

11 POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ, ÚZEMNÍ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V této kapitole navážeme na výklad předchozí kapitoly a budeme se zabývat další významnou dílčí hospodářskou politikou, ve které pravomoci sdílejí členské státy a instituce Evropské unie. Jedná se o politiku hospodářské, územní a sociální soudržnosti, která bývá velmi často zaměňována s regionální politikou. Ta je však pouze její součástí, nikoliv synonymem. Mimo základní charakteristiky této politiky se seznámíte s jejími hlavními cíli, jejím významem v rámci komplexu Evropskou unií uplatňovaných hospodářských politik, a s fondy, které byly zřízeny pro její finanční zajištění.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vymežit politiku soudržnosti
- popsat její principy a hlavní finanční nástroje

Získáte:

- přehled o vývoji politiky soudržnosti a její finanční náročnosti
- přehled programovacích období a finančních nástrojích politiky soudržnosti

Budete schopni:

- definovat hlavní směry vývoje této politiky
- charakterizovat hlavní problematické aspekty spojené s její realizací
- vymežit organizaci této politiky.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Politika soudržnosti, Evropské strukturální a investiční fondy, principy politiky soudržnosti, programovací období politiky soudržnosti.

Ve většině členských zemí EU existují mezi jednotlivými částmi (regiony) poměrně značné rozdílnosti, které jsou dány jednak historickými či přírodními faktory, jednak např. technologickým pokrokem. Fakt, že v dané zemi existují rozvinuté regiony na straně jedné a zaostalé regiony na straně druhé, s sebou nese celou řadu ekonomických, sociálních a v neposlední řadě i ekonomických problémů. Proto se jednotlivé vlády členských zemí EU snaží tyto rozdílnosti (disparity) v čase snižovat. Obecně pak hovoříme o tzv. strukturální politice, jakožto komplexu nejrůznějších hospodářských politik, jejíž nejdůležitější složkou je politika regionální, obsahuje ale také politiky sociální či zaměstnanosti, dále zemědělskou politiku (zejména rozvoj venkova), průmyslovou politiku či politiku podpory vědy a výzkumu. Strukturální politiku EU jako takovou však nikde v zakládacích smlouvách nenajdeme. V evropském kontextu se setkáváme spíše s pojmem politika soudržnosti, jež je orientována na soudržnost (kohezi) v oblasti hospodářské, územní a sociální. Mimoto je určitá část strukturální politiky obsažena i v dalších politikách Unie, jako je např. společná zemědělská politika, resp. v jejím druhém pilíři - rozvoji venkova, či politika na podporu výzkumu a vědeckotechnického rozvoje. Jednotlivé politiky se navíc v určitých oblastech prolínají a je velmi složité určit přesný okruh opatření, které jsou výlučně součástí strukturální politiky, resp. politiky soudržnosti.

Politika hospodářské, územní a sociální soudržnosti je v rámci Evropské unie zajištěna celou řadou právních aktů. Opatření, vztahující se k různým aspektům realizace politiky soudržnosti, jsou po legislativní stránce zakotvena v nařízeních Rady. Nařízení, jak již bylo vymezeno v části Právo Evropské unie, představuje závazný legislativní akt normativní povahy, obecně závazný jak na úrovni Unie, tak na úrovni jednotlivých členských států, který zavazuje jak tyto státy, tak i jejich vnitrostátní subjekty práva.

Zatím v poslední revizi zakládacích smluv, Lisabonské smlouvě, je při formulování cílů EU explicitně uvedeno, že Unie „*podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy*“. Dále je ve Smlouvě o fungování Evropské unie v článku 4 zakotveno, že hospodářská, sociální a územní soudržnost patří mezi tzv. sdílené pravomoci Unie a členských států. Přitom této oblasti je ve smlouvě věnována celá Hlava XVIII, články 174-178. Politika soudržnosti tak zaujímá významné postavení v rámci celkové hospodářské politiky Unie. Co se týče výše finančních prostředků, které jsou vynakládány na realizaci této politiky, dlouhodobě se řadí na druhé místo hned za společnou zemědělskou politiku.

11.1 Vývoj politiky soudržnosti EU

Samotné formování realizace politiky soudržnosti EU pak můžeme rozdělit do několika etap s charakteristickými rysy:

Období let 1958 až 1973 považujeme za období, ve kterém nebylo této politice věnováno příliš prostoru, ačkoli již při zakládání Evropského hospodářského společenství v roce 1957 si členské země uvědomovaly, že difference v ekonomické a sociální úrovni jednotlivých regionů jsou nežádoucí. V Římské smlouvě se tak pouze hovořilo o tom, že je nezbytné zajištění posílení jednoty ekonomik členských zemí a zajištění jejich harmonického vývoje zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými oblastmi a odstranění zaostávání oblastí s horšími

podmínkami. Paleta nástrojů se však odlišovala od těch, které známe v současnosti, diametrálně. Důvodem byl fakt, že šestice zakládajících států EHS dosahovala na konci 50. let podobné ekonomické úrovně a rozdíly mezi regiony v jednotlivých členských státech (snad s výjimkou Itálie a Francie) nebyly tak markantní, jak tomu nastalo v pozdějších letech. Navíc se vycházelo z celé řady předpokladů jako např. to, že hospodářským růstem národních ekonomik se vyřeší regionální problémy, přičemž se současně díky integraci trhu zostří konkurence, jež pak způsobí problémy zvláště v regionech s významnou koncentrací starých průmyslových odvětví, a proto jim bude třeba poskytnout zvláštní pomoc. Podstatou první koncepce politiky soudržnosti byla tedy více méně kompenzace některých negativních dopadů (zejména těch sociálních) vytvoření Společenství. Politika soudržnosti, pokud se vůbec dá o ní v této době hovořit, se tedy vyskytovala ve značně okleštěné podobě, kdy Evropská investiční banka zajišťovala výhodné půjčky slabším regionům a určité strukturální či regionální dopady měla rovněž společná zemědělská politika realizovaná od roku 1962. Jako prioritní cíl i nadále existoval závazek vytvoření celní unie.

