

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Pavla Netolická

Financování regionů v rámci regionální politiky EU

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Financování regionů v rámci regionální politiky EU vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 19. 6. 2019

.....

Ráda bych poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Kristýně Řezníčkové, Ph.D. za její odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi poskytla při zpracování této práce.

Seznam zkratek

ČR – Česká republika

EAGGF – Evropský zemědělský garanční a asistenční fond

EFRR – Evropský fond regionálního rozvoje

EHS – Evropské hospodářské společenství

EIB – Evropská investiční banka

EK – Evropská komise

ENRF – Evropský námořní a rybářský fond

EP – Evropský parlament

ER – Evropská rada

ESF – Evropský sociální fond

ESIF – Evropské strukturální a investiční fondy

ESUO – Evropské společenství uhlí a oceli

EU – Evropská unie

EUROATOM – Evropské společenství pro atomovou energii

EZFRV – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

FS – Fond soudržnosti

HDP – hrubý domácí produkt

HND – hrubý národní důchod

JEA – Jednotný evropský pakt

NSRR – Národní strategický referenční rámec

SOZS – Strategické obecné zásady Společenství

SSR – Společný strategický rámec

Obsah

Seznam zkratk	4
Úvod	6
1 Historický exkurz	8
2 Charakteristika programových období 2007-2013 a 2014-2020	14
2.1 Programové období 2007-2013	14
2.1.1 Programové dokumenty	14
2.1.2 Cíle programového období	18
2.1.3 Financování programového období	19
2.1.4 Fondy programového období	22
2.1.5 Efektivita programového období	23
2.2 Programové období 2014-2020	25
2.2.1 Programové dokumenty	25
2.2.2 Cíle programového období	29
2.2.3 Financování programového období	32
2.2.4 Fondy programového období	35
2.2.5 Efektivita programového období	37
3 Srovnání programových období 2007-2013 a 2014-2020	39
3.1 Srovnání programových dokumentů	39
3.2 Srovnání cílů	41
3.3 Srovnání financování	44
3.4 Srovnání fondů	46
3.5 Srovnání efektivity	48
Závěr	51
Seznam zdrojů	53
Monografie	53
Publikace EU	54
Právní předpisy	55
Odborné články a příspěvky ve sborníku	56
Internetové zdroje	57
Abstrakt	59
Abstract	59
Klíčová slova	59
Key words	59

Úvod

Evropská unie se rozkládá na ploše 4 272 000¹ km² a na svém území sdružuje státy s ekonomicky silnými i slabými regiony. Rozdíl mezi nejsilnějším a nejslabším regionem vytváří 595 %² HDP. Aby nedocházelo k prohlubování těchto disparit, jsou v rámci regionální politiky EU vynakládány četné finanční prostředky na podporu jednotlivých oblastí. Rozdělování a následné čerpání financí však není náhodné a probíhá podle přesně stanovených pravidel, která jsou obsažena v příslušných programových obdobích. V současné době probíhá již páté programové období, které v mnoha ohledech zaznamenalo významných změn oproti období předešlému. Důvodem těchto inovací byla skutečnost, že nastavení regionální politiky již neodpovídalo požadavkům dnešní doby a v důsledku ekonomické recese z roku 2008 se začaly ozývat hlasy volající po jejím zefektivnění. Odpovědí na tyto požadavky bylo vytvoření několika opatření, které mají posílit napojení strukturální politiky na Strategii Evropa 2020, zvýšit měřitelnost jednotlivých výsledků a v celkové podobě pozitivně ovlivnit efektivnost čerpání peněžních prostředků.

Práce se zaměří na jednotlivé změny a v souvislosti s předchozím programovým obdobím posoudí jejich reálný přínos regionální politice. Cíl práce tedy spočívá v porovnání aktuálního a předešlého programového období a ve zhodnocení jednotlivých inovací. Zároveň se práce pokusí nalézt odpověď na výzkumnou otázku, která spočívá ve zjištění reálného vlivu změn na zvýšení efektivity současného programového období.

Zjištění pozitiv i negativ zavedených inovací je základem pro vytvoření regionální politiky, která bude schopná flexibilně reagovat na nastalé situace. Posouzení je o to naléhavější, že právě v současné době dochází k dialogům, které mají mít za následek stanovení podoby dalšího programového období, které bude probíhat od roku 2021. Z tohoto hlediska se jedná o velmi aktuální téma, které nelze nechat bez povšimnutí.

Autorka se dlouhodobě zajímá o celkové dění v EU a oblast regionální politiky jí tak není cizí. Do budoucna by se ráda profesně věnovala právě oblasti čerpání dotací z evropských fondů a z tohoto důvodu, tedy práci zaměřila na danou problematiku.

Programová období jsou atypická svou strukturou, kdy jedna část pravidel je tvořena na úrovni unijní a část druhá pak na úrovni jednotlivých členských států, které mají v rámci stanovených mezí právo libovolně upravovat průběh čerpání finančních prostředků na svém

¹ EVROPSKÁ KOMISE. *Rozloha EU ve srovnání se zbytkem světa*. [online]. europa.eu, 11. srpna 2017 [cit. 31. května 2019]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/surface_area_world_cs.pdf>.

² EUROSTAT. *GDP per capita in 281 EU regions*. [online]. europa.eu, 26. února 2019 [cit. 31. května 2019]. Dostupné na <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80>>.

území. Kvůli limitovanému rozsahu se práce bude zaměřovat pouze na unijní uspořádání, které bude rozebráno ve třech kapitolách.

Úvodní kapitola přiblíží pomocí deskripce a analýzy historický vývoj regionální politiky, rozebere postupné rozšiřování agendy, vliv přístupů jednotlivých členských států na rozvoj i postupné formování programových období. Primární zdroj informací bude vytvářet publikace Strukturální politika Evropské unie od I. Boháčové a M. Hrabánkové a dále monografie Strukturální politika od trojice autorů E. Lukášové, E. Hoke a M. Tomaštika, které jako jedny z mála pojednávají o historickém vývoji poměrně komplexně.

Další část pak prostřednictvím analýzy a syntézy charakterizuje minulé i aktuální programové období v oblastech programových dokumentů, cílů, finančního zázemí, fondů a efektivity. V rámci toho současně poukáže v jednotlivých částech na nejdůležitější změny. V oblasti programových dokumentů např. nastíní problematiku Strategie Evropa 2020 či dohody o partnerství. V otázce cílů představí obsah současných cílů, zavedení územní dimenze kohezní politiky a integrovaných nástrojů. V části věnované financování bude kladen důraz na výši peněžních prostředků a možnost multifondového financování. Podkapitola věnovaná fondům nastíní příslušná nařízení a napojení fondů na Strategii Evropa 2020. V otázce efektivity dojde k seznámení s problematikou kondicionalit a účinností napojení evropských strukturálních a investičních fondů na Strategii Evropa 2020 projevující se jednak povinností dodržovat postupy ekonomické správy, a jednak změnou programů. Z hlediska pramenů dojde k užití relevantních nařízení, publikací vydaných EU i internetových článků, které poskytují nejaktuálnější informace. Z odborné literatury budou čerpány informace převážně od P. Zahradníka, který ve své monografii Kohezní politika Evropské unie detailně rozebírá minulé i současné programové období. Četně budou využívána i fakta z monografie Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe od R. Provazníkové a O. Sedláčkové, kdy dojde k užití totožné publikace ve starším i novějším vydání, neboť každé pojednává o jiném programovém období.

V poslední kapitole bude následně aplikována metoda komparace ke srovnání těchto oblastí a metody analýzy, syntézy a dedukce, které budou využity při zhodnocování změn a rozvíjení úvah *de lege ferenda*. Tato kapitola bude tvořena převážně autorčiným pohledem na rozebíranou problematiku a samotným srovnáním dříve předneseného tématu. Závěrečná část tedy poskytne vlastní zpracování tématu autorkou vycházející z informací a myšlenek výše uváděných odborníků. Z tohoto důvodu bude kapitola až na výjimky prostá zdrojů.

1 Historický exkurz

Na počátku evropské integrace stála Pařížská smlouva zakládající Evropské společenství uhlí a oceli³ (dále jen „ESUO“) s plaností od 23. července 1952, kterou podepsalo šest evropských států – Francie, Německo, Itálie, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko. Stejně země pak v roce 1957 podepsaly Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (dále jen „EHS“) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „EUROATOM“) platné od 1. ledna 1958, čímž vzniklo EHS a EUROATOM. V roce 1967 došlo pomocí Slučovací smlouvy ke spojení všech tří organizací do jedné – Evropských společenství.⁴

Náznamy regionální politiky lze nalézt již v počátcích integrace. V případě ESUO se jednalo převážně o otázky sociální politiky, jako je oblast zaměstnanosti a rekvalifikace v uhelném a ocelářském průmyslu. Původní EHS pak ze své podstaty působilo pouze jako ekonomický nástroj a regionální politiku příliš neřešilo. Přesto však lze v rámci některých ustanovení Smlouvy o založení EHS spatřit náznaky kohezní politiky.⁵ Jmenovitě se jedná hlavně o čl. 2, který stanoví, že mezi poslání Společenství patří nejen vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie, ale i podpora „...vysoké úrovně zaměstnanosti, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářské a sociální soudržnosti a solidarity mezi členskými státy.“⁶ Nejedná se tedy o explicitní vyjádření skutečného vzniku kohezní politiky, to přichází až později. Lze zde však spatřit určité principy regionální politiky, jako je úzká spolupráce mezi státy či vliv na životní úroveň občanů EHS.

