



HPI 6 — *KOHEZNÍ POLITIKA - PRINCIPY, UKOTVENÍ, NÁSTROJE*

Doc. Ing. Michal Malý, Ph.D.



Formování kohezní politiky

FORMOVÁNÍ KOHEZNÍ POLITIKY

Historicky lze jako původ dnešní Kohezní politiky chápat **politiku regionální** (komunitární politika EU).

Dalším stavebním kamenem je **politika strukturální** (opět komunitární politika EU).

Pojmy regionální politika a strukturální politika sice lze vymezit zcela samostatně, ovšem bylo by chybné je chápat jako oddělené politické mechanismy.

V současné době si jen velmi těžko lze představit strukturální politiku bez aspektu regionální politiky a obráceně.

Jejich **synergický efekt** je natolik výrazný, že při aplikaci jednotlivých politických nástrojů se téměř vždy jedná o kombinaci mechanismů směřujících k naplnění cílů jak strukturální, tak regionální politiky.

REGIONÁLNÍ POLITIKA

Z analytického pohledu lze **regionální politiku** charakterizovat jako soubor opatření, nástrojů a mechanismů, jenž vede k naplnění hlavního cíle regionální politiky, který lze zjednodušeně chápat v **odstranění regionálních rozdílů, tzv. disparit** mezi danými, geograficky odlišnými, regiony.

STRUKTURÁLNÍ POLITIKA

Strukturální politiku lze opět definovat jako soubor opatření, nástrojů a mechanismů, jenž rovněž vede k naplnění hlavního cíle strukturální politiky, který ovšem spočívá ve vyrovnávání **strukturálních disparit**.

Uvedené **strukturální disparity** mohou, ale také nemusí vznikat v geograficky různých regionech.

Velmi často vznikají strukturální disparity v rámci jednoho regionu, a proto je vhodné v této podobě rozlišovat strukturální a regionální politiku.

HSS JAKO ZÁKLAD RSP

Vznik a vývoj regionální a strukturální politiky je založen na zrodu politiky **hospodářské a sociální soudržnosti** (HSS), jejíž definici lze nalézt v Amsterodamské smlouvě:

„Na podporu celkového harmonického rozvoje Společenství rozvíjí a sleduje činnosti vedoucí k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství usiluje zejména o snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí.“

HOSPODÁŘSKÁ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOST

Hospodářská a sociální soudržnost je předpokladem úspěšného rozvoje jakéhokoli státu, tím spíše nadnárodního seskupení, jakým je Evropská unie.

Výrazné regionální i strukturální nerovnosti uvnitř EU totiž významnou měrou negativně ovlivňují výkonnost celé ekonomiky.

Zemím, které doplácují na princip integrace, má právě strukturální a regionální politika do určité míry kompenzovat negativní dopady integrace na bázi politiky Hospodářské a sociální soudržnosti, čímž však společenství pomáhá samo sobě!

Ve snaze o dosažení širší integrace se regionální a strukturální politika stala nástrojem při hledání politického kompromisu, a lze ji považovat za jakýsi „úplatek“ členským zemím, kterým se kompenzují možné negativní dopady integrace.

UKOTVENÍ HSS V SOUČASNÉ EU

Významná pozice politiky HSS vyplývá z formulace cílů evropské integrace, kdy si Evropská společenství už ve svých zakládacích smlouvách z roku 1957 položila za prvořadý cíl **vyvážený hospodářský rozvoj** a odstraňování rozdílů v ekonomické a životní úrovni regionů jako nezbytnou podmínku pro dosažení hospodářské a sociální soudržnosti.

Uvedený cíl je podrobněji specifikován v člancích 130A-130E "**Aktu o jednotné Evropě**" z roku 1986, kde je úloha regionální politiky při jeho zabezpečování ve vazbě na uplatňování vnitřního trhu explicitně zdůrazněna.

Ustanovení pak převzala i **Smlouva o Evropské unii** (tzv. Maastrichtská) z roku 1992.

RP X SP X HSP X KP?

V roce 1988 byla **regionální politika** integrována s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. **strukturální politiky**, která je někdy bezezbytku abstrahována do **politiky hospodářské a sociální soudržnosti** (někteří autoři nicméně rozlišují strukturální politiku od politiky HSS a rozdíl spatřují v přidané sociálně ekonomické dimenzi).