Období let 1974 až 1985 je spojováno s růstem významu této politiky. To bylo dáno jednak prvním rozšířením v roce 1973 o Dánsko, Irsko a Velkou Británii. V důsledku tohoto rozšíření došlo také ke zvýraznění diference nejen mezi členskými zeměmi, ale zejména mezi jednotlivými regiony. Dalším faktorem, jenž měl zásadní vliv na prohlubování regionálních nerovnováh, byla i složitá ekonomická situace v průběhu celých 70. let, která se začala projevovat výrazněji v tzv. problémových regionech s převahou odvětví ztrácející svoji konkurenceschopnost (typickým příkladem je např. textilní či uhelný průmysl). To mělo za následek nárůst míry nezaměstnanosti a s tím spojené sociální problémy v postižených regionech. Mimoto se začaly prohlubovat rozdíly nejen mezi regiony v rámci dané země, ale i mezi jednotlivými zeměmi. Proto v roce 1973 předložila Komise Radě tzv. *Thomsonovu zprávu*, která identifikovala kromě důvodů existence regionální politiky a směrnic zahrnujících opatření vedoucích ke zmírnění regionálních disparit i úzké propojení mezi realizací Hospodářské a měnové unie a strukturálními a regionálními nerovnováhy, které mohly ovlivnit samotnou realizaci HMU. Existovaly obavy ve smyslu toho, že by po zavedení jednotné měny mohlo dojít k prohloubení stávajících nerovnováh. Ve zprávě jsou navíc identifikovány příčiny a charakter regionálních disparit – jednalo se především o oblasti s převahou zemědělského sektoru, kde výrazně klesla zaměstnanost. Dále byly do problémových oblastí zahrnuty v této zprávě i oblasti, ve kterých došlo ke strukturálním průmyslovým změnám a které byly postiženy strukturální nezaměstnaností. Jako důsledek těchto negativních procesů byla označena extrémně vysoká vnější migrace. V roce 1975 byl založen Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), čímž dochází i k faktickému nastartování politiky soudržnosti, resp. její regionální dimenze. ERDF se stal základní vnitřní institucí Společenství pro realizaci regionální politiky a nástrojem na snižování výrazných regionálních diferencí ve Společenství. Fond v prvních letech své existence disponoval se značně omezeným objemem finančních prostředků a rozdělování prostředků z tohoto nástroje mezi členské země probíhalo prostřednictvím fixních kvót, což z ERDF v podstatě učinilo zdroj finančních prostředků pro tvorbu vlastních politik členských zemí. Pomoc z rozpočtu byla přidělována na základě projektů, které členské státy předkládaly Evropské komisi, v podstatě automaticky. Pro praktickou realizaci strukturální a regionální politiky bylo přijato Schéma regionálních rozvojových programů.

Období let 1986 až 1992 je obdobím, kdy politika soudržnosti nabývá i nadále na svém významu, což je dáno i tím, že v roce 1986 se Společenství rozšiřuje o další státy s relativně nižší ekonomickou úrovní, a to Španělsko a Portugalsko. V této etapě se objevuje i nový prvek v podobě střednědobého plánování regionálních programů, který je v pozdější době využit při reformě politiky soudržnosti, jež byla uskutečněna v roce 1988 po schválení Jednotného evropského aktu (1986). Doslova se v něm uvádí, že „*Společenství rozvíjí a uskutečňuje aktivity vedoucí k podpoře celkového harmonického vývoje a k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství se zaměřuje zvláště na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony a soustřeďuje se na zaostalé regiony, jimž se dostává nejmenší podpory.*” Od reformy strukturálních fondů v roce 1989 vyhlásila EU princip tzv. soudržnosti – snižování disparit v ekonomickém výstupu a příležitostech mezi regiony EU – za jednu ze svých hlavních politik. Přestože nové pojetí politiky soudržnosti uplatňované ve Společenství bezesporu zaznamenalo celou řadu pozitivních výsledků spočívajících především ve snížení regionálních rozdílů, objevila se v souvislosti se vstupem Španělska a Portugalska, které se staly velkými příjemci pomoci, potřeba hledat efektivnější způsoby realizace integračních cílů v této oblasti. Pod palbou kritiky se ocitla zejména nízká míra koordinace regionální politiky se zemědělskou a sociální politikou ve sféře finanční i koncepční. Proto bylo v roce 1988 orgány Společenství rozhodnuto o integraci regionální politiky s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. politiky soudržnosti. Nově se vytvořil systém cílů (v tomto období jich existovalo celkem pět), které vymezovaly regiony dle problémů, které měly být pomocí finanční pomoci ze strany Společenství řešeny. Byl zároveň zvýšen i objem finančních prostředků určených k provádění této politiky, což odráželo obavy, že zavádění společného vnitřního trhu může vyvolat růst regionálních nerovností v případě, že nebudou realizována účinná opatření ve prospěch určitých regionů. Zároveň došlo ke zvýšení souhrnné částky určené na politiku soudržnosti, a to na 14 mld. ECU ročně, což v tomto období činilo přibližně 20% výdajů z rozpočtu EU. Současně byla zavedena standardizovaná pravidla pro čerpání pomoci. Mezi nejzaostalejší regiony, kam logicky mířila i největší suma finančních prostředků, spadaly zejména regiony v Portugalsku, Španělsku, jižní Itálii, Řecku a Irsku. Zcela specifickým případem byly regiony bývalého NDR, které měly dvojí přísun pomoci: jednak ze strukturálních fondů, jednak v rámci finančních transferů ze západní části Německa.