Navíc Římská smlouva již na počátku svého vzniku předpokládala vytvoření Evropské investiční banky (dále jen „EIB“), Evropského sociálního fondu (dále jen „ESF“) a Evropského zemědělského garančního a asistenčního fondu (dále jen „EAGGF“), a to i navzdory skutečnosti, že v 50. letech minulého století se státy soustředily převážně na odstraňování překážek volného obchodu. Již v roce 1958 vzniká EIB, jejímž úkolem je mimo jiné poskytovat finance na projekty méně rozvinutých regionů a ESF, jehož hlavní poslání

³ Smlouva byla uzavřena pouze na 50 let, a proto 23. července 2002 pozbyla účinnosti. Ve stejný den došlo k zániku Evropského společenství uhlí a oceli. Viz blíže: STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské unie: ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017. s. 20.

⁴ ŽÍTEK, V., KLÍMOVÁ, V. *Regionální politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 46.

⁵ FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. s. 509.

⁶ Čl. 2 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. března 1957.

spočívá ve snižování nezaměstnanosti. EAGGF⁷, zajišťující financování zemědělské politiky, se zřizuje o tři roky později.⁸

Dalším důvodem, proč kohézní politika v počátcích integrace neměla pevně vyhrazené místo, byla i skutečnost, že zakládající země se nacházely v podobných ekonomických situacích a s výjimkou několika zaostalejších zemědělských oblastí ve Francii a Itálii jednotlivé regiony nevykazovaly větší nesrovnalosti. Také se předpokládalo, že vzrůst ekonomické výměny přinese pozitivní dopad i na rozvoj regionů, a tedy vyřeší jejich problémy sám o sobě.⁹ Řešení regionálních problémů zůstávalo tedy zcela v dikci jednotlivých členských států, které nikterak neusilovaly o zřízení nadnárodní úpravy a spíše se v rámci EHS věnovaly vytvoření společné zemědělské politiky, dokončení celní unie a formování jednotného vnitřního trhu.¹⁰ Výjimkou byla bruselská konference pořádaná v roce 1961 Evropskou komisí (dále jen „EK“) zaměřená na regionální politiku a zpráva Rady EU z roku 1965 řešící regionální problémy.¹¹ K určitému posunu došlo až v roce 1968, kdy bylo zřízeno Generální ředitelství EK pro regionální politiku, v jehož rukách spočívá koordinace kohézní politiky.¹²

Významným krokem ke vzniku regionální politiky takové, jak ji známe dnes, se stalo první rozšíření Společenství v roce 1973, kdy přistoupila Velká Británie, Dánsko a Irsko, neboť nové země trpěly na svém území výraznějšími regionálními rozdíly než dosavadní státy. Pro rozvinutí kohézní politiky lobovala hlavně Velká Británie, která se jednak vyznačovala silnými regionálními disparitami, a navíc zde spatřovala možnost, jak si finančně vynahradiť peněžní ztrátu v oblasti společné zemědělské politiky.¹³

To se projevilo již 4. května 1973, kdy EK předložila Radě EU Zprávu o regionálních problémech v rozšířeném Společenství (tzv. Thomsonovu zprávu¹⁴), která reflektovala pařížskou konferenci hlav států a vlád z října 1972. Thomsonova zpráva uvedla důvody pro vznik kohézní politiky, určila jednotlivé regionální disparity a stanovila opatření k jejich zmírnění. V souvislosti s popsáním aktuální situace zpráva pozitivně kvitovala rozšíření Společenství. Zároveň ale poukázala na jeho dopad, kdy došlo k prohloubení regionálních

⁷ EAGG nahradil v roce 2007 Evropský zemědělský fond.

⁸ LUKÁŠKOVÁ, E., HOKE, E., TOMAŠTÍK, M. *Strukturální politika*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati, 2011. s. 3.

⁹ Tamtéž. s. 22-23.

¹⁰ BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 7.

¹¹ MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2009. s. 19.

¹² NOVOTNÁ, M. *Regionální politika EU*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2007. s. 57.

¹³ STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika a její nástroje*. Praha: Portál, 2009. s. 37.

¹⁴ Pojmenovaná po britském komisaři Georgeovi Thomsonovi.

rozdílů a stanovila další ekonomické, morální i enviromentální důvody podporující vznik regionální politiky.¹⁵

Další kapitolu regionální politiky EU otevřel vznik Evropského fondu regionálního rozvoje (dále jen „EFRR“). Jeho zřízení předcházelo jednání Evropské rady (dále jen „ER“) v říjnu 1972 a následně bylo rozhodnutí potvrzeno na summitu v Kodani v prosinci 1973. O vytvoření EFRR usilovala převážně Kohezní koalice zastupovaná nově přistoupenými zeměmi a Itálií, naopak proti se stavělo hlavně Německo a Francie. Přesto však na setkání ER v Paříži v prosinci 1974 země rozhodly o vzniku EFRR.¹⁶ Mezi roky 1975-1978 bylo pro fond vyčleněno 1,3 miliard ECU¹⁷, přičemž jednotlivé projekty vždy z jedné poloviny financovaly členské země a z druhé EFRR.¹⁸

V roce 1981 přistoupilo ke Společenství Řecko a o pět let později také Španělsko a Portugalsko. Jejich připojením vzrostl tlak na výkon kohezní politiky, neboť se jednalo převážně o zemědělsky orientované země, jejichž ekonomická činnost ani zdaleka nedosahovala rozsahu ostatních členů. V důsledku jižního rozšíření vzrostl počet oblastí, jejichž HDP bylo nižší než 50 % průměru ostatních členských států, na dvojnásobek. V té době navíc i klasické průmyslové regiony ve Velké Británii, severní Francii, Belgii, severním Španělsku a Itálii trápily ekonomické potíže způsobené hospodářskou recesí a vzrůstající nezaměstnaností, což přispělo k potřebě posílit výkon regionální politiky.¹⁹ Kritizována byla zejména nedostatečná koordinace mezi zemědělskou a sociální politikou, což v roce 1988 vedlo ke vzniku strukturální politiky zahrnující obě oblasti.²⁰

Výraznou změnu ve fungování celého Společenství, a tedy i regionální politiky, přineslo přijetí Jednotného evropského aktu (dále jen „JEA“) v roce 1987. Jednalo se o první revizi Římských smluv, která měla napomoci především k vytvoření jednotného vnitřního trhu do konce roku 1992. V oblasti strukturální politiky se projevil čl. 130a, který stanovil, že cílem Společenství je vytvoření politiky směřující k „*posilování ekonomické a sociální soudržnosti s cílem snížit rozdíly v hospodářské vyspělosti různých regionů a zaostalost méně favorizovaných regionů, včetně venkovských oblastí.*“²¹ Přestože ustanovení v mnohém

¹⁵ BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. *Strukturální politika...*, s. 8.

¹⁶ Tamtéž. s. 11.

¹⁷ ECU byl soubor všech zúčastněných měn mající pevnou hodnotu složenou z podílů těchto měn. Hodnota podílu konkrétního státu odpovídala jeho ekonomické síle a měnila se každých pět let. ECU sloužil hlavně jako rezervní měna a nástroj transakcí v evropském měnovém systému. Viz blíže: FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. s. 559.

¹⁸ MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení...*, s. 19.

¹⁹ Tamtéž. s. 20.

²⁰ STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika...*, s. 38.

²¹ Jednotný evropský akt ze dne 17. února 1986 Úř. věst. L 169, 29. června 1987, s. 1 a násl.

odpovídá čl. 2 Římské smlouvy, dochází zde k velkému posunu, neboť ve své další části poukazuje na využití strukturálních fondů, které mají ke snížení disparit sloužit.²²

JEA v podstatě vyjádřil potřebu dále prohlubovat společnou koordinaci regionální politiky na nadstátní úrovni, zatímco národní přístupy měly zastat pouze doplňující charakter. Výsledkem této potřeby se stalo přijetí několika nařízení Rady EU reformující evropské strukturální fondy a stanovující úkoly EIB a dalších existujících finančních nástrojů. Nařízení byla úzce propojena s Delorsovým²³ balíčkem I z roku 1988 reformujícím finanční rámec Společenství pro období 1989-1993. V důsledku tohoto opatření mělo dojít ke snížení finančních příspěvků putujících do společné zemědělské politiky, a naopak se měly zvýšit peněžní prostředky určené do strukturálních fondů tak, aby v roce 1993 tvořily 25 % rozpočtu Společenství.²⁴

Finanční plán na období 1989-1993 navazoval na pět stanovených cílů přijatých na setkání Evropské rady v Bruselu v únoru 1988. Cíle se zaměřovaly na:

1. Podporu rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů.
2. Změny v regionech vážně ohrožených hospodářským poklesem.
3. Boj s dlouhodobou nezaměstnaností a usnadnění integrace mladých lidí na trhu práce.
4. Podporu adaptace pracovníků na hospodářské změny a výrobní inovace.
5. (a) Urychlení změn zemědělských struktur a modernizace rybolovu.
(b) Podporu rozvoje venkovských oblastí.²⁵

Přímou souvislost s regionální politikou tedy zahrnoval první a druhý cíl a dále pátý cíl písm. a. Jednotlivé cíle měly přidělené peněžní prostředky a určené strukturální fondy zajišťující jejich financování.

Největší objem financí plynul do prvního cíle, kdy všechny fondy Společenství²⁶ disponovaly pro splnění tohoto účelu 43,8 miliardami ECU. Druhý cíl byl financován pouze z fondů ESF a EFRR a měl mnohem menší rozsah. Na jeho podporu se vyčlenilo 6,1 miliard ECU.²⁷ Pátý cíl pak disponoval částkou 6,3 mld. ECU jdoucích z fondu EAGGF. V 80. letech též dochází k založení tzv. iniciativ. Jednalo se o programy EK řešící závažné problémy společného trhu a regionů, na které bylo uvolněno 5,3 mld. ECU.²⁸

7. února 1993 přichází zásadní změna v podobě Maastrichtské smlouvy, platné od 1. listopadu 1993. Maastrichtská smlouva neboli Smlouva o EU revidovala Smlouvu

²² MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení...*, s. 20.

