

MV858K Evropské správní právo

5. přednáška
Tomáš Svoboda

Program přednášky

- ***Regionální a kohezní politika EU. Východiska evropské nevrchnostenské správy.***
 - *Nevrchnostenská správa – pojem a souvislosti*
 - *Základní charakteristika kohezní politiky*
 - *Stručný vývoj kohezní politiky*
 - *Obsah kohezní politiky*
 - *A některé další aspekty*

Nevrchnostenská správa

- Tzv. vrchnostenská správa
 - = **mocenské vystupování VS** (zejména rozhodování o veřejných subjektivních právech)
- Tzv. nevrchnostenská správa
 - *„Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům statní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), **ale vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.**“*
 - (HOETZEL J., Československé správní právo, 1937)

Nevrchnostenská správa

- Základní dělení nevrchnostenské správy
 - *Fiskální* (= zjednodušeně problematika tzv. veřejného majetku)
 - *Pečovatelská* (= zjednodušeně poskytování určitých veřejných služeb – školství, zdravotnictví, infrastruktura apod.)

- V kontextu EU
 - Nepatří mezi okruh činností EU (*zásada svěření pravomocí*)
 - Tedy každý členský stát zajišťuje sám
 - Přesto **blízká souvislost s kohezní politikou EU**
 - Ta totiž jednak **zahrnuje značný finanční majetek EU** a jednak jej **užívá za účelem dosažení určitých cílů** - a to nikoli („běžnými“) mocenskými prostředky

Pojem kohezní politika

- Kohezní politika EU = „politika soudržnosti EU“
 - č. 174 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 158 Smlouvy o ES)
 - *Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.*
 - *Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.*
 - *V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.*

Základní charakteristika

– Redistributivní povaha

- **Nikoli regulativní** politika (obdobně společná zemědělská politika EU - „CAP“)
- Využívá **finanční intervence** (*de facto* investiční politika)
- **Specifické nástroje**
 - *Primární* = tzv. **strukturální fondy** (EFRR, ESF a Fond soudržnosti)
 - *Sekundární* = **granty** (nenávratné), **finanční nástroje** (návratné)
- **Rozpočet** – součástí 7letých **finančních rámců EU** („EU rozpočet“)
- EU rozpočet 2014–2020 = €1,082.5 mld. (1.02 % EU-28 HNP)
- Rozpočet kohezní politiky 2014–2020 = 34 % = **€368 mld.**
- (zbytek „CAP“ a „provoz“ institucí EU)

Základní charakteristika

– Rozdělení rolí

- **Utvářejí** – **členské státy** (Evr. rada, Rada EU, Evr. Parlament)
- Unijní právní rámec kohezní politiky + vnitrostátní realizace

- **Realizují** – **Evr. komise a** (především opět) **členské státy**
- Komise zejména „schvaluje“ operační programy a kontroluje
- Členské státy realizují intervence dle schváleného rámce

- Další relevantní aktéři (výbor regionů, místní aktéři apod.)
- Uplatnění tzv. *principu partnerství*

- Obecně lze říci, že kohezní politika = **výsledek politických kompromisů... zejména napětí „plátců“ v. „příjemců“**

Základní charakteristika

- Vztah k regionální politice EU
 - **Regionální politika** = institucionální reakce na nerovnoměrný vývoj na regionální úrovni (ať již hospodářský, společenský či jiný)
 - **1/ kohezní politika EU** vychází z regionální politiky EU
 - **2/ kohezní politika** plní (také) funkce regionální politiky EU (ovšem nikoli výhradně, viz dále)
 - Z tohoto důvodu také často označení „*Regionální politika EU*“
 - Případně někdy také jako „*Strukturální politika EU*“ = politika směřující k dosažení určité „strukturální změny“