V další dimenzi (přibližně na konci programovacího období 2007-2013) se pak strukturální politika transformovala (především rozšířením svých aktivit a záběru) do jiné podoby, které se začalo říkat **kohezní politika**.

V průběhu prog. ob. 2013-2020 se již tento pojem plně využívá i v oficiálních dokumentech jako náhrada politiky hospodářské a sociální soudržnosti, přesto jsou stále platné i původní podoby regionální a strukturální politiky.

Od roku 2021 je definován nový rámec Kohezní politiky.

HISTORIE KOHEZNÍ POLITIKY

Vývoj RSP, resp. Kohezní politiky lze obecně členit do cca 7 vývojových etap v závislosti na vývoji EHS a následně ES:

1. První etapa – typicky individuální přístup
2. Druhá etapa – posílení regionální dimenze
3. Třetí etapa – Akt o jednotné Evropě
4. Čtvrtá etapa – Smlouva o EU
5. Pátá etapa – další vlna rozšíření
6. Šestá etapa – revize SP (budoucnost)
7. Sedmá etapa – kohezní politika

PRVNÍ ETAPA – TYPICKY INDIVIDUÁLNÍ PŘÍSTUP

Přibližně v období let 1957 – 1973.

Individuální přístup 6 zakladatelských států (Německo, Francie, Itálie, Belgie, Nizozemí, Lucembursko).

Společný přístup se ještě neuplatňuje, důvody: koncentrace na makroekonomické otázky daného státu + neexistence společných institucí.

Přesto vzniká zárodek dnešní RSP ve smlouvě o EHS, a to ve formě ujednání o podpoře harmonického a vyváženého rozvoje různých oblastí.

DRUHÁ ETAPA – POSÍLENÍ REGIONÁLNÍ DIMENZE

Vymezena léty 1974 – 1985.

Výrazné posílení regionální dimenze včetně vytváření nových integračních politik.

Důvodem je vstup nových členských států (VB, Irsko, Dánsko, Řecko) a předpoklad vstupu dalších států (Španělsko a Portugalsko).

Dochází tudíž k výrazné diferenciaci v hospodářském a sociálním rozvoji jak na úrovni mezi státy tak mezi jednotlivými regiony.

Zájem o RSP zvýrazňuje i zvolnění celkové ekonomické dynamiky Společenství, přičemž je zjevné, že snižování regionálních rozdílů nelze ponechat tržním silám

TŘETÍ ETAPA – AKT O JEDNOTNÉ EVROPĚ

Léta 1986 – 1992

Dochází k revizi a zásadním změnám zásad RSP.

Důvodem je hlavně rozšíření o podstatně méně rozvinuté regiony Španělska a Portugalska.

Dále postup v realizaci jednotného vnitřního trhu.

V této souvislosti je hlavním cílem Společenství dobudování jednotného vnitřního trhu bez meziregionálních rozdílů za využití **politiky pro hospodářskou a sociální soudržnost**.

Objevuje se významný nástroj střednědobého plánování regionálních programů.

Dochází k integraci regionální a strukturální politiky do jednoho instrumentu.

ČTVRTÁ ETAPA – SMLOUVA O EU

Do roku 1999

Maastrichtská dohoda → Smlouva o EU.

Podstatná revize všech oblastí RSP.

Vznik některých nových nástrojů RSP (**zejména Kohezního fondu**).

Samostatný protokol o ekonomické a sociální soudržnosti, přičemž obě zmíněné oblasti musí působit v jednotném „synergickém“ efektu.

PÁTÁ ETAPA – DALŠÍ ROZŠÍŘENÍ

Programovací období 2000 – 2006

Vstup celé řady států do EU (včetně ČR).

Dochází k větší koncentraci finančních prostředků ve spojení se snížením počtu cílů a menší plošností poskytované pomoci.

Zvyšuje se efektivita využívání pomoci.

Zdokonalují se kontrolní procesy, dochází ke zlepšení fungování a správy fondů.