²³ Jacques Delors byl předseda EK v letech 1985-1995.

²⁴ BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. *Strukturální politika...*, s. 18.

²⁵ NOVOTNÁ, M. *Regionální politika...*, s. 59.

²⁶ EFRR, ESF, EAGGF.

²⁷ ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 42.

²⁸ Tamtéž. s. 43.

o Evropských společenstvích a tímto krokem nechala vzniknout samotné EU.²⁹ Pro regionální politiku znamenala především vznik Výboru regionů, poradního orgánu, který se zabývá problémy místních a regionálních samospráv. Zároveň vznikl Fond soudržnosti (Kohezní fond), který stojí mimo soustavu strukturálních fondů, jelikož podporuje chudé členské státy, které se zavázaly k jednotné měně. Jeho úkolem je poskytovat finance na projekty z oblasti životního prostředí a transevropských sítí.³⁰

V roce 1994 nahradil první pětiletý plán nový programový rámec pro období 1994-1999, známý jako Delorsův balíček II. V oblasti regionální politiky se projevil zejména úpravou fungování strukturálních fondů a zvýšením objemu jejich peněžních prostředků.³¹ Oproti minulému rozpočtovému rámci mělo do strukturální politiky putovat o 41 % více financí, celých 200 mld. ECU, přičemž 68 % bylo určeno pro nejhudší oblasti EU.³² Současně došlo k přijetí dokumentů Evropa 2000+ a Principů rozvojové politiky evropského prostoru, které určily nastávající regionální trendy a staly se základem regionálního rozvoje. Stanovily, že vyřešení či zmírnění regionálních problémů povede k efektivnějšímu využití jednotného trhu.³³

Cíle tohoto období zůstaly v podstatě neměnné a svým charakterem odpovídaly cílům programového období 1989-1993. Výjimku tvořilo přidání šestého cíle, který se soustředil na řídké osídlená území. Důvodem jeho vytvoření byl přístup Švédska a Finska v roce 1995³⁴.³⁵

Od roku 2000 do roku 2006 probíhalo již třetí programové období. Předcházela mu podrobná příprava na očekávané východní rozšíření, ke kterému se schylovalo již v průběhu 90. let. V červenci 1997 předložila EK strategický dokument Agenda 2000: Pro silnější a širší unii poskytující výhledy rozvoje unie a jejích politik, stanovující možné problémy související s rozšířením i popis víceletého finančního rámce pro dané období. Agendu schválila ER na summitu v Berlíně v březnu 1999 a umožnila tak posílení regionální politiky EU. Dalším strategickým dokumentem se stala Lisabonská strategie přijatá v březnu 2000 na setkání ER v Lisabonu, která se však soustředila především na oblast tvorby nových pracovních míst, čímž zdůraznila postavení těchto rozvojových aktivit uvnitř regionální politiky. Lisabonskou strategii dále rozvinula Göteborgská strategie z roku 2001, která definovala pojem a potřeby trvale udržitelného rozvoje.³⁶

²⁹ STEHLÍK, V., HAMUEÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské...*, s. 22.

³⁰ FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie...*, s. 517.

³¹ BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. *Strukturální politika...*, s. 20.

³² ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 46.

³³ STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika...*, s. 39.

³⁴ V téže roce přistoupilo i Rakousko.

³⁵ WOKOUN, R. *Regionální rozvoj: (východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování)*. Praha: Linde, 2008. s. 334.

³⁶ ŽÍTEK, V., KLÍMOVÁ, V. *Regionální politika...*, s. 49.

V souvislosti s východním rozšířením došlo k vytvoření nových nástrojů v rámci programu Přístupového partnerství, které měly pomoci kandidátským zemím financovat projekty převážně v oblastech infrastruktury a životního prostředí (nástroj ISPA) a dále v zemědělství a rozvoji venkova (nástroj SAPARD). Nástroje tak doplnily program PHARE vzniklý již v roce 1989, který se prvotně zaměřoval pouze na pomoc Polsku a Maďarsku, ale následně se jeho působnost rozšířila i na další země. Jeho funkce spočívala v poskytování nenávratné finanční pomoci zaměřené na reformy související s přípravou kandidátských zemí na vstup do EU.³⁷

Pro období mezi roky 2000-2006 je charakteristický pokus o zefektivnění alokace finančních prostředků. Jednak došlo ke snížení cílů z šesti na tři (podpora rozvoje zaostávajících regionů, kam spadala i pomoc řídké osídleným oblastem, dále podpora regionů se strukturálními problémy a podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání) a také k separaci finančních prostředků pro členské státy a kandidátské země.³⁸ Pokračoval i trend zvyšování nákladů na realizaci strukturální politiky. Na jednotlivé cíle bylo dohromady vyčleněno 182,5 mld. eur³⁹, tedy o 50 mld. eur více než v předchozím období.

V roce 2004 se EU rozšířila o dalších deset členů (Česká republika, Slovensko, Slovinsko, Polsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Malta a Kypr), čímž se výrazně zvýšily rozdíly mezi jednotlivými zeměmi i regiony. Přestože unijní populace stoupla o 20 %, HDP se zvýšilo o pouhých 5 % a v podstatě celé území nových států připadlo pod tehdejší první cíl. V důsledku toho došlo k navýšení financí kohezní politiky mezi lety 2004-2006 o 22 miliard eur.⁴⁰

V roce 2006 byl přijat další program stanovující priority na období 2007-2013. Jeho obsah bude rozebrán v následujících kapitolách v souvislosti s porovnáním s aktuálním programovým obdobím 2014-2020.

³⁷ LUKÁŠKOVÁ, E., HOKE, E., TOMAŠTÍK, M. *Strukturální politika...*, s. 30-31.

³⁸ STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika...*, s. 39.

³⁹ WOKOUN, R. *Regionální rozvoj...*, s. 342.

⁴⁰ ŽÍTEK, V., KLÍMOVÁ, V. *Regionální politika...*, s. 49.

2 Charakteristika programových období 2007-2013 a 2014-2020

Jednotlivá programová období vytváří páteř regionální politiky EU. Jedná se o projev principu programování, který stanoví podporu jednotlivých cílů v rámci určitého časového období rozděleného do třech fází – určení priorit, stanovení přísunu financí a následné řízení a kontrola alokace prostředků.⁴¹ Pro každé období jsou charakteristické jiné dokumenty, cíle, výše finančních prostředků či fondové nástroje. Následující část uvede jednotlivé opory pro programové období 2007-2013 a následně i pro 2014-2020, kde vymezí hlavní novinky reagující na aktuální potřeby strukturální politiky EU.

2.1 Programové období 2007-2013

Podobu programového období 2007-2013 ovlivnilo východní rozšíření v roce 2004 a současný přístup Rumunska a Bulharska v roce 2007. EU musela reagovat na fakt, že se na jejím území nachází rozsáhlé regionální disparity, které je třeba odstranit. Tato skutečnost se odrazila především v zaměření alokace prostředků, které plynuly převážně do nejhudších zemí a regionů. Období také provázela snaha o zjednodušení administrativní agendy, což se promítlo na založení dvoustupňového principu v podobě národní strategický referenční rámec – operační program a na snížení regionálních nástrojů na tři – EFRR, ESF a Fond soudržnosti (dále jen „FS“). Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský rybářský fond se od regionální politiky oddělily.

2.1.1 Programové dokumenty

Základ každého programového období vytváří jeho legislativní zázemí. Výchozím dokumentem pro roky 2007-2013 se stala Lisabonská strategie z března 2000 přijatá na setkání ER v Lisabonu. Ta určila směr vývoje strukturální politiky EU až do roku 2010, neboť dokument stanovil, že k dosažení v něm vymezených cílů má sloužit právě regionální politika EU, konkrétně příslušné strukturální fondy. Fondy v rámci Strategie představovaly významný nástroj nutný pro provádění narůstajícího výzkumu a inovační politiky založených na vytvořených strategiích.⁴²

Hlavním cílem Lisabonské strategie bylo vytvoření nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiky na světě při zachování udržitelného hospodářského růstu, vytvoření lepších pracovních míst a zlepšení sociální soudržnosti. Jednalo se v podstatě

⁴¹ ŽÍTEK, V., KLÍMOVÁ, V. *Regionální politika...*, s. 60.

⁴² CHIRILĂ, L., F. The Link between the Lisbon Strategy and the Cohesion Policy of the European Union. *Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu: Seria Economie*, 2010, roč. 4, č. 1, s. 322-330.

o reakci na zaostávání evropské ekonomiky na světových trzích. Jak se však později ukázalo, cíl přecenil síly EU.⁴³

Lisabonská strategie stála na třech pilířích ekonomického, sociálního a ekologického charakteru. Jednotlivé pilíře zastřešovaly devět konkrétních cílů.

1. Vytvořit informační společnost pro všechny.
2. Zformovat evropský výzkumný prostor.
3. Odstranit překážky pro podnikání, zejména pro malé a střední podniky.
4. Reformovat ekonomiku ve spojitosti s dokončováním vnitřního trhu.
5. Vytvořit integrované finanční trhy.
6. Zefektivnit koordinaci makroekonomické politiky.
7. Provádět aktivní politiku zaměstnanosti.
8. Modernizovat evropský sociální model.
9. Pečovat o kvalitu života a udržitelný rozvoj.⁴⁴ ⁴⁵

Nelze si nevšimnout, že formulace cílů nebyla nikterak konkrétní. Pravděpodobně za tím stála snaha pokrýt veškerou problematiku vhodnou k reformování. Avšak propojení tří oblastí už ze své podstaty nemůže být příliš efektivní, neboť rozpracovat takto širokou agendu do reálně uskutečnitelných vizí poněkud překračuje rámec jednoho dokumentu. Zdá se mnohem vhodnější postupovat cestou jednotných kroků nežli vytvářet cíle, jejichž realizace se už v počátcích musela jevit nepravděpodobná.