Stručný vývoj

- Stěžejní otázka = regionální rozdíly uvnitř EU
 - Původně neřešeny, protože:
 - *1/ nevýznamné* (původní státy rozvinuté, až na *Mezzogiorno*)
 - *2/ očekávání efektů ekonomické liberalizace* (neoliberální přístup)
 - *3/ zprvu jiné priority* (budování „základů“ EU, resp. dříve ES)
- Později růst významu
 - *Prohlubování ekonomické integrace* (celní unie -> společný trh -> měnová unie) a jejích důsledků
 - *Rozšiřování EU* (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013)
 - Případně také rostoucí *skepse k samovolnému vyrovnání regionálních rozdílů* (resp. opouštění neoliberálního přístupu, místo toho nové přístupy, např. zkoumání *aglomeračních sil*)

Stručný vývoj

- Reakce na rostoucí disparity
 - Od 60. let zájem Komise
 - **1975 – počátek „regionální politiky EU“**
 - Vytvoření *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (ERDF)
 - Důraz na konvergenci a „přechodové regiony“
 - **Průběžné reformy** (navyšováním vlivu Komise, více prostředků, formováním určitého „strategického rámce“)
 - **1988 = zásadní reforma (vytvoření „kohezní politiky EU“)**
 - Smlouva o EHS – **nově politika hospodářské a sociální soudržnosti** (později také třetí územní rozměr kohezní politiky)

Stručný vývoj

- Nové principy kohezní politiky (1988)
 - *Programování*
= operační programy, programová období
 - *Koncentrace*
= 5 prioritních cílů (nikoli „všechno a nic“)
 - *Adicionalita*
= „přidaná hodnota“ intervencí + obligatorní spoluúčast příjemců
 - *Partnerství*
= spolupráce s různými aktéry kohezní politiky, víceúrovňová správa (europeizace)
- Nově definice územních „statistických jednotek“ - *NUTS*
- Rozpočet **x2** (později opakovaně navyšován)

Obsah kohezní politiky

– Nejobecnější účel

- = „**Soudržnost**“ (3 dimenze)
- *Hospodářská* (zejména hospodářská konvergence)
- *Sociální* (zejména zaměstnanost)
- *Územní* (nejméně jasná dimenze, různé významy...)

– Soustava cílů

- Primární
- Tematické cíle a priority

- Ale v zásadě vágní pojmy, **nikoli exaktní cíle**, svou podstatou spíše pouze „**záměry podpory**“ (= „*kam mají jít peníze*“)

Obsah kohezní politiky

– Primární cíle 1988

1. *Podpora rozvoje a strukturálních změn hospodářsky zaostávajících regionů;*
2. *Konverze regionů vážně zasažených úpadkem průmyslu;*
3. *Boj s dlouhodobou nezaměstnaností;*
4. *Zvyšování zaměstnanosti mladých lidí;*
5. *(a) Urychlování strukturálních změn v zemědělství a (b) Podpora rozvoje zemědělských oblastí.*

- **Ústřední motiv** = přechod k jednotnému vnitřnímu (společnému) trhu

Obsah kohezní politiky

– Primární cíle 1993

1. *Podpora rozvoje a strukturálních změn hospodářsky zaostávajících regionů*
2. *Konverze regionů vážně zasažených úpadkem průmyslu*
3. *Boj s dlouhodobou nezaměstnaností*
4. *Zvyšování zaměstnanosti mladých lidí*
5. *(a) Urychlování strukturálních změn v zemědělství a (b) Podpora rozvoje zemědělských oblastí*
6. ***Podpora neobydlených arktických regionů***

- **Ústřední motiv** = přechod k měnové unii
- Nový primární cíl pro zaostávající regiony nových (ale ekonomicky rozvinutých) členských států – Finska a Švédsko

Obsah kohezní politiky

– Primární cíle 2000

- *1. Podpora rozvoje a strukturálních změn regionů, jejichž rozvoj zaostává*
- *2. Podpora hospodářské a sociální přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím*
- *3. Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti*
- **Ústřední motiv** = konsolidace před tzv. východním rozšířením

