Partnerství má rovinu vertikální (partnerství mezi EK, členským státem a regionem) a horizontální (partneři na úrovni členského státu nebo regionu)<sup>141</sup>. V současném programovacím období se spolupráce rozšířila i na orgány a osoby, které nejsou přímou součástí implementačních struktur (regiony, města, obce, vzdělávací instituce, soukromé subjekty, apod.), aby bylo zajištěno, že se na konkrétním rozdělení prostředků budou podílet i samotní příjemci. V příštím programovacím období, Agendy 2007, bude dále posíleno partnerství na úrovni členských států s ohledem na vnitrostátní pravidla a postup a to za účelem integrace požadavků na ochranu a zlepšování životního prostředí. Partnerství zahrnuje přípravu a sledování národních strategických referenčních rámců i přípravu, provádění, sledování a hodnocení operačních programů.

**Princip koncentrace** se vyvinul v průběhu doby a jeho význam je nezpochybnitelný. I trend v podobě snižování cílů se potvrzuje. Koncentrace neznámá pouze koncentraci na nejvyšší úrovni, ale zejména v oblasti jednotlivých operačních programů. Nejlepší ukázkou může být zkušenost Portugalska, neboť Portugalsko mělo v minulém programovacím období 60 operačních programů, v současnosti jich má osmnáct, ale na příští programové období navrhlo, že by mělo jen jeden<sup>142</sup>. Posílení principu koncentrace je třeba chápat i v případě počtu realizovaných projektů. Podpora ze strany Společenství by se neměla tříštit, ale naproti tomu být zaměřena na jasně stanovené priority za účelem dosažení synergie

---

<sup>140</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, Článek 25

<sup>141</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: *Průvodce fondy Evropské unie*, Praha: MMR, 2004. 1. vydání. 144 stran, strana 17

<sup>142</sup> KOLEKTIV AUTORŮ: *Budoucnost strukturální politiky v EU*. Praha: ČTK Repro, s.r.o., 1. vydání. 107 stran, strana 19

s ostatními intervencemi Společenství, například v oblasti Společné zemědělské politiky při rozvoji venkova.

S principem koncentrace úzce souvisí **princip monofondovosti**. Monofondovost znamená, že každý projekt nebo cíl by měl být financován pouze z jednoho fondu. Dnes je princip monofondovosti i s ohledem na mimo stojící kohezní fond dodržován. S ohledem na potřebu větší flexibility v programování fondů navrhuje EK princip monofondovosti oslabit resp. posílit roli členských států v případě finančního managementu. Široké možnosti využívání flexibility navrhuje EK v případě fondu soudržnosti, s tím, že přísné rozdělení intervencí mezi environmentální a dopravní infrastrukturu v poměru 50:50 tak, jak je tomu v současném programovacím období, neodráží v řadě případů potřeby jednotlivých zemí a bude doplněno opatření v rámci tzv. třetí prioritní osy zaměřené na aktivity průřezové, například MHD, podpory tvorby dopravních strategií a na infrastrukturální intervence, které nemusí bezprostředně mít evropskou dimenzi<sup>143</sup>.

Účelem **principu adicionality** je, aby finance ze strukturálních fondů nebyly využity jako náhrada národních strukturálních subvencí. Dotace ze strukturálních fondů mají naopak doplňovat výdaje ze státního rozpočtu v příslušné oblasti. Tyto veřejné výdaje by potom měly vykazovat mírně nebo přinejmenším stagnující tendenci, ale rozhodně by neměly, až na úzce specifikované výjimky, klesnou pod úroveň z minulého finančního období. Míra spolufinancování ze strany strukturálních fondů je odvislá od objemu veřejných prostředků do projektu vložených. Přičemž veřejný výdaj je jakýkoliv veřejný příspěvek na financování operací, který pochází z rozpočtu státu, regionálních nebo místních orgánů, Evropských společenství v souvislosti se strukturálními fondy a fondem soudržnosti, a jakýkoliv podobný výdaj. V rozhodnutí o přijetí operačního programu se pevně stanoví maximální podíl a maximální výše příspěvku z fondu na každý operační program každé priority. V článku 51 návrhu obecné nařízení k jednotlivým fondům navrhla EK míru spolufinancování následovně.