Výše uvedenou premisu potvrdila i zpráva bývalého nizozemského premiéra Wima Koka, kterou vypracoval v listopadu 2004 se skupinou nezávislých odborníků a jež se nesla v kritickém duchu. Zpráva hodnotila dosažené výsledky a stanovila doporučení pro následující vývoj. Uvedla, že evropská ekonomika ani zdaleka nedosahovala cílů stanovených Strategií a za příčiny neúspěchu označila nepříznivé podmínky světové ekonomiky, nadměrný počet cílů, a hlavně nedostatečnou podporu ze strany členských států.⁴⁶ Na jejím základě EK vytvořila Střednědobé hodnocení Lisabonské strategie, které agendu zúžilo a rozdělilo do tří bloků:

⁴³ URBAN, L. *Lisabonská strategie*. [online]. euroskop.cz, 15. července 2009 [cit. 15. února 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie/>>.

⁴⁴ Devátý cíl byl doplněn na Göteborgském zasedání ER v březnu 2001.

⁴⁵ URBAN, L. *Lisabonská strategie...*, <<https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie/>>.

⁴⁶ BAUN, M., MAREK, D. *Cohesion Policy in the European Union*. London: Palgrave, 2014. s. 44.

1. Učinit Evropu atraktivnějším místem pro investice a zaměstnávání.
2. Podpora ekonomického růstu pomocí znalostí a inovací.
3. Vytváření více lepších pracovních míst.⁴⁷

Komise dále v návaznosti na Kokovu zprávu a Střednědobé hodnocení provedla v roce 2005 revizi Strategie. Inovovanou Lisabonskou strategii nově pojmenovala Společná akce pro růst a zaměstnanost – Nový začátek pro Lisabonskou strategii a tuto verzi začala více prosazovat. Tzv. Nová Lisabonská strategie zpočátku vykazovala určité zlepšení, to se však změnilo s příchodem hospodářské krize v roce 2008⁴⁸. Souhrnně pak reforma bývá mnohdy hodnocena negativně neboť tehdejší problémy nevyřešila, ale naopak kvůli vysoké redukci cílů a jejich redefinování zapříčinila celkové rozmělnění původního záměru.⁴⁹

V návaznosti na Lisabonskou strategii vytvořila EK ve spolupráci s členskými zeměmi Strategické obecné zásady Společenství pro ekonomickou, sociální a územní soudržnost (dále jen „SOZS“) upravující hlavní strategické cíle pro intervenci fondů s ohledem na další unijní politiky. Ke schválení SOZS došlo rozhodnutím Rady 2006/702/ES a vytvořil se tak orientační rámec, na jehož základě každý členský stát vytvářel svůj národní strategický referenční rámec upravující jeho priority a stanovil operační programy, pomocí kterých se priority zrealizovaly. SOZS potvrdily priority stanovené revidovanou Lisabonskou strategií a zároveň specifikovaly čtyři cíle, kterých mělo být v programovém období dosaženo. Cíle se zaměřily na:

1. Investice a zaměstnanost – 3 dimenze:
 - a. Rozšíření a zlepšení dopravní infrastruktury silnic a železnic s ohledem na životní prostředí.
 - b. Hospodářský růst dbající na ochranu životního prostředí.
 - c. Rozvoj alternativních a obnovitelných zdrojů energie.
2. Znalosti a inovace – růst investic do výzkumu a nových technologií.
3. Zaměstnanost – vytváření nových pracovních míst.
4. Územní soudržnost a spolupráce – přizpůsobivost strukturální politiky potřebám jednotlivých regionů.⁵⁰

⁴⁷ HOUSKA, M. *Lisabonská strategie*. [online]. mpo.cz, 11. ledna 2006 [cit. 15. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mpo.cz/dokument2860.html>>.

⁴⁸ Finanční krize vypukla v září roku 2008 v USA a následně se rozšířila do Evropy, kde spustila dluhovou krizi v eurozóně. Nejprve ohrozila Řecko, ale rychle se přesunula i do Irska, Portugalska, Španělska, Itálie a dalších jižních států. Krize vyvolala rozsáhlou finanční konsolidaci a v mnoha státech zavedla úsporná opatření, která postupně do roku 2014 pomohla ozdravit ekonomiku. Viz blíže: BAUN, M., MAREK, D. *Cohesion Policy...*, s. 58.

⁴⁹ HLOUŠEK, V. a kol. *Šance zpola využítá: Česká republika a strategie Evropa 2020*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2015. s. 40.

⁵⁰ ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 80-81.

Jak bylo řečeno výše, na základě SOZS vytvořil každý členský stát vlastní národní strategický referenční rámec (dále jen „NSRR“), jenž podléhal kontrole EK v jejíž pravomoci bylo vznést případné připomínky. Dle nařízení Rady č. 1083/2006 musel NSRR obsahovat:

1. Rozbor disparit v rozvoji.
2. Strategii stanovenou s ohledem na rozbor.
3. Soupis operačních programů u cíle konvergence a regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti⁵¹.
4. Popis, jak výdaje na oba cíle přispějí k prioritám EU.
5. Přibližný roční příděl z každého fondu na jednotlivé programy.
6. Regiony způsobilé dle cíle konvergence musely dále uvést:
 - a. Navržené způsoby posilující výkon správy.
 - b. Celkovou výši částky poskytnuté z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského rybářského fondu.
 - c. Informace pro ověření dodržování zásady adicionality⁵².
7. Státy způsobilé pro Fond soudržnosti musely uvést informace o mechanismech pro zajištění koordinace mezi operačními programy navzájem a mezi fondy strukturální politiky.⁵³

NSRR musel být zároveň v souladu s národním rozvojovým plánem, jehož zpracování však bylo pouze na dobrovolné bázi. Národní rozvojový rámec představoval vizi členských států na možnosti veřejných podpor a uváděl priority státu v ekonomické a sociální oblasti.⁵⁴

Nejnižší složku programové dokumentace tvořily jednotlivé operační programy, které umožnily čerpání financí ze strukturálních fondů na konkrétní projekty. Zaměřovaly se buď na určitou oblast (např. zaměstnanost, dopravu apod.) či na konkrétní region. Podstatou operačního programu bylo stanovení jednotlivých cílů a priorit členského státu pro dané období společně s určením podporovaných aktivit a seznamem možných žadatelů.⁵⁵

⁵¹ Cíl evropské územní spolupráce může být zahrnut v případě, že se tak členský stát rozhodne.

⁵² Zásada adicionality určuje, že finanční prostředky z regionální politiky mají pouze doplňkový charakter a nenahrazují ostatní veřejné výdaje. Viz blíže: WOKOUN, R. *Česká regionální politika*. Praha: Oeconomica, 2003. s. 30.

⁵³ Čl. 27 nařízení Rady 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1260/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 25 a násl.

⁵⁴ CHVOJKOVÁ, A., KVĚTOŇ, V. *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007-2013*. Praha: IREAS, 2007. s. 10.

⁵⁵ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Grada, 2009. s. 163.

2.1.2 Cíle programového období

Cíle programového období 2007-2013 reflektovaly směry stanovené Lisabonskou a Göteborgskou strategií, které uznaly strukturální politiku za hlavní nástroj podpory růstu a zaměstnanosti. Oproti minulým snahám nedošlo k další redukci počtu cílů a předešlé programové období se tak opět opíralo o tři stanovené směry. Jednalo se o cíl Konvergence, cíl Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti a o třetí, poněkud samostatně stojící, cíl Evropské územní spolupráce, jenž se přetvořil z iniciativy INTERREG III.

Cíl Konvergence znamenal podporu nejméně rozvinutých členských států a regionů, jejichž HDP na obyvatele bylo nižší než 75 % průměru EU, přičemž do tohoto rozsahu spadalo 84 regionů v 17 členských státech o počtu 154 mil. obyvatel. Jeho podstata spočívala v co nejrychlejším dokončení konvergenčního procesu zaostávajících regionů. Obsahoval tzv. statistický efekt rozšíření, kdy přechodně podporu dostávaly i země a regiony, jejichž HDP na obyvatele bylo nižší než 75 % průměru EU před rozšířením v roce 2004, neboť jejich podmínky se nezměnily, pouze v důsledku vyššího počtu členů jejich HDP vzrostlo. Jednalo se o 18 regionů nacházejících se ve Španělsku, Portugalsku a Řecku s počtem 16,4 mil. obyvatel. Opatření mělo však pouze prozatímní povahu, neboť skončilo v roce 2013.⁵⁶ Zaměření cíle spočívalo převážně v podpoře hospodářského růstu a tvorby pracovních míst, čehož mělo být dosaženo prostřednictvím investic do lidských zdrojů, inovací, znalostní společnosti, ochrany životního prostředí či výkonnostní správy. Na jeho financování se podílely fondy EFRR, ESF a FS.⁵⁷ FS se soustředil na podporu států s hrubým národním důchodem (dále jen „HND“) na obyvatele nižším než 90 % EU (tzv. phasing-out regiony) a dlouhodobě znevýhodněné oblasti (např. periferie, odlehlé ostrovy apod.), EFRR a ESF pak financovaly ostatní oblasti.⁵⁸

Jako druhý cíl byla zvolena Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, která znamenala podporu lokálních programů určených pro regiony a jejich správní orgány, jež přispívaly k hospodářským změnám v průmyslových, městských a venkovských oblastech. Do druhého cíle připadly regiony, jejichž HDP na obyvatele bylo vyšší než 75 % a tedy se nekvalifikovaly pro cíl první (tzv. phasing-in regiony). Podpora směřovala do oblastí inovací a znalostní ekonomiky, dále do ochrany životního prostředí a také do zlepšení dostupnosti zaměstnanců a podniků.⁵⁹ V EU se nacházelo 168 regionů z 19 členských států způsobilých

⁵⁶ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst...*, 2. vydání, s. 159.