Období let 1993 až 1999 se vyznačuje konsolidací v dosavadním pojetí politiky soudržnosti. Poněvadž se výše uvedené cíle politiky soudržnosti, které byly vymezeny v předcházejícím období, osvědčily, zůstaly v platnosti i v tomto období s jedinou změnou. Touto změnou byla formulace šestého cíle zaměřujícího se na pomoc odlehlým regionům, jenž byl zaveden v souvislosti s rozšířením o dvě skandinávské země (Finsko a Švédsko) a Rakousko v roce 1995. Zároveň dochází ke zjednodušení procedur při získávání finančních prostředků, dále k vytvoření Kohezního fondu (viz dále) a k navýšení prostředků plynoucích na politiku soudržnosti, což v tomto období představovalo přibližně 30% všech výdajů z rozpočtu. Mezi hlavní příjemce pomoci patřily i nadále nejzaostalejší regiony v bývalé NDR, Řecku, Španělsku, Portugalsku, Irsku a jižní Itálii. Maastrichtskou smlouvou byl také zřízen v roce 1994 poradní orgán, tzv. **Výbor regionů**, který má za úkol, projednáváním opatření směřujících k podpoře zaostávajících regionů ze strukturálních fondů, posilovat ekonomickou a sociální soudržnost Unie. Výbor regionů je složen ze zástupců místních a regionálních samosprávních

orgánů členských zemí, což ve své podstatě souvisí s jeho posláním vyslyšet regionální a místní názory na záležitosti, jež se právě této úrovně státní správy dotýkají. Výbor regionů vykonává poradní funkci při rozhodování orgánů Evropské unie, tj. zejména Rady a Evropského parlamentu.

Období let 2000 až 2006 je důležitým obdobím i pro Českou republiku, jež se v roce 2004 stala z jedné členských zemí Evropské unie. Politika soudržnosti byla v průběhu devadesátých let kritizována zejména kvůli svému širokému záběru a plošnosti podpor. Mnohdy docházelo k překryvu realizovaných programů, což vedlo k neefektivnímu využívání finančních prostředků určených na provádění strukturální politiky. Na jaře 1997, kdy se konalo mimořádné zasedání Evropské rady v Berlíně, byl schválen materiál s titulem Agenda 2000, popisující výhled pro EU v prvních letech příštího století. V dokumentu se mimo jiné hovoří i o ekonomické a sociální kohezi a o strukturálních fondech, jsou zde uvedeny hlavní kroky reformy politiky soudržnosti, a to i v kontextu budoucího rozšíření. S přijetím nových členských států ze střední a východní Evropy se politika soudržnosti stala dokonce největší podporovanou částí rozpočtu EU. Fondy, které jsou pro ni k dispozici, se od 80. let zdvojnásobily a překročily hodnotu, která byla dosud věnována společné zemědělské politice. Zásadní změnou, která byla na základě tohoto dokumentu provedena, je redukce výše zmiňovaných šesti cílů na tři, a to dva regionální programy a jeden horizontální program pro lidské zdroje.

Období let 2007 až 2013 je charakteristické tím, že se jednalo o soustředění zdrojů pro nejchudší členské státy a regiony, zapojení všech regionů a přesun priorit tak, aby byl podpořen růst, pracovní místa a inovace, to jsou v jádru největší změny politiky soudržnosti EU v současném období. Proto mu věnujeme v rámci této podkapitoly největší prostor.

11.1.1 OBDOBÍ LET 2007 AŽ 2013

Dne 14. července 2004 schválila Evropská komise své legislativní návrhy na další zásadní reformu politiky soudržnosti. Tato reforma měla strukturální akce učinit:

- více soustředěné na strategické orientace EU (závazky z Lisabonu a Göteborgu týkající se konkurenceschopné a trvalé „znalostní ekonomiky“, evropská strategie zaměstnanosti),
- více zaměřené na nejméně rozvinuté regiony s předvídaním vývoje ve zbývajících částech Unie,
- více decentralizované a realizované způsobem, který bude jednodušší, transparentnější a efektivnější.