V případě veřejných výdajů spolufinancovaných z fondu soudržnosti dosáhne výše příspěvku 85 %, v případě ESF a ERDF bude příspěvek z fondů v rámci operačních programů v regionech způsobilých v rámci cíle konvergence činit 75 %. V případě realizace operačních programů v rámci druhého cíle, regionální konkurenceschopnost, bude přiděl z Evropského sociálního fondu nebo Evropského fondu pro regionální rozvoj činit 50 %. Podíl spolufinancování v případě cíle územní spolupráce bude činit 75 procent. Míra spolufinancování se může dále zvýšit v případě zvláště znevýhodněných regionů, a to až na

---

<sup>143</sup> KOLEKTIV AUTORŮ: *Budoucnost strukturální politiky v EU*. Praha: ČTK Repro, s.r.o., 1. vydání. 107 stran, strana 37

80 v případě fondu soudržnosti nebo 85 v rámci ERDF v regionech spadajících pod cíl konvergence. A konečně zásada automatického vyřazení nevyužitých finančních prostředků („pravidlo N+2“), což je závazné pravidlo stejné pro regionální politiku i politiku soudržnosti, by zůstala silnou pobídkou ve prospěch účinné a rychlé realizace programů. Zavedení pravidla podporovala Francie při diskusích o Agendě 2000, podněcuje členské státy k programově kvalitním projektům a jejich pozornému monitorování a celkovému řízení. Pro EK, která je odpovědná za řízení rozpočtu, představuje pravidlo administrativní nástroj pro zlepšení čerpání finančních prostředků z fondů EU s cílem zvýšit efektivnost a účinnost poskytované podpory<sup>144</sup>, samotný obsah pravidla je přílohou. EK navrhla zachovat pravidlo ve stejné podobě i v příštím programovacím období, s tímto návrhem se ovšem neztotožnily představitelé členských států, kteří na zasedání Evropské rady prosadili, že v případě těch členských států, jejichž HDP na osobu v letech 2001-2003 bylo pod 85 % průměrem EU-25, bude pravidlo „N+2“ nahrazeno pravidle „N+3“, tato úprava bude použitelná pouze v období tří let a to od roku 2007 do roku 2010<sup>145</sup>, pak začne opět platit pravidlo „N+2“. Samotná realizace pravidla by byla provedena tak, že příspěvek fondu na operační program se v daném roce sníží o částku, která je předmětem automatického zrušení závazku. Úprava pravidla se bude v zásadě týkat nových členských států a jižních států EU, jejím cílem je umožnit v prvních letech Agendy 2007 těmto členským státům provést optimalizaci implementačních struktur s ohledem na skutečnost, že objem využitelných prostředků se oproti současnému období v případě nových členských států zněkolikanásobí.

**Princip monitorování a hodnocení** předpokládá dodržování procedur průběžně sledujících realizaci projektů ale nově zahrnuje i úzkou komunikaci mezi jednotlivými aktéry prostřednictvím výročních zpráv, které budou vyhotovovány Evropskou komisí ve spolupráci s členskými státy. Součástí obecného nařízení k jednotlivým fondům je i Hlava IV Efektivnost, v rámci první kapitoly je specifikován smysl hodnocení, jehož cílem zlepšení kvality, efektivnosti finanční podpory z fondů, její soudržnost a realizace operačních programů. Povinnost hodnotit je uložena všem aktérům, EK v případě hodnocení strategie politiky HSS a obecných strategických zásad, členským státům v případě hodnocení NSRR a operačních programů. I v případě hodnocení je zdůrazněn strategický přístup, kdy je nezbytné provádět hodnocení před programovým obdobím (*ex-ante*), během něho (*interim*) a po něm (*ex-post*). Členské státy mají uloženu povinnost zajistit lidské a finanční zdroje nezbytné pro provedení hodnocení a monitorování,

<sup>144</sup> IREAS, o.p.s: *Studie – Pravidlo „n+2“*, Praha: MMR, 2005. 1.vydání. 103 stran, strana 8