⁵⁷ WOKOUN, R. *Regionální rozvoj...*, s. 368.

⁵⁸ STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika...*, s. 45-46.

⁵⁹ WOKOUN, R. *Regionální rozvoj...*, s. 364.

pro tento cíl o celkovém počtu 314 mil. obyvatel. Financování v těchto oblastech zajišťovaly fondy EFRR a ESF.⁶⁰

Předchozí dva směry podpory doplňoval cíl Evropské územní spolupráce, jehož hlavní úkol spočíval v přispění k harmonickému a vyváženému rozvoji v EU. Vytvořil se přeměnou iniciativy INTERREG III, která se snažila o další integraci Unie pomocí přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráce. Třetí cíl dopadal na oblasti nacházející se v blízkosti pozemních či mořských hranic a měl vyřešit sdílené problémy sousedních regionů. Jeho nadnárodní prvek pak směřoval k podpoře unijních priorit jako je výzkum a vývoj, ochrana životního prostředí, řízení vodních zdrojů nebo informační společnost.⁶¹ Cíl třetí dopadal na 181,7 mil. obyvatel žijících v příhraničních oblastech a bylo možné ho rozčlenit na pět částí. Oblast přeshraniční spolupráce, meziregionální spolupráce (unijní státy, Norsko a Švýcarsko) a nadnárodní spolupráce (ČR, Rakousko, Polsko, část Německa a Itálie, Maďarsko, Slovinsko, Slovensko a část Ukrajiny). Dále síťový operační program EPSON 2013 (státy EU, Norsko, Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Island, kandidátské státy Unie), který se zaměřoval na výzkum evropského území a síťový operační program INTERACT II (členské státy), jenž sloužil k vyměňování zkušeností z jednotlivých typů spolupráce. Finanční oblast zde zastřešoval EFRR.⁶²

V souvislosti s cílem Evropské územní spolupráce také došlo k založení Evropského seskupení pro územní spolupráci, což je seskupení s právní subjektivitou, jenž mohou uzavírat členské státy, orgány místní a regionální správy či veřejnoprávní subjekty z různých členských zemí. Jeho účel spočívá v překonávání překážek daných přeshraniční, národní a meziregionální spoluprací, kdy může realizovat programy v rámci druhého cíle.⁶³

2.1.3 Financování programového období

Základ pro financování regionální politiky tvořil víceletý finanční rámec EU, který stanovil výdajový strop pro veškeré unijní politiky. Jednalo se o interinstitucionální dohodu mezi EK, EP a Radou o rozpočtové kázni a řádném finančním řízení. Na počátku jeho tvorby stála EK, která v únoru 2004 předložila prvotní návrh. Po zdoluhavém projednávání

⁶⁰ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst...*, 2. vydání, s. 160.

⁶¹ WOKOUN, R. *Regionální rozvoj...*, s. 372.

⁶² PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst...*, 2. vydání, s. 160.

⁶³ Dušek, J. Evropské seskupení pro územní spolupráci jako způsob přeshraniční regionální spolupráce v rámci evropské unie. In: KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK. V. *XVI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova Univerzita, 2013, s. 332–333.

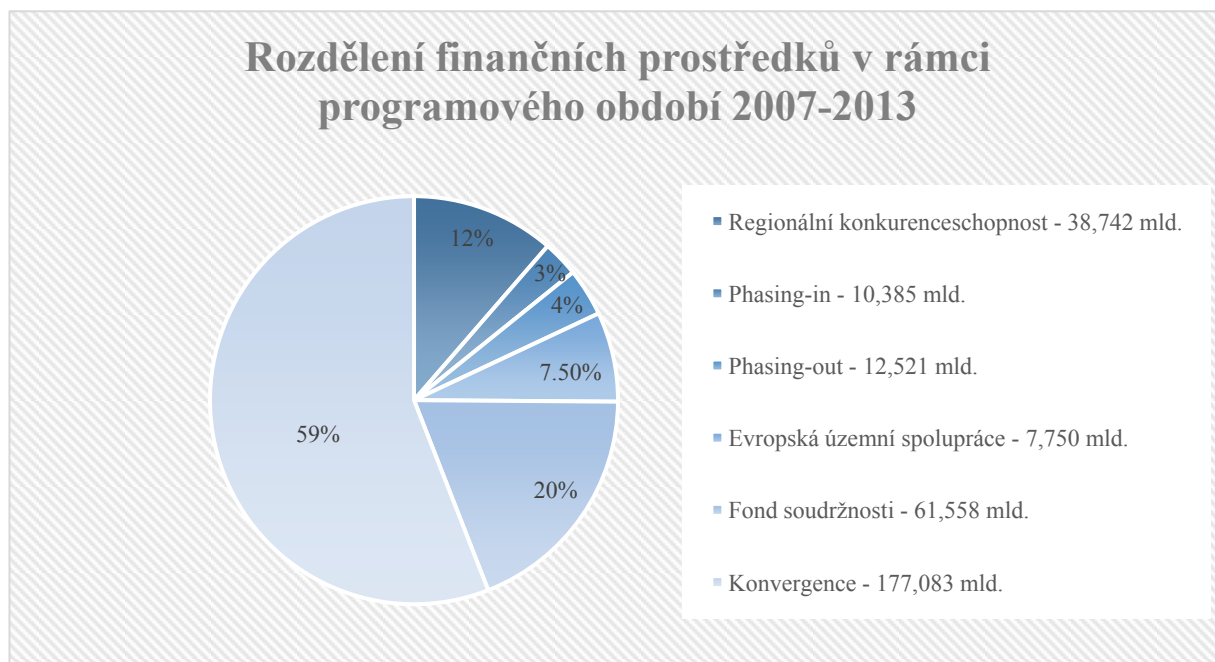
vyvrcholil přijetím tzv. třetího britského balíčku⁶⁴ a byl schválen na zasedání ER 16. prosince 2005. Celkový rozpočet tak tvořilo 824,4 mld. eur, z čehož 308,1 mld. eur bylo vyhrazeno pro strukturální politiku (stanoveno v subkapitole 1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost).⁶⁵

Jednotlivé kategorie výdajů v rámci finančního plánu měly pro každý rok stanovenou sumu, která vytvářela finanční strop, jenž musel být dodržen. Tabulka č. 1 zachycuje původní odsouhlasenou verzi interinstitucionální dohody, konkrétně výši možných výdajů určených pro financování programového období 2007-2013.

Kapitola	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1b Soudržnost pro hospodářský růst a zaměstnanost	42,863	43,318	43,862	43,860	44,073	44,723	45,342	308,041

Tab. č. 1: Roční rozpis položek závazků strukturální politiky na období 2007–2013 (částky v mld. eur).
Zdroj: Vlastní zpracování dle přílohy č. I. nařízení Rady č. 1083/2006.

Celková částka 308,041 mld. eur byla nadále přerozdělována mezi jednotlivé státy dle stanovených cílů. Tuto alokaci naznačuje graf č. 1.



Graf č. 1: Rozdělení finančních prostředků v rámci programového období 2007-2013.

Zdroj: Vlastní zpracování dle WOKOUN, R. *Regionální rozvoj...*, s. 373.

⁶⁴ Návrh Velké Británie spočívající ve snížení britského rabatu a posílení prostředků jdoucích na regionální politiku. Jednalo se o reakci na odmítavý postoj většiny členských států na snižování rozpočtu EU právě převážně v oblasti regionální a zemědělské politiky. Viz blíže: BAUN, M., MAREK, D. *Cohesion Policy...*, s. 93.

⁶⁵ NOVOTNÁ, M. *Regionální politika...*, s. 136.

Cíl Konvergence představoval největší část a plynulo do něj 81,84 % veškerých peněžních prostředků (251,162 mld. eur). Zahrnoval financování kategorie konvergence (177,083 mld. eur), Fondu soudržnosti (61,558 mld. eur) a phasing-out regionů (12,521 mld. eur). Největším příjemcem prvního cíle se stalo Polsko, které celkově obdrželo 66,553 mld. eur v rámci kategorie konvergence a FS. Nejvýznamnějším phasing-out regionem z finančního hlediska pak bylo Řecko, které čerpalo 6,458 mld. eur. Na regionální Konkurenceschopnost a zaměstnanost připadlo 15,7 %, dohromady 49,127 mld. eur. Do cíle byly zahrnuty phasing-in země (10,385 mld. eur) a kategorie regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti (38,742 mld. eur). Největším beneficentem tohoto cíle byla Francie s 10,527 mld. eur, jež obdržela v rámci kategorie regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Nejobjemnější částka z phasing-in regionů pak putovala do Španělska, které disponovalo 4,955 mld. eur. Nejmenší podíl ve výši 2,4 %, respektive 7,750 mld. eur sloužil k financování Evropské územní spolupráce. Hlavním příjemcem zde byla Francie, pro kterou se vyčlenila částka 872 mil. eur. V celkovém souhrnu pak největší částku ve výši 67,284 mld. eur obdrželo Polsko. Nejmenšího beneficenta pak tvořilo Lucembursko s 65 mil. eur.⁶⁶ Příslušné finanční částky potvrzují jeden ze základních principů regionální politiky, kterým je solidarita⁶⁷. Tato zásada významně provázela minulé programové období, kdy převážná část prostředků plynula do nově přistoupivších zemí.