Celkově lze vidět značné zjednodušení celého procesu

ŠESTÁ ETAPA – PRVNÍ PODSTATNÁ REVIZE

Programové období 2007 – 2013 charakterizované:

- Zúžení cílů SP
- Snížení počtu nástrojů
- Rozšíření spektra činností
- Finanční perspektiva – problémy s dodržováním finančních limitů
- Neudržitelnost výdajů
- Nutná další změna orientace cílů
- Trochu nejistá budoucnost SP – viz. Barcova zpráva (2010)

SEDMÁ ETAPA – KOHEZNÍ POLITIKA

Programové období 2014 – 2020 charakterizované jako:

- Další zúžení cílů
- Revize nástrojů KP (další rozšiřování x zužování EU?)
- V určitých bodech lze najít návrat ke stavu před rokem 2007
- Restrukturalizace politik – vlastní vznik Kohezní politiky
- Problém migrace
- Odchod UK
- Otázka Turecka
- Nový rámec KP pro další období 2021-27, avšak se značně nejistou realizací

PODMÍNKY ZAPOJENÍ ČR DO KOHEZNÍ POLITIKY EU

Zásadním předpokladem pro úspěšné zapojení ČR do politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU na následně Kohezní politiky byly následující důležité kroky:

1. dokončení všech programových dokumentů (Národního rozvojového plánu, operačních programů a jednotných programových dokumentů), které sloužily jako podklad pro vyjednávání s Evropskou komisí o možnostech čerpání prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti EU;
2. zabezpečení odpovídající administrativní kapacity na všech úrovních
3. přijetí zákona o zadávání veřejných zakázek kompatibilního s právními předpisy EU
4. zajištění připravenosti ČR na spolufinancování projektů v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti na všech úrovních (centrální, regionální i místní), která bude mít klíčový vliv na celkovou absorpční kapacitu ČR (v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti) jako členského státu EU



NÁSTROJE KOHEZNÍ POLITIKY



NÁSTROJE KOHEZNÍ POLITIKY

Základním nástrojem Kohezní politiky jsou tzv. **Strukturální fondy** (název je odvozen od původní strukturální politiky):

- **Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)**
- **Evropský sociální fond (ESF)**

Dalším nástrojem je tzv. **Fond soudržnosti** neboli **Kohezní fond (CF)**.

Jejich význam pro hospodářskou a sociální soudržnost je v rámci EU **nezastupitelný**.

S cílem posílit hospodářskou a sociální soudržnost EU se strukturální fondy zaměřují na **snižování rozdílů v úrovni rozvoje různých regionů a snižování zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů včetně venkovských oblastí**.

EVROPSKÝ FOND REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

ERDF (EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND)

ERDF je nejdůležitějším a objemem peněz i největším ze strukturálních fondů.

Jeho priority se zaměřují na modernizaci a diverzifikaci ekonomických struktur členských států EU, **zlepšování infrastruktury, na podporu malých a středních podniků, rozvoj technologií a inovací**, ochranu a zlepšování životního prostředí apod.

Jeho prostředky jsou určeny pro **řešení ve všech cílech Kohezní politiky**.

EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND

ESF (EUROPEAN SOCIAL FUND)

Jak již napovídá jeho název, ESF podporuje aktivity v oblastech **zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů**.

Svých cílů dosahuje například podporou sociálních programů členských států EU (*především dlouhodobých programů jako aktivní politika zaměstnanosti nebo reintegrace dlouhodobě nezaměstnaných*), nebo prostřednictvím pomoci rizikovým skupinám obyvatel předcházet či řešit otázku nezaměstnanosti (*mladí nezaměstnaní, zdravotně postižení + další...*), podporou rovných příležitostí na trhu práce a zlepšováním **mobility pracovních sil** v rámci EU.

FOND SOUDRŽNOSTI – KOHEZNÍ FOND CF (COHESION FUND)

Kromě strukturálních fondů byl v roce 1993 ustaven Fond soudržnosti neboli dnes tzv. Kohezní fond. Poskytování pomoci je v něm podmíněno dvěma faktory:

HDP na obyvatele státu, měřený paritou kupní síly, nesmí překročit 90 % průměru EU;

členský stát musí realizovat program hospodářské konvergence.

FOND SOUDRŽNOSTI – KOHEZNÍ FOND

Fond soudržnosti, který **nepatří** mezi strukturální fondy, poskytuje prostředky na velké investiční projekty v sektorech životního prostředí a dopravy (*transevropské dopravní sítě*) v členských státech Unie, jejichž HDP (HNP) je nižší než 90% průměru EU.

Tuto podmínku Česká republika splňuje (*momentálně představuje její HDP na obyvatele asi 61 % průměru EU*).

Fond se specificky nezaměřuje na regionální politiku.