<sup>145</sup> Evropská rada: *Financial perspective 2007-2013*, Brusel, 19.12.2005 CADREFIN 268, strana 22

zorganizují vytvoření a shromáždění potřebných údajů a použití různých druhů informací zajištěných monitorovacím systémem. V současné době je nejdůležitějším tzv. ex-ante hodnocení, tedy hodnocení před programovým obdobím. Cílem ex-ante hodnocení je optimalizace rozpočtových zdrojů podle operačních programů a zlepšení kvality programování<sup>146</sup> Cíle jsou všechna ex-ante hodnocení společné v různých zemích i pro různé programové dokumenty. Jejich smyslem je zajistit, aby jednotlivé dokumenty byly realistické a správně definující potřeby státu či regionu, jednoznačně vymezující oblasti veřejné intervence a provázaný s národními politikami i s cíli politiky EU<sup>147</sup>. EK navrhuje, aby evropské orgány každý rok posuzovaly pokrok strategický priorit a dosažené výsledky na základě zprávy Komise shrnující zprávy členských států o dosaženém pokroku. Jedná se o zavedení institutu výročních zpráv, což je změna oproti stávajícímu stavu. Součástí výročních zpráv jsou informace o pokroku dosaženém při provádění operačních programů, informace o finančním provádění operačního programu, o krocích podniknutých institucionálními orgány pro zajištění kvality a efektivnosti realizace, o opatřeních přijatých pro zajištění informovanosti a publicity operačního programu a dosaženém stavu financování velkých projektů a globálních grantů.

---

<sup>146</sup> Evropská komise: Návrh nařízení rady – o obecných ustanoveních týkajících se ERDF, ESF a FS, Brusel, 14.7.2004 KOM(2004) 492, článek 46

<sup>147</sup> BLAŽEK, J.: *Jsmo připraveni na programy EU*. Obec a finance Praha, Triada, s.r.o., ročník IX., číslo 4/2003, strana 52

## Regiony klasifikace NUTS v České republice

| NUTS II                | Rozloha (km <sup>2</sup> ) | Počet obyvatel    | Hustota obyvatel (počet obyv./km <sup>2</sup> ) | Počet obcí   |
|------------------------|----------------------------|-------------------|---|--------------|
| Praha                  | 496,1                      | 1 170 571         | 2 360   | 1            |
| Střední Čechy          | 11 014,6                   | 1 144 071         | 104   | 1 146        |
| Jihozápad              | 17 618,4                   | 1 175 330         | 67  | 1 124        |
| Severozápad            | 8 649,4                    | 1 126 721         | 130   | 486          |
| Severovýchod           | 12 439,8                   | 1 480 144         | 119   | 1 116        |
| Jihovýchod             | 13 992,3                   | 1 640 354         | 117   | 1 376        |
| Střední Morava         | 9 122,7                    | 1 225 832         | 134   | 701*         |
| Moravskoslezsko        | 5 535,1                    | 1 257 554         | 227   | 299*         |
| <b>Česká republika</b> | <b>78 868,4</b>            | <b>10 220 577</b> | <b>130</b>                                      | <b>6 249</b> |