V souvislosti s finančním zázemím je třeba také zmínit míru spolufinancování projektů, která byla pro každý cíl a FS stanovena odlišně. V případě cíle konvergence a evropské územní spolupráce se rozmezí pohybovalo mezi 75-85 %. V oblasti konkurenceschopnosti a zaměstnanosti byl práh nastaven na 50-85 %. FS měl fixní strop ve výši 85 %. V minulém programovém období se navíc uplatňovalo pravidlo financování založené na principu „jeden program – jeden fond“. Pokud se v rámci programu kryly potřeby placené z EFRR a ESF, bylo umožněno tato opatření financovat v rámci jednoho fondu (ohraničeno na ≤10 % unijních zdrojů přidělených na každou prioritní oblast příslušného operačního programu).⁶⁸

⁶⁶ KÖNIG, P. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 169-170.

⁶⁷ Princip solidarity vyjadřuje finanční podporu od ekonomicky vyspělejších států pro ty méně rozvinuté. Viz blíže: WOKOUN, R. *Česká regionální politika...*, s. 30.

⁶⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Finanční řízení 2007-2013*. [online]. europa.eu, 15. února 2009 [cit. 26. února 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/financial-management/2007-2013/>.

2.1.4 Fondy programového období

Čerpání dotací z jednotlivých programů zajišťují příslušné fondy, které představují stavební kameny regionální politiky EU. V minulém programovém období sloužily pro tento účel čtyři fondy. Jednalo se o fondy EFRR, ESF, FS a Fond solidarity EU.

EFRR zabezpečoval financování infrastruktury převážně v nejméně rozvinutých regionech. Soustředil se na oblast konkurenceschopnosti, hospodářských změn, inovací a výzkumu, ochrany životního prostředí a prevence rizik.⁶⁹ ESF se zaměřoval na otázky zaměstnanosti, kdy vytvářel podmínky pro zvyšování kvalifikace či tvorbu pracovních míst. FS podporoval převážně rozvoj dopravní infrastruktury nebo programy environmentálního charakteru.⁷⁰ Specifické postavení zastával Fond solidarity EU⁷¹, jehož poslání spočívalo v pomoci regionům postižených přírodní katastrofou (např. záplavy, požáry lesů, zemětřesení, bouře, dlouhodobá sucha apod.). V podstatě se jednalo o finanční podporu udělovanou ad hoc na základě podané žádosti k EK. EK žádost posoudila a při kladném přijetí ji navrhla Evropskému parlamentu (dále jen „EP“) a Radě ke schválení. Následně došlo k jednorázovému vyplacení odsouhlasené částky.⁷²

Chod jednotlivých fondů zajišťoval balík šesti nařízení, která stanovovala detailní pravidla jejich fungování. Jednalo se o tato nařízení:

1. Nařízení Rady č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o EFRR, ESF a FS.
 - Obecné nařízení obsahující souhrnná pravidla pro příslušné fondy týkající se jejich cílů, zásad pomoci, finančního rámce, otázek, monitorování či hodnocení.⁷³
2. Nařízení EK č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se EFRR, ESF a FS a k nařízení EP a Rady č. 1080/2006 o EFRR.
 - Stanovení prováděcích pravidel pro obecné nařízení.

⁶⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Regionální politika Evropské unie: Základní fakta*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2007. s. 3.

⁷⁰ CVIK, E., D. *Právní aspekty financování regionů soudržnosti*. Ostrava: Key Publishing, 2016. s. 32.

⁷¹ Vznikl v roce 2002 po rozsáhlých povodních ve střední Evropě.

⁷² GOVAERE, I., POLI, S. *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014. s. 133.

⁷³ Nařízení Rady 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních...

3. Nařízení EP a Rady č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o EFRR.
 - Právní předpis vymezil účel a rozsah pravomoci EFRR, podmínky jeho operačních programů i oblast řízení a kontroly.⁷⁴
4. Nařízení EP a Rady č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o ESF.
 - Nařízení se soustředilo na určení rozsahu působnosti ESF, na oblasti jeho finanční podpory, otázky související s inovacemi či technickou pomocí.⁷⁵
5. Nařízení Rady č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o FS.
 - Obsahem bylo definování účelu a rozsahu pravomocí FS, způsobilosti výdajů a podmínek přístupu k finanční pomoci.⁷⁶
6. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci.
 - Právní předpis stanovil podmínky zřízení evropského seskupení pro územní spolupráci, jeho složení, úkoly, přijímaní stanov apod.⁷⁷

2.1.5 Efektivita programového období

Jak bylo nastíněno v první kapitole, snad každé programové období se pokoušelo o zvýšení efektivity. To minulé nebylo výjimkou, avšak ve své podstatě žádné velké inovace v této oblasti nepřineslo. Jak již bylo řečeno v kapitole 2.1.1, cíle stanovené Lisabonskou strategií zůstaly ve velké míře nenaplněny. Jak je ale hodnoceno minulé programové období jako celek?

V současné době jsou již k dispozici ex-post evaluace vypracované Generálním ředitelstvím pro regionální politiku zaměřené na programy spolufinancované z EFRR a rozdělené do 15 balíčků dle jednotlivých témat (např. životní prostředí, doprava, evropská územní spolupráce apod.). Jednotlivé evaluace hodnotí stav pokroku v příslušné oblasti a poskytují finanční analýzu. Následující text však nebude rozebírat jednotlivé okruhy a jejich výsledky, ale zaměří se na celistvé hodnocení progresu.

Na výsledcích minulého období se negativně odrazila hospodářská krize, která započala v roce 2008. Členské státy byly nuceny začít šetřit a vznikl tak rozpor mezi přidělenými financemi a zájmem o ně, neboť státy nebyly schopny programy spolufinancovat. Objevila se

⁷⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1080/2006 ze dne 5. července 2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení č. 1783/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 1 a násl.

⁷⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1081/2006 ze dne 5. července 2006, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení č. 1784/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 12 a násl.

⁷⁶ Nařízení Rady č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1164/94. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 79 a násl.

⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském seskupení pro územní spolupráci. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 19 a násl.

také určitá nerovnost mezi podporovanými programy, kdy některé oblasti byly najednou poptávány více než jiné. Negativní vliv měly i kursové odchylky (hlavně ve Velké Británii a Polsku). V některých státech došlo však i ke snížení cen projektů, a to v důsledku poklesu cen stavebního materiálu (např. Bulharsko či Polsko). Tyto negativní skutečnosti však měly za následek zvýšení reakceschopnosti a flexibility ze strany EU, kdy docházelo k zrychlenému vyplácení peněžních prostředků a podpoře při změně programů. Do středu zájmu se tak dostaly projekty menšího rozsahu zejména v oblasti výzkumu, vývoje a inovací, podpory podnikání, energetické udržitelnosti a podpory pracovního trhu. Naopak do pozadí ustoupily finančně náročnější projekty v informačních službách a komunikačních technologiích, v oblasti životního prostředí, odborné přípravy, vzdělávání, budování kapacit a stavby železnic. Aby členské státy, které krize postihla nejvíce, nebyly ohroženy nedostatkem prostředků nutných na spolufinancování projektů, došlo ke snížení této hranice. To sice mělo vliv na pokles počtu uskutečněných veřejných investic, ale zabránilo se tak nedokončení naplánovaných projektů.⁷⁸ Lze zde tedy pozitivně kvitovat poměrně flexibilní reakci ze strany EU, kdy díky zmíněným zásahům členské státy mohly využít většinu pro ně určených prostředků. Nejvíce nevyužitých financí zůstalo Chorvatsku, které z nich vyčerpalo pouze 80,7 %⁷⁹. Tato skutečnost však byla pravděpodobně zapříčiněna jeho pozdním vstupem v červenci 2013.

V důsledku uvedených změn také došlo k navýšení rozpočtu regionální politiky z původně plánovaných 308 mld. na 346,5 mld. eur. Uvádí se, že odhadovaný výnos veškerých investic z minulého období by měl být bilion eur v podobě zvýšení HDP do roku 2023. U některých států finanční podpora znamenala více než 50 % veškerých kapitálových investic (nejvíce Maďarsko – 57,1 %).⁸⁰

Uplynulé programové období lze tedy v celkovém součtu hodnotit kladně. Díky financím ze strukturálních fondů a zásahům EU byly v mnohých členských státech sníženy negativní dopady finanční krize, a i přes hospodářský úpadek docházelo k veřejnému investování, což pomohlo k ozdravení ekonomik a vzniku jednoho milionu⁸¹ pracovních pozic. Co se pak týká negativních stránek, lze zmínit hlavně nedostatečné zaměření na výsledky způsobené ne zcela konkrétními a jasnými cíli. S tím souviselo i špatné stanovení

⁷⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Investice pro růst a zaměstnanost. Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014. s. 208-210.

⁷⁹ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *EU report 2017. Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*. [online]. nku.cz, 20. října 2017 [cit. 27. února 2019]. Dostupné na <<https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2017-cz-oddil2.pdf>>. s. 15.

⁸⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *9 způsobů, jak politika soudržnosti pomáhá v Evropě. Hlavní výsledky v letech 2007-2013*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015. s. 1-2.

⁸¹ EVROPSKÁ KOMISE. *9 způsobů...*, s. 1.

některých programů, které se na určené cíle nezaměřovaly dostatečně. Tento fakt nejspíše ovlivnil i již zmiňované zklamání z Lisabonské strategie. Jeví se však jako pravděpodobné, že plné naplnění cílů nemělo příčinu v jejich neurčitosti, ale spíše v hospodářské krizi.