Pomoc z tohoto fondu je v praxi doplňující (*vzhledem k pomoci, kterou regionům poskytují strukturální fondy*).

FOND SOUDRŽNOSTI – KOHEZNÍ FOND

Při procedurách využívání Fondu soudržnosti jsou rozhodnutí přijímána **společně** členským státem a EK.

Projekty mohou být seskupeny (*skupiny projektů, které jsou propojeny společnou strategií*), zatímco jednotlivý projekt může, pokud je to vhodné, být rozdělen do několika fází, které jsou technicky a finančně nezávislé a mohou být financovány odděleně.

Pozornost se věnuje tomu, aby se **vyloučilo** financování projektu z Fondu soudržnosti a Strukturálních fondů současně.

Na rozdíl od strukturálních fondů neposkytuje Fond soudržnosti spolufinancování programů, ale **přímo financuje** jasně definované projekty.

VAZBA STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ NA PROGRAMOVÉ DOKUMENTY

Samotná realizace strukturální/kohezní politiky se provádí principem **programování**, které je založeno na rozdělování prostředků Společenství na základě víceletých rozvojových programů.

Tyto programy se dále rozpadají na priority, **programy** a opatření s vlastními rozpočty.

Financování uvedených programů zajišťují Strukturální fondy.

Jednotlivé programy jsou ukotveny v tzv. **Programových dokumentech.**

DRUHY PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ:

Tvorba programových dokumentů je nutnou fází přípravy a následné realizace kohezní politiky – bez toho to NEJDE!

Dokumenty jsou vzájemně provázané a dokument pro vyšší úroveň rozvíjí dokumenty pro nižší úroveň, až na úroveň projektů.

V zásadě existují dva druhy systémů lišících se stupněm provázanosti:

1) **vícestupňový systém;** používaný již „zkušenými“ členy EU

- **Rámec podpory Společenství (CSF)**
- **Národní rozvojový plán (RDP)**
- **Operační programy (OP)**

2) **zjednodušený systém;** používaný zejména při vstupu do EU, či v přechodném období

- **Jednotný programový dokument (SPD)**



MANAGEMENT PROGRAMŮ KP



TVORBA PROGRAMŮ KOHEZNÍ POLITIKY

1) Evropská úroveň

Při sjednávání střednědobého plánu výdajů evropského rozpočtu, se tvoří **tzv. Finanční perspektivy**, a to na vrcholné úrovni v **Evropské radě** tvořené nejvyššími představiteli členských států (prezidenti, premiéři). Tyto perspektivy rozhodují o množství prostředků určených na politiky Evropské unie, mimo jiné také na Kohezní politiku.

Po dosažení **jednomyslné shody** v Evropské radě musí **Evropská komise (EK)** připravit návrh evropské legislativy v podobě tzv. **Nařízení**, definujících pravidla pro využívání prostředků z evropského rozpočtu rozdělovaných prostřednictvím jednotlivých fondů.

TVORBA PROGRAMŮ KOHEZNÍ POLITIKY

Nařízení musejí být schválena **Evropským parlamentem** a **Radou EU** složenou z ministrů vlád členských států.

Rada EU pak na základě těchto Nařízení generuje a schvaluje tzv. **Strategické obecné zásady Společenství (SOZS)** vymezující priority rozvoje Evropské unie coby orientační rámec pro členské státy při přípravě národních strategických referenčních rámců a operačních programů.

TVORBA PROGRAMŮ KOHEZNÍ POLITIKY

2) Národní úroveň

Pak už jsou na řadě členské státy, aby připravily své **Národní rozvojové plány (NRP)** a původně tzv. Národní strategické referenční rámce (NSRR), v současném období se však již tyto „Rámce“ nazývají jako tzv. **Dohody o partnerství (DoP)** popisující prioritní rozvojové oblasti a k nim vymezují cíle, jichž hodlají dosáhnout pomocí prostředků z fondů EU. Dohoda o partnerství pak definuje důležitou soustavu **Operačních programů (OP)**, které chce členský stát využívat pro čerpání z fondů EU.

Členský stát musí **předložit DoP a soustavu všech OP ke schválení Evropské komisi**, která má jediná odpovědnost na evropské úrovni. **Komise posuzuje soulad DoP a OP s nařízeními a SOZS.**

TVORBA PROGRAMŮ KOHEZNÍ POLITIKY

Po schválení DoP a OP Evropskou komisí může být zahájeno **čerpání z evropských fondů**, které je již plně **v rukou členských států**. EK jeho průběh jen **monitoruje, vyhodnocuje a zasílá peníze z fondů EU** na speciální účet zřízený pro tyto účely v každém členském státě.