Zdroj: Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

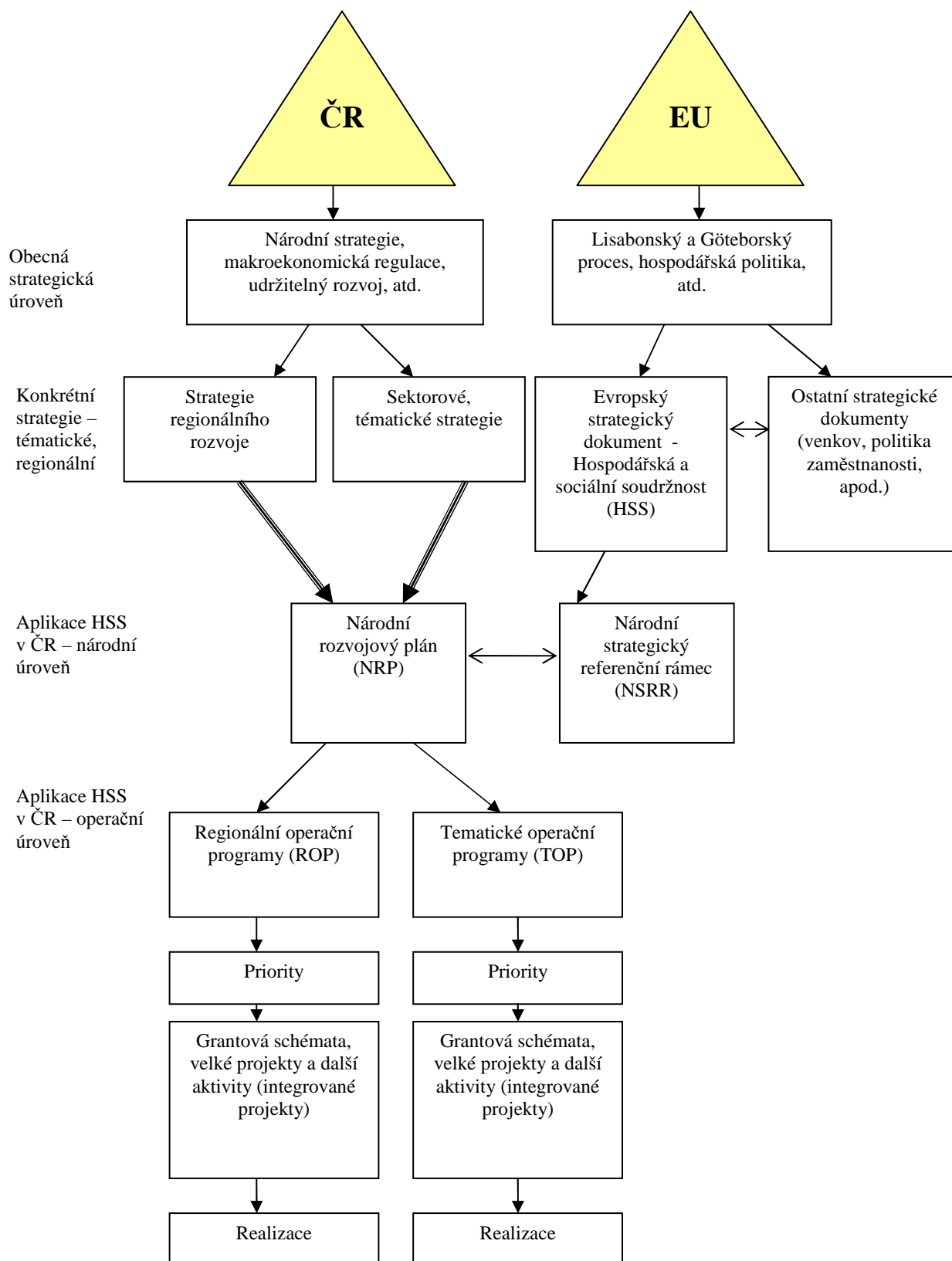
Zdroj: Návrh národního rozvojového plánu ČR 2007-2013, strana 10

| NUTS I          | NUTS II         | NUTS III        |
|-----------------|-----------------|-----------------|
| Česká republika | Praha           | Praha           |
|                 | Střední čechy   | Středočeský     |
|                 | Severozápad     | Ústecký         |
|                 |                 | Karlovarský     |
|                 | Jihozápad       | Plzeňský        |
|                 |                 | Jihočeský       |
|                 | Severovýchod    | Liberecký       |
|                 |                 | Královohradecký |
|                 |                 | Pardubický      |
| Jihovýchod      | Vysočina        |                 |
|                 | Jihomoravský    |                 |
| Střední Morava  | Olomoucký       |                 |
|                 | Zlínský         |                 |
| Moravskoslezsko | Moravskoslezský |                 |

## Mapa České republiky - regiony soudržnosti NUTS II







Zdroj: *Strategie regionálního rozvoje České republiky (části 1-9)*, pracovní verze, Praha, březen 2005

**Operační program Průmysl a podnikání** podporuje rozvoj podnikatelského prostředí, podnikání v průmyslu a v průmyslových službách, cílem je zvyšování konkurenceschopnosti české průmyslové produkce, podpora výzkum a vývoje v průmyslu a rozvoj a zvýšení efektivnosti energetiky.

**Operační program Rozvoj lidských zdrojů** podporuje vysokou a kvalitní úroveň zaměstnanosti založenou na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, včetně integrace ohrožených skupin sociální exkluzí, podporuje rovné příležitosti pro muže a ženy, dále pak rozvoj celoživotního učení. Podporována je i adaptabilita zaměstnanců a zaměstnavatelů na změny ekonomických a technologických podmínek.

**Operační program Infrastruktura** podporuje modernizaci a rozvoj dopravní infrastruktury celostátního významu a snižování negativních důsledků dopravy na životní prostředí. Dále bude podporovat ochranu životního prostředí a jeho složek (vody, ovzduší a klimatu, nakládání s odpady), ochranu přírody a krajiny a odstraňování starých zátěží.