2.2 Programové období 2014-2020

V aktuálním programovém období převládá snaha o zefektivnění a zúspornění strukturální politiky EU. Do její podoby zasáhla finanční krize probíhající od roku 2008, která měla za následek snahu o snížení finančních prostředků plynoucích do unijního rozpočtu, o což usilovaly především státy řazené mezi čisté plátce⁸². Aby nedocházelo k neefektivnímu čerpání finančních prostředků, vznikla řada inovací, které podporují účelné využívání unijních dotací. Jedná se např. o systém předběžných podmínek, koncentrace na výsledky či možnost pozastavení plateb v případě nedodržování ekonomické disciplíny. V celé struktuře programového období je také patrná snaha o stanovení reálných cílů, kdy dochází ke vzájemnému propojení přinášejícímu maximální finanční užitek.

2.2.1 Programové dokumenty

Programové období 2014-2020 se odvíjí převážně od strategického dokumentu Evropa 2020 přijatého ER 17. června 2010⁸³. Evropa 2020 v mnoha ohledech reaguje na finanční krizi probíhající od roku 2008. Reflektuje strukturální nedostatky uvnitř Společenství, vliv globalizace i dlouhodobě stárnoucí obyvatelstvo. Pro vyřešení těchto problémů zdůrazňuje potřebu sjednoceného jednání Unie a stanovuje tři prioritní oblasti. V první řadě se jedná o inteligentní růst spočívající ve znalostní ekonomice a inovacích. Dále o růst udržitelný, jenž přispívá ke konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomice šetrné ke zdrojům a o růst podporující začlenění napomáhající nízké nezaměstnanosti v ekonomice se zaměřením na sociální a územní soudržnost.⁸⁴

Tři základní priority jsou nadále rozepsány do pěti hlavních cílů stanovujících konkrétní body, kterých má být v desetiletí dosaženo.

1. Zaměstnanost v EU by se měla u obyvatel ve věku od 20 do 64 let vyšplhat na 75 %.
2. Investice do výzkumu a vývoje by měla dosáhnout 3 % HDP Unie.

⁸² Čisté plátce tvoří členské země, které do rozpočtu EU přispívají více, než dostávají zpět (např. Německo, Francie).

⁸³ EURACTIV. *Revize strategie Evropa 2020*. [online]. euractiv.cz, 10. června 2010 [cit. 2. března 2019]. Dostupné na <<https://euractiv.cz/section/ekonomika-a-euro/linksdossier/strategie-evropa-2020-000066/>>.

⁸⁴ BAUN, M., MAREK, D. *Cohesion Policy...*, s. 59.

3. V klimatické a energetické oblasti by mělo být dosaženo cílů „20-20-20“⁸⁵. Pod cíl se řadí i snížení emisí na 30 % v případě příznivých podmínek.
4. Podíl dětí předčasně ukončujících školní docházku by neměl převyšovat 10 % a minimálně 40 % mladší generace by mělo dokončit vysokou školu.
5. Množství osob ohrožených chudobou by se mělo snížit o 20 mil.⁸⁶

Uvedené cíle se vzájemně doplňují a slouží jako stěžejní body pro dosažení úspěchu. Každý členský stát se však nachází v jiné výchozí situaci, a proto je nutné převést tyto unijní cíle do podoby cílů vnitrostátních a tím zaručit jejich přizpůsobení potřebám jednotlivých států. Odrazový můstek pro adaptování unijních cílů vytváří sedm iniciativ.

Jmenovitě se jedná o:

1. „Inovace v Unii“ – zkvalitnění obecných podmínek a přístupu k financování výzkumu a inovací.
2. „Mládež v pohybu“ – zlepšení vzdělávání a vstupu mladých lidí na trh práce.
3. „Digitální program pro Evropu“ – rozvoj vysokorychlostního internetu a užívání jednotného digitálního trhu.
4. „Evropa méně náročná na zdroje“ – pomoc při separaci růstu ekonomiky od využívání zdrojů, přechodu na nízkouhlíkové hospodářství, využívání obnovitelných zdrojů a modernizaci dopravy.
5. „Průmyslová politika pro éru globalizace“ – vylepšení podnikatelského prostředí.
6. „Program pro nové dovednosti a pracovní místa“ – posílení postavení obyvatel na trhu práce a jeho modernizace.
7. „Evropská platforma pro boj proti chudobě“ – úprava sociální a územní soudržnosti tak, aby osoby trpící chudobou a sociálním vyloučením mohli žít důstojně a aktivně se účastnit společenského života.⁸⁷

Uvedené iniciativy jsou závazné pro celou EU a jsou nadále konkretizovány pomocí národních iniciativ jednotlivých členských států. Nelze si nevsimnout, že Strategie Evropa 2020 přesně vymezuje jednotlivé cíle a jasně tak stanoví, čeho má být dosaženo ve zcela konkrétní rovině. Zároveň návrh iniciativ reflektuje jedinečné postavení členských států a nabízí jim vodítko pro jejich přizpůsobení jednotlivým unijním cílům. Dohromady tak vytváří

⁸⁵ Snížení emise skleníkových plynů o 20 % oproti úrovni z roku 1990, zvýšení podílu obnovitelných zdrojů a energií na 20 % a růst energetické účinnosti v Evropě o 20 %.

⁸⁶ TOTH, D. *Lisabonská strategie a strategie Evropa 2020*. Praha: Powerprint, 2010. s. 188.

⁸⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brusel, 2010. s. 5-6.

návod pro reálné dosažení požadovaných výsledků, aniž by hrozila opětovná opomíjení ze strany členských států.

Aby docházelo ke skutečné reakci na stanovené cíle ze strany členských států, Strategie disponuje systémem řízení a monitoringu, který je založen na tzv. „Evropském semestru“. Jedná se o šestiměsíční plán koordinace ekonomických a fiskálních politik. Vždy v první polovině roku státy předloží EK zprávy o pokroku. EK díky tomu může poskytovat doporučení v době tvoření rozpočtů. Do monitorovacího systému lze zahrnout i Pakt stability a růstu⁸⁸ vytvářející rámec pro koordinaci národních fiskálních politik v hospodářské a měnové unii. Pakt nařizuje státům eurozóny předkládat roční programy stability a ostatním členským státům programy konvergenční. Současně státy odevzdávají i národní programy reformem poskytující informace o tom, čeho má být dosaženo, a jak státy plánují udržet zdravý stav veřejných financí. Pokud hrozí nadměrný schodek, Rada na základě návrhu EK vydá varování, případně EK poskytne politické doporučení k dodržování Paktu.⁸⁹

V souvislosti se Strategií se mnohdy objevuje i kritika zejména ze strany odborů a nevládních organizací, které zastávají názor, že zde nedochází k dostatečnému promítnutí národních cílů a sociální oblast a otázky životního prostředí jsou upozaděny v důsledku dosahování dlouhodobé konkurenceschopnosti.⁹⁰ S tímto názorem nelze souhlasit, neboť už od prvního pohledu je patrné, že sociální aspekt i oblast životního prostředí vytváří nosné pilíře Strategie. Mnohem spornější se pak jeví prve zmiňované zohlednění vnitrostátních cílů. Nelze upřít, že určitá možnost úpravy v rámci iniciativ pomáhá zohlednit národní situace, avšak problém tkví v samotném zaměření Strategie. Ta ve skrze upravuje oblasti spadající do pravomocí členských států o očekává, že dobrovolně budou plnit někdy trochu přehnané požadavky. Z hlediska reálné dosažitelnosti by se jevila jako lepší možnost úprava oblastí v rámci unijních pravomocí a následné provádění na vnitrostátní úrovni.

Strategie Evropa 2020 však není vše vyčerpávajícím dokumentem. Z hlediska regionální politiky se jedná pouze o poměrně hrubě stanovené cíle předpokládající konkretizaci jak na národní, tak evropské úrovni. Jedním z těchto upřesňujících nástrojů je Společný strategický rámec (dále jen „SSR“) neboli nařízení EP a Rady č. 1303/2013 upravující postavení evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESIF“).

⁸⁸ Pakt stability a růstu představuje dohodu mezi členskými státy eurozóny spočívající v dodržování rozpočtové politiky, kdy maximální schodek veřejných financí vůči HDP nesmí přesáhnout 3 % a výše veřejného dluhu k HDP 60 %. Viz blíže: KALÍNSKÁ, E. a kol. *Mezinárodní obchod v 21. století*. Praha: Grada, 2010. s. 76.

⁸⁹ HLOUŠEK, V. a kol., *O. Šance zpola využita...*, s. 45-47.

⁹⁰ LUCIAN, P. From the Lisbon Strategy to Europe 2020. *Studies in Business*, 2015, roč. 10, č. 2, s. 53-61.

SSR vymezuje 11 tematických cílů, které jsou v rámci ESIF podporovány a promítají se do jednotlivých priorit příslušného fondu. Tato tematická úroveň v podstatě udává podmínku pro zaměření intervencí výhradně na níže uvedená témata, která rozvíjejí cíle ze Strategie Evropa 2020 a zároveň je přizpůsobují specifickým celostátním, regionálním a místním předpokladům. Cíle jsou vymezeny takto:

1. Posílení rozvoje výzkumu, technologií a inovací.
2. Zlepšení přístupu, využití a kvality informačních a komunikačních technologií.
3. Růst konkurenceschopnosti malých a středních podniků, zemědělské, rybářské a akvakulturní oblasti.
4. Pomoc při přechodu na nízkouhlíkové hospodářství.
5. Podpora přizpůsobení se klimatickým změnám.
6. Zachování a ochrana životního prostředí a efektivní využívání zdrojů.
7. Podpora udržitelné dopravy a odstraňování bariér v zásadních síťových infrastrukturách.
8. Rozvoj udržitelné zaměstnanosti.
9. Pomoc při sociálním začleňování a boji s chudobou a diskriminací.
10. Investice do vzdělávání, odborné přípravy a výcviku a do celoživotního vzdělávání.
11. Posilování institucionální kapacity orgánů veřejné moci a zúčastněných stran.⁹¹

Zmiňované nařízení také stanovuje souhrnný strategický dokument důležitý pro vytváření kohezní politiky na úrovni jednotlivých členských států. Jedná se o tzv. dohodu o partnerství, jejíž hlavní úkol spočívá v určení cílů a priorit pro účinné čerpání dotací z ESIF se snahou uskutečnit vizi stanovenou Strategií Evropa 2020. Jsou dány poměrně přesné náležitosti, které musí být v dohodě obsaženy. Nařízení je stanovuje takto:

1. Soupis opatření vytvářejících soulad se Strategií Evropa 2020.
2. Stanovení opatření zajišťujících efektivní využívání ESIF.
3. Soupis opatření týkající se zásady partnerství⁹².