V případě problémů však může Komise po členských státech vymáhat zdůvodnění a nápravu pod pohrůžkou zastavení čerpání, případně dokonce navrácení neoprávněně vyčerpaných prostředků zpět do evropského rozpočtu.

ŘÍZENÍ A MONITOROVÁNÍ PROGRAMŮ NA NÁRODNÍ ÚROVNI

Česká republika definovala základní instituce pro implementaci, řízení a koordinaci Programů:

- 1. Národní orgán pro koordinaci (NOK)**
- 2. Řídící a koordinační výbor + Koordináční výbory + Monitorovací výbor**
- 3. Platební a certifikační orgán - Národní Fond**
- 4. Auditní orgán - Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu**

NÁRODNÍ ORGÁN PRO KOORDINACI

Členské státy zřizují subjekt, který má na starosti přípravu NRP a DoP, a který vede vyjednávání s Evropskou komisí.

V České republice je tímto subjektem Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), v jehož rámci je zřízen **Národní orgán pro koordinaci (NOK)** coby **koordinační a metodický orgán odpovědný vládě ČR za realizaci Dohody o partnerství.**

Je oficiálním partnerem vůči EK v otázce realizace politiky hospodářské a sociální soudržnosti jako celku, vytváří jednotný rámec implementačního prostředí pro řízení, realizaci, kontrolu, monitorování a evaluaci operačních programů.

ŘÍDÍCÍ A KOORDINAČNÍ VÝBOR

Řídící a koordinační výbor (ŘKV) zajišťuje nejširší koordinaci **za účasti nejen orgánů zapojených** do implementace, ale také **hospodářských a sociálních partnerů**.

ŘKV především **projednává a doporučuje finanční a věcné změny schválených operačních programů**, projednává návrhy a změny procedurálních postupů a pravidel, koordinuje systémová opatření, jako jsou monitorovací a informační systém, institucionální struktury, apod.