**Operační program Rozvoj venkova a multifunkčního zemědělství** podporuje rozvoj venkovských částí regionů, adaptaci českého zemědělství na evropský model, rozvoj multifunkčního zemědělství, zefektivnění multifunkční role lesů a rozvoj vodního hospodářství.

**Společný regionální operační program** je komplementární s operačními programy jednotlivých sektorů a s Fondem soudržnosti, rozšiřuje jejich dopad na místní úroveň a orientuje se na společné rozvojové potřeby regionů.

**Jednotným programovým dokumentem pro Cíl 2** se region soudržnosti hl. m. Praha uchází o finanční podporu vybraných projektů z Evropského fondu regionálního rozvoje. Opatření navržená v tomto dokumentu naplňují základní účel Cíle 2, tj. „podporu hospodářské a sociální konverze regionů, které čelí strukturálním potížím“.

**Jednotný programový dokument pro Cíl 3** je dokumentem, na jehož základě bude poskytována podpora rozvoji lidských zdrojů na území hlavního města Prahy s využitím českých národních zdrojů a zdrojů Evropského sociálního fondu.

### **Operační program Podnikání a inovace**

Globálním cílem Operačního programu Podnikání a inovace je zvýšení konkurenceschopnosti sektoru průmyslu a podnikání, udržení přitažlivosti České republiky, regionů a měst pro investory, podpora inovací, stimulace poptávky po výsledcích VaV komercializaci výsledků VaV, podpory podnikatelského ducha a růstu hospodářství založeného na znalostech pomocí kapacit pro zavádění nových technologií a inovovaných výrobků, včetně nových informačních a komunikačních technologií.

### **Operační program Výzkum, vývoj, inovace**

Globálním cílem OP Výzkum, vývoj a inovace je vytváření pracovních míst prostřednictvím podpory činností založeným na znalostech, zejména zvýšením investic do výzkumu a vývoje a jeho infrastruktury, podporou nabídky inovací navazujících na výsledky výzkumu a vývoje a usnadněním přístupu k financím pomocí grantových a částečně i negrantových nástrojů tak, aby byla podpořena nabídka výsledků výzkumu a vývoje ze strany vysokých škol, výzkumných institucí a dalších subjektů

### **Operační program Zaměstnanost**

Globálním cílem Operačního programu Zaměstnanost je zvyšování zaměstnanosti a hospodářského růstu prostřednictvím rozvoje efektivního a flexibilního trhu práce, kvalifikované a konkurenceschopné pracovní síly a integrace sociálně vyloučených skupin obyvatelstva. Tento cíl zajišťuje realizaci strategického cíle Národního rozvojového plánu 2007-2013 Konkurenceschopná česká ekonomika a je plně v souladu se třetí obecnou zásadou Politiky soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti (Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013<sup>148</sup>) – Více a lepších pracovních míst.

### **Operační program Vzdělávání**

Globálním cílem Operačního programu Vzdělávání je Zkvalitnění fungování vzdělávacího systému, dosáhnout lepší připravenosti absolventů všech stupňů vzdělávání pro vstup na trh práce za současné minimalizace jakéhokoli typu znevýhodnění přístupu ke vzdělání, cestou otevření všech stupňů škol a rovněž spoluprací se zaměstnavateli a sociálními partnery umožnit přístup k celoživotnímu učení každému občanovi v kterékoliv fázi života.

---

<sup>148</sup> Sdělení Komise COM (2005) 299 Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013, Brusel, 5. července 2005

### **Operační program Životní prostředí**

Globálním cílem OP Životní prostředí je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako základního principu udržitelného rozvoje se zaměřením na plnění požadavků právních předpisů ES v oblasti životního prostředí.

### **Operační program Doprava**

Globálním cílem OP Doprava je vytvořit podmínky pro zajištění rozvoje kvalitní dopravy podle principů udržitelného rozvoje. Globální cíl OP Doprava vychází z globálního cíle NRP ČR 2007-2013, realizace tohoto operačního programu přispěje především k naplnění strategického cíle *Kvalitní fyzické prostředí* a následně pak k plnění ostatních strategických cílů.