Obsah kohezní politiky

– Primární cíle 2007

- *1. Konvergence*
 - *2. Konkurenceschopnost a zaměstnanost*
 - *3. Evropská územní spolupráce (mezistátní projekty v pohraničních oblastech)*
-
- **Ústřední motiv** = nově explicitně zaměření na tzv. nové výzvy (Lisabonská strategie 2010)
 - Těm vyhrazen cíl *Konkurenceschopnost a zaměstnanost*

Obsah kohezní politiky

– Primární cíle 2013

- 1. *Investice pro růst a zaměstnanost*
- 2. *Evropská územní spolupráce*

- **Ústřední motiv** = posilování významu „nových výzev“ (strategie Evropa 2020)
- Cíl *Investice pro růst a zaměstnanost* kombinací soudržnosti + „nových výzev“

Obsah kohezní politiky

- Různé interpretace kohezní politiky...
 - **Soudržnost = ?**
 - *Konvergence*
 - Historicky základní rozměr, ale...
 - Priority také mimo regionální kontext („lisabonizace“ kohezní politiky)
 - Příjemci podpory také rozvinuté regiony (byť v menší míře)
 - Konvergence obecně jen jeden z rozměrů kohezní politiky, dále např.:
 - *Redistribuce*
 - Potřeba rovnoměrného sdílení přínosů evropské (unijní) integrace
 - Solidarita, spravedlnost...
 - *Kompenzace*
 - „Vítězové“ integrace kompenzují „poražené“ (resp. bohaté státy ty chudé)
 - Lze ale také chápat jako období „úplatku“ za podporu politických cílů...
 - *Integrace*
 - Obecné zvyšování „integračního potenciálu“ EU prostřednictvím kohezní politiky
 - Jenže má tato politika skutečně integrační efekty?

Obsah kohezní politiky

- „Lisaboonizace“ kohezní politiky
 - Lisabonská strategie (2000 – 2010)
 - Tzv. **nové výzvy** pro EU a jejich prolínání do unijních politik, zejm.:
 - *Globalizace*
 - *Probíhající demografická změna*
 - *Ekonomický růst*
 - *Konkurenceschopnost, inovace, vzdělanostní ekonomika*
 - *Ochrana životního prostředí (klimatická změna)*
 - *Energetická závislost*
 - *Finanční krize z roku 2008*
 - *Migrační krize*
 - *Rovnost mužů a žen*
 - ***Aktuálně nepochybně také onemocnění Covid-19***
- Kohezní politika je nyní součástí „něčeho většího“

Obsah kohezní politiky

- Nově „dvojitá mise“ kohezní politiky
 - jednak stále (zejména) **soudržnost**
 - Ale nově také naplňování **unijních strategií**
 - V období 2007 – 2013 **Lisabonská strategie** = *strategie růstu a zaměstnanosti*
 - V období 2014 – 2020 strategie **Evropa 2020** = *Evropská strategie pro chytrý, udržitelný a inkluzivní růst*
- Avšak příliš mnoho cílů kohezní politiky = problém „zahlcenosti cílů“, což řešeno příklonem k „*flexibilitě*“ kohezní politiky
- S tím ale také kohezní politika méně jednoznačnou s čímž souvisejí **otázky účelu (obsahu) a efektivity kohezní politiky**

Obsah kohezní politiky

- Současný obsah kohezní politiky
 - Narůstající význam „nových výzev“, cesta zpět zřejmě není (na nové výzvy třeba reagovat, „politika pro chudé“ neudržitelná)
 - Fakticky **transformace** kohezní politiky na hlavní unijní investiční politiku
 - Tato transformace ovšem **právem nepřiznaná**
 - (Pouze skrze sekundární právo, v primárním právu pořád tentýž cíl jako před více než 30 lety = *posilování soudržnosti*)

