

Využívání strukturálních fondů, kohezní politika EU

NVV15Zk Veřejný majetek

(8. 12. 2023)

Tomáš Svoboda

Program přednášky

Regionální a kohezní politika EU. Východiska evropské nevrchnostenské správy.

- Tzv. vevrchnostenská správa a europeizace*
- Základní charakteristika kohezní politiky*
- Stručný vývoj kohezní politiky*
- Obsah kohezní politiky*
- A některé další aspekty*

Nevrchnostenská správa

□ Vrchnostenská X 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, Jiří. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 13).

□ **Možné pohledy** (na tzv. nevrchnostenskou správu)

- *fiskální* (= hospodaření s veřejným majetkem)

- *pečovatelská* (= poskytování veřejných služeb)

Nevrchnostenská správa

□ Europeizace (EU)

□ 1/ Europeizace vnitrostátní nevrchnostenské správy

např. regulace tzv. veřejných podpor

□ 2/ Evropská „strategická“ spolupráce

např. Trans-European Transport Network (TEN-T)

□ 3/ Společná regionální (?) politika

= kohezní politika EU

jejím prostřednictvím ale také

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 (návratné)

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 + rozpočet

□ **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* (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

- Nově definice územních „statistických jednotek“ - *NUTS*
 - = *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*
- 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

□ Primární cíle 2020

□ **The Joint Action Plan** includes actions on:

1. *a more **competitive and smarter** Europe*
2. *a **greener**, low carbon transitioning towards a **net zero carbon economy***
3. *a more **connected Europe** by enhancing mobility*
4. *a more **social and inclusive** Europe*
5. *Europe **closer to citizens** by fostering the sustainable and integrated development of all types of territories*

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*

- *Energetická závislost*

- *Rovnost mužů a žen*

- *Finanční krize z roku 2008*

- *Migrační krize*

- ***Aktuálně nepochybně také onemocnění Covid-19***

□ Kohezní politika je nyní součástí „něčeho většího“

Obsah kohezní politiky

□ Nově „dvojitá mise“ kohezní politiky

□ Stále **soudržnost**, 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*

□ Fakticky **transformace** kohezní politiky na 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*)

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)

□ *Redistribuce?*

- Solidarita, spravedlnost...

□ *Kompenzace?*

- „Vítězové“ integrace kompenzují „poražené“ (resp. bohaté státy ty chudé)

□ *Integrace?*

- Obecné zvyšování „integračního potenciálu“ EU

Právní rámec kohezní politiky

□ Právní rámec obecně

□ Unijní

- Základní zásady (principy) kohezní politiky
- Jádrem = 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

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 dosaženo?

□ 2) Efektivnost využívání jejích nástrojů

- Význam zejména vnitrostátního práva, resp. právní úpravy jednotlivých aspektů (např. poskytování podpor, mechanismů ochrany před zneužíváním podpory apod.)
- V domácím kontextu existence jistých „**systemových rizik**“ (viz dále)

„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 2014 – 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...

„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.)

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.
 - TARSchYS, 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