### **Integrovaný operační program**

Globálním cílem IOP je vytvořit optimální, prorůstově orientované zázemí infrastruktury a služeb pro místní a regionální ekonomiku tak, aby se otevřela jednotnému trhu, došlo k posílení konkurenceschopnosti a růstu zaměstnanosti, a to prostřednictvím efektivního využití rozvojového potenciálu regionů, modernizací veřejné správy a podporou integrovaného přístupu v rozvoji vybraných městských lokalit.

### **Regionální operační programy**

Globální cíl Regionálních operačních programů se zaměřuje na urychlení rozvoje regionů ČR, na zvýšení jejich konkurenceschopnosti a atraktivity pro investice a na posílení kvality života obyvatel, při respektování vyváženého a udržitelného rozvoje regionů vycházející z využití jejich potenciálu. Takto nadefinovaný globální cíl ROP reflektuje a navazuje na globální cíl NRP 2007-2013.

### **Operační program Technická pomoc**

Pro zajištění aktivit podporujících efektivní řízení, kontrolu, sledování a vyhodnocování realizace Národního rámce politiky soudržnosti, který zastřešuje aktivity politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR, a pro aktivity spojené s využíváním prostředků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti vyžadující jednotný přístup na národní úrovni je k dispozici technická pomoc. Technická pomoc je obsažena v samostatném operačním programu. Řídicím orgánem operačního programu Technická pomoc je Řídicí orgán Národního rámce politiky soudržnosti.

### **Operační program Praha – konkurenceschopnost**

Globálním cílem Operačního programu Praha - Konkurenceschopnost je zvýšení konkurenceschopnosti Prahy jako dynamické metropole členské země EU prostřednictvím odstranění rozvojových bariér a slabín regionu, zkvalitněním městského prostředí, zlepšením dostupnosti dopravních a telekomunikačních služeb a rozvinutím inovačního potenciálu města.

### **Operační program Praha – Adaptabilita a zaměstnanost**

Globálním cílem druhého pražského operačního programu je zvyšování zaměstnanosti a hospodářského růstu pražské ekonomiky prostřednictvím rozvoje efektivního a flexibilního trhu práce, kvalifikované a konkurenceschopné pracovní síly, využití výzkumně-vývojového potenciálu regionu a integrace sociálně vyloučených skupin obyvatelstva.

### **Operační programy přeshraniční spolupráce**

Globálním cílem OP Přeshraniční spolupráce je podpora hospodářské a sociální integrace příhraničních území prostřednictvím odstraňování přetrvávajících bariér a posilování jejich rozvojového potenciálu. Prostřednictvím společných intervencí budou posilovány vzájemné hospodářské, společenské a kulturní vztahy, společná péče o přírodní bohatství, rozvoj cestovního ruchu a budování flexibilního trhu práce.

V rámci cíle Evropská územní spolupráce bude v programovém období 2007-2013 realizováno 5 bilaterálních operačních programů „Přeshraniční spolupráce“ a to česko-saský, česko-bavorský, česko-rakouský, česko-slovenský a česko-polský program.

### **Operační programy nadnárodní a meziregionální spolupráce**

Nadnárodní spolupráce bude zaměřena na strategické priority jako jsou věda a výzkum, informační společnost, dostupnost, životní prostředí, prevence rizik a integrované hospodaření s vodou. Konkrétní vymezení priorit bude definováno v Operačním programu.

Podpora meziregionální spolupráce pak bude směřovat do regionálních programů výměny informací a zkušeností, spolupráce a vytváření sítí s regiony v jiných členských zemích. Konkrétní vymezení spolupráce bude definováno v Operačním programu.

## ÚDAJE PRO KNIHOVNICKOU DATABÁZI

|               |  |
|---------------|--|
| Název práce   | Politika hospodářské a sociální soudržnosti pro období 2007-2013, příležitosti a hrozby z pohledu České republiky  |
| Autor práce   | Bc. Štěpán Rybín   |
| Obor          | Veřejná správa   |
| Rok obhajoby  | 2006   |
| Vedoucí práce | Ing. Ivana Mandysová, PhD.   |
| Anotace       | Tato diplomová práce analyzuje proces vytváření koordinované politiky hospodářské soudržnosti a finančního rámce na období 2007-2013.  |
| Klíčová slova | Evropská unie, politika HSS, regionální disparity, finanční rámec 2007-2013 (Agenda 2007), Agenda 2000, Národní rozvojový plán, Evropská rada, Evropský parlament, Evropská komise, Lisabonská strategie, udržitelný rozvoj, operační program, Regiony |