Reforma měla velký rozsah, neboť zamýšlela úplnou změnu obrazu evropské solidarity v rozšířené Unii a v kontextu ekonomické globalizace a rozmachu znalostní ekonomiky. Strategie a zdroje politiky soudržnosti byly reorganizovány kolem tří nových prioritních cílů strukturálních akcí:

Cíl „**Konvergence**“ - tento cíl je blízký předchozímu Cíli 1 a je určen k urychlení hospodářské konvergence nejméně rozvinutých regionů na úrovni NUTS II (viz dále): zlepšení podmínek pro růst zaměstnanosti díky investicím do materiálních a lidských zdrojů; inovace a společnost založená na znalostech; schopnost přizpůsobit se ekonomickým a společenským změnám; ochrana životního prostředí; efektivita administrativy. Finanční prostředky v rámci tohoto cíle jsou určeny regionům, jejichž HDP na obyvatele je pod úrovní 75% průměru EU a v podstatě se tak týká všech nových členských zemí. Počítá se i se specifickou podporou těm regionům, které před rozšířením spadaly pod původní Cíl 1 a vlivem statistického efektu rozšíření se dostaly nad tuto kvótu. Tento cíl pokrývá i regiony, jejichž HND nedosáhne 90% průměru EU. Finanční pomoc takovýmto regionům bude plynout prostřednictvím Kohezního fondu. Počet regionů v rámci cíle Konvergence se snížil o několik regionů v původních členských státech, zejména pak ve Španělsku. V tomto smyslu je nutné připomenout, že rozšíření Unie z 15 na 27, vesměs o státy s nízkou úrovní HDP/ob., znamenalo snížení průměrného HDP/ob. Některé regiony z původních členských států by tak posunuly mimo pomoc z cíle Konvergence, na kterou by jinak, při počtu členských zemí 15, měly nárok. Proto vzniknul systém *phasing out*, který garantoval těmto regionům do roku 2013 finanční pomoc (celkem 16 regionů, jedná se např. o region Burgenland v Rakousku, Algarve v Portugalsku či Región de Murcia ve Španělsku).

Cíl „**Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**“ – v jeho rámci byl pro zbytek Unie praktikován dvojí přístup. Na jedné straně se cílilo na posílení konkurenceschopnosti a atraktivitu regionů, podporu inovací, společnost založenou na znalostech, podnikavost, ochranu životního prostředí a prevenci rizik. A jednak prostřednictvím národních programů nebo vhodné územní úrovně financované z ESF podporovat na základě Evropské strategie zaměstnanosti přizpůsobivost pracovníků a podniků a rozvoj trhů práce zaměřených na sociální začlenění. Tento cíl hrál klíčovou roli při snaze zabránit novým nerovnováhám objevujícím se v neprospěch regionů, které by jinak trpěly následky nepříznivých sociálně ekonomických faktorů a neměly by dostatek prostředků na státní podporu. Tento cíl mohly využívat všechny regiony (NUTS I či NUTS II), které se nekvalifikovaly pro poskytování pomoci v rámci cíle Konvergence. Mimoto byl vytvořen i systém *phasing in*, jeho podstatou bylo to, že ty regiony NUTS II, které dříve čerpaly pomoc z předchozího Cíle 1, ale jejichž HDP/ob. překročil 75 % průměru EU-15 (celkem 14 regionů, např. region Sardegnia v Itálii či Sterea Ellada v Řecku) - tyto regiony měly nárok na vyšší finanční prostředky v rámci tohoto cíle, a to až do roku 2010.

Cíl „**Evropská územní spolupráce**“ byl zaměřen na zintenzívnění spolupráce na třech úrovních: přeshraniční spolupráce prostřednictvím společných programů; spolupráce na úrovni nadnárodních oblastí; sítě pro spolupráci a výměnu zkušeností v celé Unii. Cíl tak podporoval vyvážený, harmonický a trvale udržitelný rozvoj evropského území. Přeshraniční spolupráce pokrývá regiony (o statistické velikosti NUTS III), které se nacházejí podél vnitřních kontinentálních hranic a některých vnějších kontinentálních hranic, jakož i regiony nacházející se podél námořních hranic, a které jsou od sebe vzdáleny nejvýše 150 kilometrů.

I v tomto období došlo k navýšení finančních prostředků až na 50 mld. Euro ročně, což činilo přibližně 36 % veškerých výdajů z rozpočtu EU. Navíc došlo k vyjmutí politiky rozvoje

venkova a rybolovné politiky z politiky soudržnosti (včetně finančních nástrojů) a zařazení do společné zemědělské politiky, resp. rybářské politiky. Oproti minulým obdobím mohly získat pomoc ze strukturálních fondů všechny regiony.

11.1.2 OBDOBÍ LET 2014 – 2020

Další období, které přineslo několik změn, je období let 2014 až 2020. Toto programové období bylo úzce navázáno na strategii Evropa 2020. Jejím cílem bylo zajistit, aby hospodářské oživení Evropské unie (EU) po hospodářské a finanční krizi z let 2008 až 2010 bylo podporováno řadou reforem, aby mohly být do roku 2020 vybudovány pevné základy pro růst a tvorbu pracovních míst. Strategie řeší nejen strukturální slabiny hospodářství EU a ekonomické a sociální problémy, ale bere v úvahu i dlouhodobé výzvy globalizace, tlaku na zdroje a stárnutí. V praktické rovině si lze hlavní směry této strategie představit ve smyslu nastartování růstu, tvorba pracovních míst, boj proti změně klimatu, řešení energetické závislosti, omezení chudoby a sociálního vyloučení. K naplňování této strategie měla přispívat i politika soudržnosti, zejména pak její finanční nástroje.

