

Regionální a kohezní politika Evropské unie

MV927K Veřejný majetek – 28. 11. 2019

Mgr. Tomáš Svoboda

Nevrchnostenská správa

- Vrchnostenská správa
 - = **nadřízené** vystupování VS (neboli výkon veřejné moci)
- 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, Československé správní právo, 1937)

Nevrchnostenská správa

- Základní dělení
 - *fiskální* (správa veřejného majetku)
 - *pečovatelská* (poskytování služeb)
- V kontextu EU
 - nepatří mezi okruh činností EU (zásada svěřením pravomocí)
 - přesto **blízká souvislost s kohezní politikou EU**

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 „CAP“)
- **finanční intervence** (de facto investiční politika)
- **specifické nástroje**
 - *primární* = tzv. strukturální fondy (EFRR, ESF a Fond soudržnosti)
 - *sekundární* = granty (nenávratné), finanční nástroje (navratné)
- **rozpočet**
 - 7leté **finanční rámce**
 - 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** (Rada, Parlament)
- unijní právní rámec kohezní politiky + vnitrostátní realizace

- **realizují** – **Komise a** (především) **členské státy**
- Komise zejména „schvaluje“ operační programy
- členské státy realizují intervence dle schváleného rámce

- další aktéři (výbor regionů, místní aktéři...)
- uplatnění tzv. *principu partnerství*

- obecně lze říci, že kohezní politika = **výsledek politických kompromisů... napětí: plátcí v. příjemci**

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)
 - z tohoto důvodu také označení „*Regionální politika EU*“
 - případně „*Strukturální politika EU*“ – jako politika směřující k dosažení určité „strukturální změny“

Stručný vývoj

- Stěžejní otázka = regionální rozdíly uvnitř EU
 - původně neřešeny, protože:
 - 1/ *nevýznamné* (až na *Mezzogiorno*)
 - 2/ *očekávání efektů liberalizace* (neoliberální přístup)
 - 3/ *dříve jiné priority*
- Později růst významu
 - *prohlubování ekonomické integrace* (celní unie -> společný trh -> měnová unie)
 - *rozšiřování EU* (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013)
 - případně také rostoucí *skepse k samovolnému vyrovnání disparit* (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, navyšováním prostředků, formováním určitého „strategického rámce“)
 - **1988 = zásadní reforma (vytvoření kohezní politiky)**
 - Smlouva o EHS – **nově politika hospodářské a sociální soudržnosti** (později také třetí územní rozměr kohezní politiky)

Stručný vývoj

- Nové principy (1988)
 - *programování*
= operační programy, programová období
 - *koncentrace*
= 5 prioritních cílů
 - *adicionality*
= „přidaná hodnota“ + spoluúčast
 - *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
 - v zásadě ale **vágní pojmy** či pouze „**záměry podpory**“ ...

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.*

– **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***

- **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*
- **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)*

- **motiv** = nově explicitně zaměřením 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*

- **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?*
 - priority mimo regionální kontext („lisabonizace“ kohezní politiky)
 - příjemci nejen zaostávající regiony (byť v menší míře)
 - konvergence jen jeden z rozměrů kohezní politiky...
 - *redistribuce?*
 - rovnoměrné sdílení přínosů integrace
 - solidarita, spravedlnost...
 - *kompence?*
 - „vítězové“ kompenzují „poražené“
 - lze ale také chápat jako období „úplatku“...
 - *integrace?*
 - zvyšování „integračního potenciálu“ EU
 - má ale skutečně integrační efekty?

Obsah kohezní politiky

- „Lisaboonizace“ kohezní politiky
 - Lisabonská strategie (2000 – 2010)
 - tzv. **nové výzvy** pro EU a jejich prolínání do unijních politik
 - *globalizace*
 - *probíhající demografická změna*
 - *ekonomický růst*
 - *konkurenceschopnost, inovace, vzdělanostní ekonomika*
 - *ochrana životního prostředí (klimatická změna)*
 - *energetickou závislost*
 - *finanční krize z roku*
 - *migrační krize*
 - *rovnost mužů a žen*
- kohezní politika je nyní součástí „něčeho většího“

Obsah kohezní politiky

- „Dvojí mise“ kohezní politiky
 - jednak soudržnost
 - a nově také **unijní strategie**
 - od 2007 – 2013 **Lisabonská strategie** = *strategie růstu a zaměstnanosti*
 - pokračuje 2014 – 2020 strategie **Evropa 2020** = *Evropská strategie pro chytrý, udržitelný a inkluzivní růst*
- řeší problém „zahlcenosti cíli“ příklonem k „flexibilitě“ kohezní politiky
- s tím ale také **otázky účelu (obsahu) a efektivnosti kohezní politiky**

Obsah kohezní politiky

- Současný obsah kohezní politiky
 - narůstající preference nových výzev
 - cesta zpět zřejmě není (na nové výzvy třeba reagovat...)
 - hrozba i příležitost pro kohezní politiku...
 - = faktická transformace kohezní politiky
 - na hlavní unijní investiční politiku
 - tato transformace ovšem právem nepřiznaná (pouze skrze sekundární právo, v primárním právu pořád cíl posilování *soudržnosti – hospodářské, sociální a územní*)

Efektivnost kohezní politiky

- = Významná otázka

- Základní roviny
 - **1) efektivnost jako celku**
 - nepanuje shoda...
 - Irsko (považováno za úspěch konvergence)
 - x Řecko, Itálie, Španělsko („nekonečná“ konvergence)
 - komplikují obsahové nejasnosti kohezní politiky...

 - **2) efektivnost využívání jejích nástrojů**
 - význam práva, resp. právní úpravy jednotlivých aspektů (např. poskytování dotací, mechanismy ochrany před zneužíváním podpory...)
 - existence jistých „*systémových rizik*“, viz dále

Právní rámec kohezní politiky

– Právní rámec obecně

– unijní

- základní zásady (principy)
- jádro = příprava a provádění operačních programů
- úpravy řady dalších aspektů = zejm. udržitelnost, podíl na financování apod.

– vnitrostátní právní rámec

– Právo EU

- základní smlouvy – Smlouva o fungování EU
- sekundární právo
 - *obecné nařízení*
 - *zvláštní nařízení (několik)*
 - jiné předpisy – např. *finanční nařízení*

„Systemová rizika“

– Unijní právní rámec

- vyžaduje **principy 3E**
- avšak klade **velmi mírné požadavky** na
 - *udržitelnost* (obecně pouze 5 let) a
 - malou *míru spolufinancování* příjemce 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)

„Systemová rizika“

- Národní (česká) úroveň
 - obecné riziko = **preference absorpce před efektivností**
 - obzvlášť v kombinaci s vysokou mírou alokace podpory pro členský stát...
 - **nevyhovující právní úprava** poskytování dotací
 - 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 (principy 3E)
 - **selhání při implementaci**
 - = zejm. zneužívání podpory (ROP Severozápad apod.)

Období 2020-2027

– 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

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.
 - TARSHYS, 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