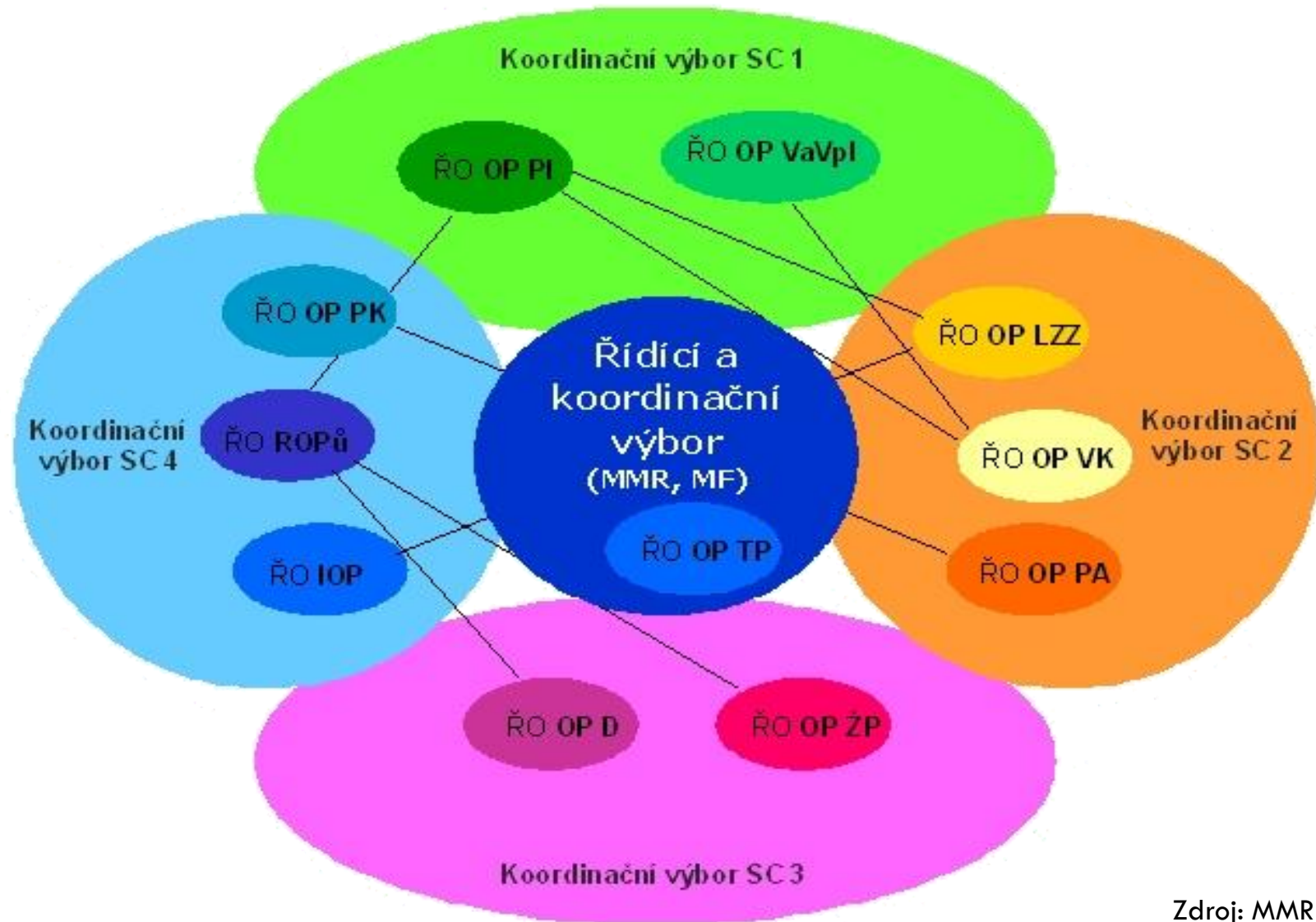
KOORDINAČNÍ VÝBORY

Jsou to pomocné orgány pro odborné, organizační, administrativní a technické záležitosti při ŘKV.

Pro posílení koordinace byly v předcházejícím období ustanoveny 4 koordinační výbory podle čtyř strategických cílů:

1. Konkurenceschopná česká ekonomika (SC 1),
2. Otevřená, flexibilní a soudržná společnost (SC 2),
3. Atraktivní prostředí (SC 3),
4. Vyvážený rozvoj území (SC 4).

SCHÉMA SPOLUPRÁCE MEZI ŘÍDÍCÍMI ORGÁNY



Zdroj: MMR ČR

ŘÍZENÍ JEDNOTLIVÝCH OPERAČNÍCH PROGRAMŮ

Platná legislativa Evropské unie v nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních фондах ze dne 21. června 1999, upravuje postupy pro řízení a provádění pomoci ze strukturálních fondů.

Dle těchto pravidel je pro každý Operační program nutné definovat strukturu následujících orgánů:

- Řídící orgán (povinně) + nepovinně lze i tzv. Zprostředkující subjekt
- Monitorovací výbor daného OP
- Platební orgán
- Auditní orgán

ŘÍZENÍ NA ÚROVNI OPERAČNÍCH PROGRAMŮ

Řídící orgán

Řízení jednotlivých operačních programů včetně výběru projektů a dohledu nad jejich realizací však již spadá do kompetencí tzv. **Řídících orgánů**, kterými jsou v případě tematických OP odpovídající oborová **ministerstva** a u regionálních OP jsou jimi **regionální rady** (případně MMR).

Zprostředkující subjekt

Část svých činností, při nichž **dochází k nejčastějšímu kontaktu se žadateli a realizátory projektů** může Řídící orgán delegovat na Zprostředkující subjekty, kterými jsou často instituce s regionálními pobočkami, ale bývají to též různé odbory na ministerstvech.

Monitorovací výbor

Dohled nad realizací operačního programu má monitorovací výbor, který spolu s Řídícím orgánem řeší především vzniklé problémy, schvaluje závěrečnou a výroční zprávu za operační program nebo navrhuje změny v operačním programu a navazující soustavě programových dokumentů.