Původní tři cíle z předchozího programovacího období byly redukovány na dva:

- **Investice pro růst a konkurenceschopnost** – tento cíl byl určen regionům na úrovni NUTS 2 a dle jejich rozvinutosti se jednalo o tři kategorie regionů: (i) méně rozvinuté regiony s HDP na obyv. menším než 75 % průměru EU-27; (ii) přechodové regiony s HDP mezi 75 % a 90 % průměru EU a (iii) rozvinutější regiony s HDP vyšším než 90 % průměru EU. Kromě čistě regionální pomoci byly v rámci tohoto cíle podporovány z Kohezního fondu i státy, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Unie.
- **Evropská územní spolupráce** – tento cíl měl tři dimenze: (i) přeshraniční spolupráce - řešení společných problémů určených společně v pohraničních regionech, kterými jsou např. špatná dostupnost, zejména v souvislosti s připojením k sítím informačních a komunikačních technologií a také s dopravní infrastrukturou; (ii) nadnárodní spolupráce - na posílení spolupráce prostřednictvím opatření přispívajících k integrovanému územnímu rozvoji v souvislosti s prioritami politiky soudržnosti Unie; (iii) meziregionální spolupráce - tematické cíle a rozvoj měst, včetně vazeb mezi městem a venkovem, za účelem lepšího provádění programů a opatření v oblasti územní spolupráce a také podpory analýzy trendů rozvoje v oblasti územní soudržnosti prostřednictvím studií, sběru údajů a dalších opatření.

11.1.3 OBDOBÍ LET 2021 AŽ 2027

I v tomto období byly provedeny dílčí změny v nastavení politiky soudržnosti, a to zejména za účelem zjednodušení postupů a zvýšení efektivity investic EU. Jedenáct tematických cílů použitých v politice soudržnosti na období 2014–2020 bylo nahrazeno pěti politickými cíli pro:

- **Cíl 1 - Inteligentnější Evropa** – tento cíl se orientuje na inovativní a inteligentní ekonomickou transformaci, což zahrnuje podporu inovací, rozvoj digitalizace, ekonomickou transformaci a podporu malých a středních podniků;
- **Cíl 2 - Zelenější, nízkouhlíková Evropa** – v rámci tohoto cíle budou podporována opatření na účelem zlepšení oběhového hospodářství, zvýšení čisté městské mobility, úspor energií a zvýšením podílu obnovitelných energií či financování opatření, která vyplývají v důsledku změn klimatu;
- **Cíl 3 - Propojenější Evropa** – tento cíl se zaměřuje na podporu mobility a rozšíření strategických dopravních a digitálních sítí;
- **Cíl 4 - Sociálněji Evropa** – v rámci tohoto cíle budou podporována opatření za účelem zvyšování odborných dovedností, kompetencí, obecně vzdělávání, dále podpory sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči.
- **Cíl 5 - Evropa bližší občanům** – tento cíl se orientuje na udržitelný a integrovaný rozvoj městských, venkovských a pobřežních oblastí prostřednictvím místních iniciativ.

11.2 Principy politiky soudržnosti

Strukturální politika a v podstatě i využívání jednotlivých strukturálních fondů vychází z několika základních principů, které byly zavedeny reformou z roku 1988:

Koncentrace, která předpokládá koncentraci úsilí do oblastí, kde se očekává nejvyšší zhodnocení. Jde o to, aby finanční prostředky fondů byly využívány pouze k realizaci předem stanovených cílů co nejúčelněji na projekty přinášející maximální efekt pro postižený region a nebyly zbytečně rozměňovány na řadu drobnějších a méně významných akcí.

Adicionalita (doplňkovost), která má zajistit, aby financování ze strukturálních fondů Společenství nebylo využito jako náhrada národních strukturálních subvencí. Tento princip tedy stanovuje, že prostředky z fondů Unie pouze doplňují výdaje členských států, přičemž státní výdaje musí v případě poskytnutí podpory zůstat alespoň na stejné úrovni jako předtím (např. nelze snížit ve státním rozpočtu výdaje na dopravní infrastrukturu v důsledku podpory tohoto okruhu investic z EU). Evropská unie přispěje na každý projekt pouze za předpokladu, bude-li zajištěno financování projektu z domácích zdrojů. Členské státy musí přitom poskytnout finanční informace potřebné k ověření doplňkovosti při vytváření plánů a pak pravidelně během poskytování pomoci.

Partnerství, jehož uplatnění hraje při výběru projektů rozhodující roli. Daný princip předpokládá úzkou spolupráci jednak mezi Evropskou komisí a odpovídajícími orgány na národní, regionální a místní úrovni určenými každým členským státem, jednak také mezi subjekty, jež se na čerpání finančních prostředků podílejí, a to ve všech etapách přípravy a realizace podpůrných programů.

Programování je dalším z důležitých operačních principů strukturálních fondů. Klade důraz na komplexní přístup k řešení problémových regionů. Dotační politika, tedy již není plošná, tak jako tomu bylo do přijetí těchto principů, ale je soustředěna do přijatých programů dle priorit,

cílů, geografického vymezení apod. Prostředky fondů jsou alokovány na základě víceletých a víceoborových programů předkládaných Evropské komisi vládou členské země, nikoliv na základě jednotlivých projektů. Na realizaci konkrétního programu se v souladu s principem koncentrace podle potřeby podílí všechny strukturální fondy. Prvé programovací období proběhlo v letech 1989-93, druhé bylo určeno na léta 1994-99. V roce 2000 začalo třetí programovací období, které bylo ukončeno v roce 2006. V současné době probíhá programovací období let 2007 až 2013. Období jsou stanovována tak, aby se odpovídala finančním plánům Unie.