Efektivnost kohezní politiky

- Je pochopitelně **stěžejní otázkou**, jelikož podpora poskytována z finančního majetku EU = fakticky majetku členských států
- **Základní roviny**
 - **1) Efektivnost kohezní politiky jako celku**
 - Nepanuje shoda...
 - **Irsko** (považováno za úspěch konvergence)
 - x **Řecko, Itálie, Španělsko** („nekonečná“ konvergence?)
 - Hodnocení komplikují obsahové nejasnosti = co má být vlastně dosaženo?
 - **2) Efektivnost využívání jejích nástrojů**
 - Význam zejména vnitrostátního práva, resp. právní úpravy jednotlivých aspektů (např. poskytování dotací, mechanismů ochrany před zneužíváním podpory apod.)
 - V domácím kontextu existence jistých „**systemových rizik**“ (viz dále)

Právní rámec kohezní politiky

– Právní rámec obecně

– Unijní

- Základní zásady (principy) kohezní politiky
- Jádro = příprava, schvalování a provádění operačních programů
- Řada dalších aspektů, zejm. požadavek udržitelnost, podíl na financování apod.

– Vnitrostátní (viz dále)

– Právo EU

– Základní smlouvy – Smlouva o fungování EU (viz dříve)

– Sekundární právo

- „*Obecné nařízení*“ = obecná úprava základních otázek
- „*Zvláštní nařízení*“ = úprava specifik, několik předpisů
- Jiné předpisy – zejm. „*finanční nařízení*“ upravující některé finanční aspekty

„Systemová rizika“

– Unijní právní rámec

- Vyžaduje *principy 3E* (*economy, efficiency, effectiveness*)
- Avšak klade **velmi mírné požadavky** na
 - *Udržitelnost* (obecně pouze 5 let)
 - *Míru spolufinancování* příjemcem podpory (obecně až pouze 30 %, v období 2013 – 2020 dokonce až pouze 15 %)
- = **Nízká zainteresovanost** příjemce podpory (právní i ekonomická)
- V důsledku tak **přenášení odpovědnosti za efektivnost** využívání nástrojů kohezní politiky z příjemce **na poskytovatele**
 - Což klade vysoké požadavky na kvalitu veřejné správy, resp. institucí...
- Diskutabilní **podpora soukromého sektoru** (malé a střední podniky)
Primární účely = *konkurenceschopnost a zaměstnanost*

„Systemová rizika“

- Vnitrostátní (česká) úroveň
 - Obecné riziko = **preference absorpce před efektivností**
 - Obzvláště v kombinaci s relativně vysokým objemem alokované podpory
 - **Nevyhovující právní úprava** poskytování dotací, zejm.:
 - Nejednotnost, nepřehlednost, neúplnost (srov. zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)
 - Absence kvalitativních požadavků na poskytování dotací (viz *principy 3E*)
 - **Selhání při implementaci**
 - = Zejm. zneužívání podpory (ROP Severozápad apod.)

Období 2021-2027

– Návrhy EK

- Poprvé snížení objemu prostředků (o 10 %)
- Zjednodušení právního rámce a mechanismu kohezní politiky
- Zvýšení „flexibility“ kohezní politiky
- Další kritéria pro poskytování podpory (zejm. na „nové výzvy“)
- Zvýšení spolufinancování (zpět na nejméně 30 %)
- Vyšší využívání finančních nástrojů

– Ale obtíže při schvalování rozpočtu EU

- Které se nepochybně v aktuální situaci ještě prohloubí...
- Na druhou stranu kohezní politika bude nepochybně hrát roli v souvislosti s důsledky Covid-19

Literatura (vybraná)

- SVOBODA, Tomáš. *Efektivnost využívání strukturálních fondů EU - vybrané právní aspekty*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 149 s. ISBN 978-80-210-8427-8.
- BAUN, Michael J., MAREK, Dan. *Cohesion Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, 295 s. ISBN 978-0-230-52472-9.
- JONES, J. Barry, KEATING, Michael (eds.). *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, 306 s. ISBN 0-19-827999-X.
- TARŠCHYS, Daniel. *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17, 2003, 104 s. ISBN 91-85129-16-X.

– Děkuji za pozornost