ŘÍZENÍ NA ÚROVNI OPERAČNÍCH PROGRAMŮ

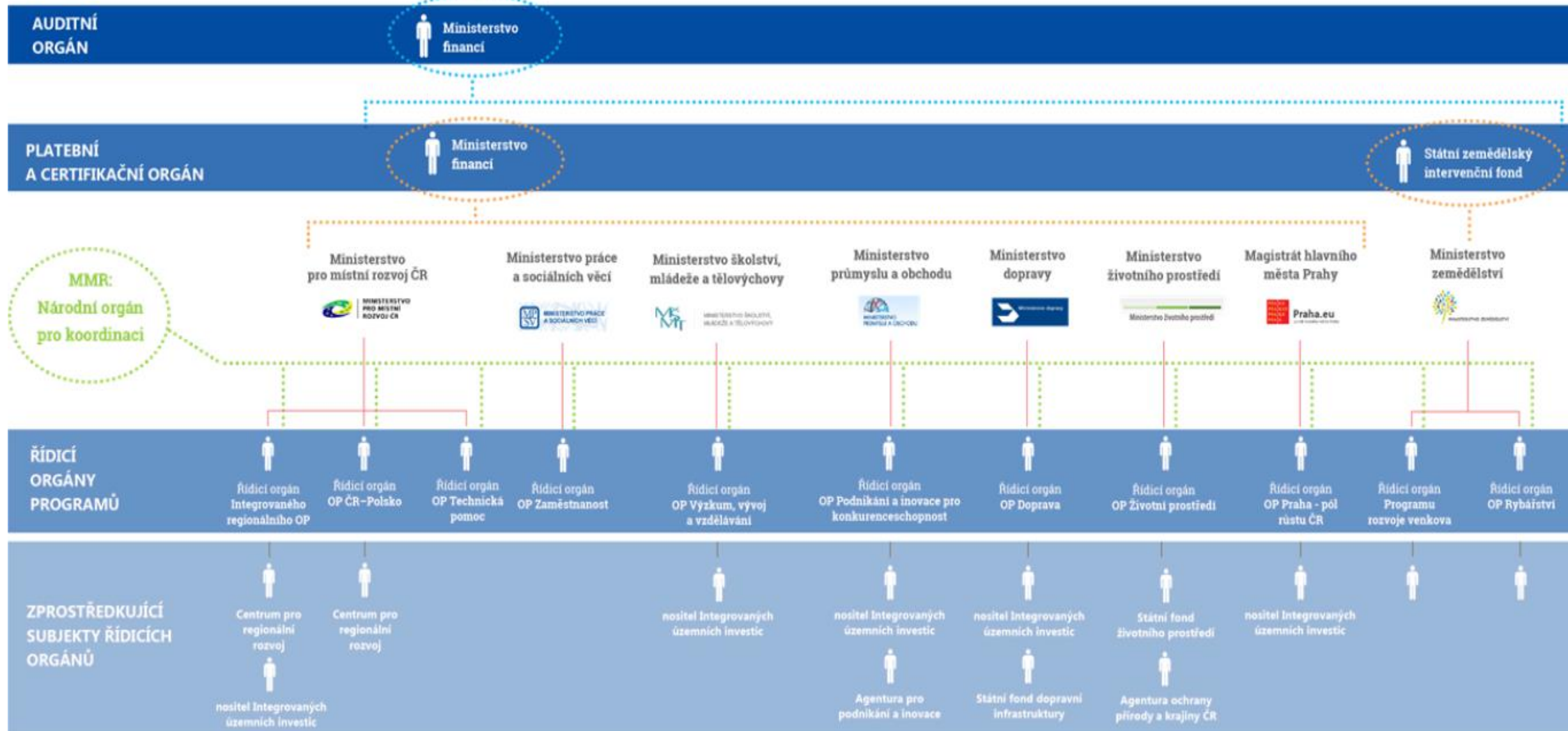
Platební a certifikační orgán

V České republice je jen jeden centrální orgán, který **zajišťuje tok prostředků z fondů EU do České republiky**, a tím je **odbor Národního fondu Ministerstva financí**. Realizátoři projektů s Platebním a certifikačním orgánem (PCO) přímo nekomunikují, platby dostávají prostřednictvím Zprostředkujícího subjektu, příp. Řídícího orgánu přímo ze státního rozpočtu, který projekty předfinancovává.

Auditní orgán

Auditem připravenosti řídicího a kontrolního systému všech operačních programů, nastavením řídicích a kontrolních systémů operačních programů, metodickým vedením všech auditních subjektů zapojených do realizace operačních programů a dalšími úkoly souvisejícími s auditem je v České republice opět pověřen jediný subjekt - **odbor Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu na Ministerstvu financí**.

AKTUÁLNÍ IMPLEMENTAČNÍ STRUKTURA V ČR





PŘÍŠTÍ TÉMA:

Programy KP EU