Monitorování a vyhodnocování zahrnuje průběžné sledování a vyhodnocování prováděných opatření a celkové efektivnosti vynakládaných finančních prostředků. Před schválením projektu je vyžadováno podrobné hodnocení jeho dopadů, pak následuje průběžné monitorování realizace projektu a nakonec zhodnocení skutečných přínosů projektu.

11.2.1 ÚZEMNÍ JEDNOTKY PRO REALIZACI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

V Evropské unii se pro vzájemné komparace používá tzv. nomenklatura územních statistických jednotek, neboli NUTS (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques). Zásadní význam má jejich vymezení jak pro statistické potřeby EU, tak pro účely zařazení regionů různé úrovně pod jednotlivé cíle strukturální politiky EU. NUTS mohou zahrnovat jednu nebo více územně správních jednotek v rámci daného státu.

Vymezení NUTS vychází ze zásady komplementarity, jinak řečeno řádově vyšší jednotky jsou tvořeny určitým počtem celých jednotek nižších:

- **NUTS I** je územní jednotkou, která zastřešuje velké oblasti (země, makroregiony) daného státu. Je tedy největší regionální srovnávací jednotkou a je obvykle tvořena několika jednotkami na úrovni NUTS II. S ohledem na historické a geografické podmínky České republiky je možné uvažovat o dvou až třech jednotkách této úrovně (Čechy, Morava).
- **NUTS II** odpovídající úrovni středního článku územně správního členění daného státu. Velikost v případě těchto územních jednotek se pohybuje u počtu obyvatel mezi jedním až dvěma milióny obyvatel. Průměr EU je 1,83 mil. obyvatel, rozloha území se pak u menších států srovnatelných s ČR pohybuje mezi 3 až 10 tis. km² (průměr EU činí 23 tis. km²).
- **NUTS III**, která je jednotkou vesměs odpovídající úrovni nejnižšího územně správního regionu státní správy (úroveň okresů a případně krajů). U menších států EU osciluje jejich velikost v počtu obyvatel mezi 200 až 400 tisíci, přičemž průměr EU činí 410 tisíc obyvatel. Rozloha jednotek se pak u menších států pohybuje mezi 1 až 3 tis. km² (průměr EU je 5,4 tis. km²). Vymezení NUTS III odpovídá v České republice 14 krajů.
- **LAU I** představující úroveň okresů, případně mikroregionů.
- **LAU II** představující úroveň obcí.

Přímou vazbu na strukturální fondy mají regiony NUTS II a III, na základě nichž se vymezují regiony pro podporu v rámci cílů Konvergence, Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost či Evropská územní spolupráce. Vymezení územních jednotek NUTS I, LAU 1 a LAU 2, není ve smyslu jednotlivých nařízení Rady ke strukturálním fondům pro oblast politiky soudržnosti vyžadováno a ve své podstatě slouží pouze pro statistické účely EU.

11.3 Finanční nástroje k realizaci politiky soudržnosti

Pro dosažení dříve uvedených cílů využívají Unie, členské státy či jejich regionální a místní orgány celou řadu nástrojů, kterými strukturální politika disponuje. Na úrovni Unie sehrávají v této oblasti zásadní úlohu Evropské strukturální a investiční fondy.

11.3.1 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY

Evropské strukturální a investiční fondy pozitivně přispívají ke snižování regionálních rozdílů a ke zlepšování životního prostředí. Různou měrou se podílejí na výstavbě infrastruktury, investují do lidských zdrojů a podporují podnikatelské prostředí. V programovacím období let 2021 až 2027 se jedná celkem o částku 392 mld. EUR, jež bude distribuována v rámci těchto fondů.

Jak je patrné z názvu, lze tuto skupinu fondů rozdělit na dvě podskupiny:

- **strukturální fondy**, kterými jsou Evropský fond regionálního rozvoje a Evropský sociální fond.
- **investiční fondy**, kterými jsou Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

Strukturální fondy jsou jakýmsi zastřešujícím označením pro relativně samostatné fondy, které vznikly na základě potřeb v různých fázích formování Evropské unie. Již v roce 1960 byl ustaven Evropský sociální fond (ESF) s cílem přispívat k rekvalifikaci pracovní síly v postižených oblastech a čelit nezaměstnanosti mládeže. V roce 1962 v souvislosti se zavedením a financováním společné zemědělské politiky byl ustaven Evropský zemědělský usměrňovací a záruční fond (EAGGF), jehož usměrňovací sekce byla součástí strukturálních fondů až do roku 2006. Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) byl ustaven v roce 1974. V roce 1993 vzniká Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG), který napomáhal restrukturalizaci přímořských oblastí postižených úpadkem rybolovu (až do roku 2006).

Zaměření pomoci z každého fondu je stanoveno nařízením Rady. Je zřejmé, že poslání těchto fondů se do značné míry liší, což se koneckonců musí odrazit i v jejich relativní samostatnosti. Každý fond má vlastní řídicí orgány a pravidla pro financování projektů, a proto také v minulosti docházelo dost často k tomu, že se jejich opatření překrývala.

V počátcích fungování strukturálních fondů docházelo k jejich neefektivnímu nasazování, financovaly se požadavky členských států, které někdy odpovídaly představám Společenství, ale ve většině případů reprezentovaly individuální národní zájmy. Situace nebyla řešena komplexně, ale spíše se jednalo o úpravu pravidel a ne o zásadní změnu ve fungování. Z tohoto důvodu byly v rámci reformy strukturální politiky z roku 1988 integrovány pod společnou střechu strukturálních fondů, která umožňuje mnohem větší koordinaci jejich operací, tak aby byly co nejefektivnější. Změny spočívaly především v tom, že strukturální fondy nadále nepřispívaly členským zemím na realizaci jejich akcí jako dosud, kdy národní aktivity vycházely především z potřeb jednotlivých států, ale v přiznávání podpory hrály rozhodující roli záměry Unie obsažené v pěti prioritních cílech.

Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) je největší fond z hlediska objemu alokovaných prostředků (v rámci současného programovacího období je to bezmála 200 mld. EUR). V současném programovacím období jsou z něj financovány především investiční (infrastrukturní) projekty, jako např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, budování stokových systémů, výstavby poldrů a úpravy koryt řek, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, podpora začínajícím podnikatelům, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných pro cestovní ruch, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie, výsadba regenerační zeleně, ekologické a energeticky efektivní sanace bytových domů, výstavba či oprava infrastruktury pro poskytování zdravotní péče, investice do dopravní a technické infrastruktury průmyslových zón, zavádění služeb elektronické veřejné správy, posilování spolupráce podnikatelů v příhraničních regionech, modernizace systému krizového managementu apod. V kontextu aktuálního programovacího období se tento fond zaměřuje na financování projektů v rámci Cílů 1 a 2 a částečně také v rámci Cíle 5.

Evropský sociální fond (ESF) byl zřízen v roce 1960. Jeho původním cílem bylo zmírňovat tvrdosti, se kterými se mohou pracující na trhu práce setkat. Pomoc se tedy zaměřovala na usnadnění zařazení nezaměstnaných obyvatel Společenství zpět do pracovního procesu či zvýšení nízké geografické mobility pracovní síly. Až do roku 1970 fungoval ESF jako samostatný fond, který byl financován na základě příspěvků vlád členských zemí. Po rozšíření Společenství o další tři země v roce 1973 se ESF stává integrální součástí společného rozpočtu. Prostředky plynuly zejména na rekvalifikaci a adaptaci pracovníků na výrobní změny a přesídlení (textil, těžba apod.), posléze i aktivní řešení nezaměstnanosti ve strukturálně postižených regionech. V současné době je pomoc z tohoto strukturálního fondu směřována do oblastí, jako jsou celoživotní vzdělávání, dostupnější získání potřebné kvalifikace či dovedností a podpora zakládání podniků a inovací. Finanční prostředky jsou dále vynakládány na redukci sociálního vyloučení ohrožených skupin či na zlepšení přístupu k zaměstnání pro nezaměstnané, ženy či imigranty. V rámci současného programovacího období jsou z něj financovány projekty v Cíli 4 a budou z něho financovány projekty ve výši téměř 100 mld. EUR.

Fond soudržnosti byl ustaven v roce 1993 v kontextu jednání o Maastrichtské smlouvě a dalším prohlubování integračního procesu v rámci projektu Hospodářské a měnové unie. Tento fond nebyl od svého počátku oficiálně zařazen mezi strukturální fondy. V programovacím

období let 1993-1999 a 2000-2006 byl nezávislý a jeho posláním bylo, a stále je, přispět k urychlenému rozvoji nejméně rozvinutých zemí Unie tak, aby tyto byly schopny plnit konvergenční kritéria pro vstup do eurozóny.

V Maastrichtské smlouvě bylo stanoveno, že finanční prostředky z Kohezního fondu (Fondu soudržnosti) by měly být poskytovány „členským státům s HND na obyvatele nižším než 90% průměru Společenství, které mají program vedoucí ke splnění podmínek hospodářské konvergence.“ Prostřednictvím Kohezního fondu se spolufinancují rozsáhlejší projekty nadregionálního charakteru, jejichž náklady přesahují 10 miliónů eur.

Na rozdíl od předchozích zdrojů, jsou prostředky z fondu soudržnosti spojeny s plněním určitých podmínek, jinými slovy to znamená, že se jedná se o podmíněnou pomoc. Pomoc z Kohezního fondu je vedle geografických limitů vázána také na makroekonomická kritéria sledující možnost plného zapojení do Hospodářské a měnové unie. Podle ustanovení Maastrichtské smlouvy musí dotyčné členské státy vytvořit programy, které povedou k dosažení podmínek hospodářské konvergence a které budou směřovat k vyhnutí se nadměrným vládním deficitům. Ty souvisí s procesem, který EU nastoupila v devadesátých letech s cílem dosáhnout větší finanční stability a tzv. nominální konvergence pokud jde o dynamiku inflace, rozpočtovou rovnováhu, stabilitu měnových kurzů a úrokových měr jednotlivých členských států. Plnění stanovených podmínek je zásadním předpokladem participace na přidělených kvótách. V případě, že Rada dojde k závěru, že dotyčný členský stát neplní své závazky, udržuje nadměrný schodek státního rozpočtu a nezlepšuje svůj výkon v rámci kritérií, vymezených konvergenčními pravidly, pozastaví mu vyplácení prostředků z tohoto fondu.

Prostředky z fondu soudržnosti jsou určeny pouze na akce určitého charakteru:

- environmentální projekty přispívající k environmentální politice Unie a zejména k prioritám pátého programu politiky a akcí vztahujících se k životnímu prostředí a trvale udržitelnému rozvoji;
- projekty společného zájmu v oblasti dopravní infrastruktury, které jsou součástí realizace priority transevropských sítí vytyčených Unií.

V programovacím období 2014 až 2020 byly způsobilými k financování z Fondu soudržnosti nové členské země, který přistoupily v letech 2004, 2007 či 2013 (celkem 13 zemí) + Portugalsko a Řecko. V současném programovacím období let 2021 až 2027 bude Fond soudržnosti pokračovat v nastoleném směru podpory, tj. bude pokračovat v podpoře projektů v oblasti environmentální a dopravní infrastruktury, včetně transevropských sítí (TEN-T). Fond zachovává i tematické zaměření - bude podporovat dva specifické cíle nové politiky soudržnosti: ekologičtější, nízkouhlíkové a oběhové hospodářství (Cíl 2) a propojenější Evropu (Cíl 3). Nová politika soudržnosti EU pro toto období rovněž zavedla seznam činností, které nejsou podporovány z Fondu soudržnosti. Patří k nim vyřazování jaderných elektráren z provozu nebo jejich výstavba, letištní infrastruktura (kromě nejbližších regionů) a některé operace nakládání s odpady (např. skládkování). Kromě toho Fond soudržnosti nesmí

podporovat investice do bydlení, pokud nesouvisí s podporou energetické účinnosti nebo využíváním obnovitelné energie.

V období 2021–2027 přidělí Evropská unie na Fond soudržnosti 42,6 miliardy EUR (v cenách roku 2018), z čehož příspěvek na Nástroj pro propojení Evropy bude činit 10 miliard EUR. Fond soudržnosti bude v období po roce 2020 financovat projekty v týchž 15 členských státech jako v programovém období 2014–2020 (viz výše). Míra spolufinancování může stále dosáhnout až 85 % hodnoty projektů.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova je dalším investičním fondem, jenž vznikl v roce 2006 rozdělením Evropského zemědělského záručního a orientačního fondu na dva nové fondy. Byť je oblast venkova úzce spjata se zemědělskou politikou, tak díky svému investičnímu charakteru je rovněž součástí politiky soudržnosti EU. Prostředky z tohoto fondu slouží ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, zlepšení životního prostředí a krajiny nebo kvality života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova. Rozpočet Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova pro období 2021 až 2027 činí bezmála 95 mld. EUR.

Evropský námořní a rybářský fond je posledním z této skupiny fondů EU. Tento fond podporuje politiku rybolovu, vnitrozemský rybolov, akvakulturu a námořní odvětví. Fond poskytuje podporu pro udržitelný rozvoj v odvětvích rybolovu a akvakultury a pro zachování mořského prostředí a rovněž podněcuje růst a pracovní místa v pobřežních komunitách. Pro finanční rámec EU pro období 2021–2027 se navrhuje rozpočet ve výši 6,14 miliardy EUR. Cílem ENRF je podpora rybolovu a námořního odvětví různými způsoby, jako jsou např.: (i) pomoc rybářům při přechodu na udržitelný rybolov, (ii) podpora pobřežních komunit při diverzifikaci jejich ekonomik, (iii) financování projektů, které vytvářejí nová pracovní místa a zlepšují kvalitu života v pobřežních komunitách, (iv) podpora udržitelného rozvoje akvakultury.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Politika soudržnosti Evropské unie patří mezi politiky, které se začaly rozvíjet později. Nejprve totiž existovala představa, že pokud existuje regionální rozdíly, tak realizace společného trhu tyto rozdíly pomůže smazat. V průběhu let se však situace nezlepšovala, ba naopak, a kromě tradičních rozdílů mezi venkovskými oblastmi a městskými, dochází v průběhu 70. let k nárůstu regionálních rozdílů doprovázené vysokou mírou nezaměstnanosti v postižených regionech. K tomuto nepříznivému vývoji přispěly mimo jiné i strukturální změny ekonomiky, kdy původně dominující sektory ekonomiky (textilní průmysl, těžební či ocelářský) ztratily svoji konkurenceschopnost, a to zejména vůči konkurentům z jihovýchodní Asie. Dalším aspektem, který přispěl k nutnosti evropské koordinace regionální politiky, bylo rozšíření tehdejšího EHS o Dánsko, Velkou Británii a Irsko v roce 1973. Obzvláště poslední dvě nově přistoupivší země se potýkaly se strukturálními problémy. V průběhu 80. let a pak

zejména v průběhu 90. let došlo k postupnému programovacího a finančního rámce realizace regionální politiky, která má dnes mnohem širší rozsah než tradiční regionální politika a i v zakládacích smlouvách se hovoří o politice soudržnosti v kontextu hospodářské, územní a sociální soudržnosti.

Současný rámec realizace politiky soudržnosti se opírá o víceletý rozpočtový rámec, který je sestavován na sedm let a jeho součástí je i rozložení výdajů z evropského rozpočtu do jednotlivých oblastí. V tomto ohledu je nutné zmínit i fakt, že důležitost této politiky v průběhu času výrazně vzrostla a dnes tvoří ve výdajích z rozpočtu EU největší položku. Pro jednotlivá programovací období jsou stanoveny specifické cíle, které určují povahu opatření, přičemž finanční nástroje představují Evropské strukturální a investiční fondy, z kterých jsou podporovány převážně méně rozvinuté regiony. Mezi tyto fondy patří Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond. Politika soudržnosti je založena hned na několika principech – koncentrace, programování, partnerství, solidarity, monitorování a doplňkovosti.