⁹¹ Čl. 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1083/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 320 a násl.

⁹² Zásada partnerství spočívá v úzké spolupráci mezi EK a příslušnými orgány na národní, regionální a místní úrovni určenými členským státem k provádění všech programových etap. Smysl principu spočívá v tom, že na daném rozdělení finančních prostředků se podílejí samotní příjemci. Viz blíže: WOKOUN, R. *Strukturální fondy a obce I*. Praha: ASPI, 2006. s. 13.

4. Orientační seznam partnerů a jejich přínos k uzavření dohody o partnerství.
5. Vymezení integrovaného přístupu k územnímu rozvoji zajišťovaného pomocí ESIF či shrnutí integrovaných přístupů k územnímu rozvoji.
6. Stanovení opatření k zajištění efektivního provádění ESIF.⁹³

Samotnou dohodu o partnerství vytvářel každý jednotlivý stát ve spolupráci s ostatními partnery (orgány místní a regionální samosprávy, hospodářští a sociální partneři, zástupci veřejnosti apod.). Vytvořená dohoda pak byla předkládána k posouzení EK, která mohla vyjádřit připomínky, jež musely být příslušným státem zapracovány.⁹⁴ Na základě této dohody následně vlády států určily jednotlivé operační programy, které slouží jako platforma pro čerpání dotací z ESIF a jsou z nich realizovány konkrétní projekty.

2.2.2 Cíle programového období

Aktuální programové období se zaměřuje na zvýšení efektivity. S tím souvisí i snížení cílů na pouhé dva. Jednak cíl Investice pro růst a zaměstnanost, jednak cíl Evropská územní spolupráce.

Cíl Investice pro růst a zaměstnanost dopadá na široké spektrum regionů s různými procentuálními průměry HDP. Zásadní roli zde hrají regiony NUTS 2⁹⁵, které jsou nadále kategorizovány právě dle procentuální výměry. Jednak z tohoto cíle mohou čerpat méně rozvinuté regiony, jejichž HDP na obyvatele nedosahuje 75 % průměru v EU. Dále přechodové regiony s HDP na obyvatele v rozmezí 75 % až 90 % průměru a také rozvinutější regiony, mající HDP na obyvatele vyšší než 90 % unijního průměru. Tento cíl má široký záběr působnosti, neboť dopadá na 272 regionů a je financován z fondů ESF a EFRR.⁹⁶ Zaměřuje se jednak na oblast inovací, výzkumu, pomoci malým a středním podnikům a nízkouhlíkové ekonomiky, jednak na oblast zaměstnanosti, mobility pracovních sil, vzdělávání či zkvalitňování veřejné správy.⁹⁷ Pomoc z FS se soustředí na členské země jejichž HND na obyvatele nedosahuje 90 % unijního průměru, přičemž průměr je určen na základě paritní kupní síly HND v letech 2008-2010. V případě, že určitý stát splňoval podmínky

⁹³ Čl. 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních...

⁹⁴ ZÁHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 151.

⁹⁵ Již od 70. let minulého století se pro účely čerpání financí z evropských fondů využívá systém územního členění NUTS neboli nomenklaturních územních statistických jednotek. Existuje tříúrovňová skladba NUTS. V rámci NUTS 1 se nacházejí velké oblasti státu zahrnující v rozmezí tři až sedm mil. obyvatel. NUTS 2 zpravidla odpovídají střednímu článku územně správního dělení státu s 800 tis. až třemi mil. obyvatel. NUTS 3 obvykle kopírují nižší úroveň správních celků se 150 tis. až 800 tis. obyvateli. Viz blíže: KÖNIG, P. *Rozpočet a politiky...*, s. 163-165.

⁹⁶ Čl. 90 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních...

⁹⁷ EUROSOKOP. *Regionální politika 2014-2020*. [online]. eurosokop.cz, 14. dubna 2014 [cit. 5. března 2019]. Dostupné na <<https://www.eurosokop.cz/9197/sekce/regionalni-politika-2014-2020/>>.

k čerpání v roce 2013, avšak jeho současná výše HND přesahuje 90 %, má podpora z FS pouze přechodný charakter.⁹⁸

V případě druhého cíle, tedy Evropské územní spolupráce, dochází k podpoře přeshraniční spolupráce za účelem vyrovnaného a trvale udržitelného rozvoje EU. Cíl navazuje na iniciativu INTERREG IV, která se zaměřovala na prohloubení integrace pomocí přeshraniční, mezinárodní a meziregionální spolupráce. Součinnost probíhá v rámci kategorie regionů NUTS 3, které se rozprostírají podél všech vnitřních a určitých vnějších pozemních hranic a také námořních hranic vzdálených maximálně 150 km.⁹⁹ Programy z tohoto bloku se soustředí na příhraniční projekty, jež příznivě ovlivňují rozvoj příhraničních oblastí. Obvykle se týkají dopravní infrastruktury, vzdělávání, ochrany kulturních památek, zlepšování veřejné správy apod. Podstatnou novinku v aktuálním období v rámci druhého cíle vytváří povinnost splnit tři ze čtyř principů spolupráce, mezi které se řadí společná příprava projektu a jeho realizace, jednotné personální zajištění a financování. Platí, že společná příprava i provedení projektu musí být splněny vždy.¹⁰⁰

Cíl druhý však není tvořen jen již zmíněnými spolupracemi, nýbrž ho doplňují i dva síťové programy – ESPON 2020 a INTERACT III. ESPON 2020 neboli Evropská monitorovací síť pro územní rozvoj a soudržnost navazuje na ESPON 2013 a představuje výzkumný projekt sloužící k podpoře územního plánování a rozvoje regionů. Konkrétně se zaměřuje na územní analytické dokumenty, pozorování, nástroje a informovanost společnosti. Program INTERACT III vychází z předchozího projektu INTERACT II a zaměřuje se na zvýšení efektivnosti a zlepšení činností v rámci územní spolupráce pomocí šíření vědomostí a zkušeností z programů přeshraniční, mezinárodní a meziregionální spolupráce.¹⁰¹ Financování zde zaopatřuje EFRR.

Aktuální programové období v souvislosti s druhým cílem také reflektuje čl. 158 Smlouvy o založení ES, který prostřednictvím Lisabonské smlouvy, zakotvil termín územní soudržnosti, a tím vytvořil třetí rozměr regionální politiky (vedle ekonomické a sociální dimenze). Přestože územní koheze není v regionální politice úplnou novinkou a uplatnila se již v minulých programových obdobích, v tom současném dochází k jejímu značnému zesílení. Ačkoliv pojem územní soudržnosti není v současné době uspokojivě

⁹⁸ Čl. 90 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních...

⁹⁹ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. s. 146.

¹⁰⁰ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst...*, 3. vydání, s. 164.

¹⁰¹ Tamtéž.

vymezen, lze vysledovat několik jeho styčných prvků.¹⁰² Základ vytváří snižování regionálních disparit v souvislosti s oblastní spoluprací. Dále pružnější užívání územně blízkých prvků mezi regiony, důraz na regionální rozvoj, spolupráce mezi sektorovými a teritoriálními politikami a sledování územních trendů.¹⁰³ Typický projev územní soudržnosti vytváří koncept tzv. makroregionů. Termín se užívá v případech, kdy příslušné oblasti přesahují území členských států Unie. Podstatou je spolupráce států ve stejném regionu vedoucí k řešení problémů a využívání kolektivního potenciálu (např. ve věcech životního prostředí, splavnosti apod.), která má za následek zvýšení efektivity v řešených otázkách. Aktuálně existují čtyři strategie makroregionální spolupráce (pro region Baltského moře, pro Podunají, pro jadransko-jónský region a pro alpský region).¹⁰⁴ S územní dimenzí je také úzce propojena dimenze urbánní, která zabezpečuje, aby témata související s rozvojem měst a obcí nebyla financována plošně, nýbrž mířila do definovaných území s konkrétními potřebami, problémy či značným ekonomickým potenciálem. Příslušné regiony pak mohou využívat prostředky z jednotlivých operačních programů na základě výzev uvedených v projektech promítajících urbánní i územní dimenzi zároveň nebo pomocí integrovaných nástrojů.¹⁰⁵

Obecné nařízení rozpoznává dva integrované nástroje – jednak integrovanou územní investici, jednak komunitně vedený místní rozvoj. Oba instituty jsou nadále rozváděny v jednotlivých dohodách o partnerství.

Pojem integrované územní investice zakotvuje čl. 36 obecného nařízení, jenž stanoví, že: „v případě, že strategie rozvoje měst nebo jiná územní strategie nebo územní pakt vyžaduje integrovaný přístup zahrnující investice z ESF, EFRR nebo FS v rámci více než jedné prioritní osy jednoho nebo více operačních programů, lze opatření provádět jako integrovanou územní investici.“¹⁰⁶ Současně dále doplňuje, že může být využito i fondů EFRV a RNRF. Základ fungování nástroje vytváří jednak definované území a integrovaná strategie územního rozvoje, jednak soubor příslušných opatření k realizaci a dále ustanovení pro jeho správu. Strategie územního rozvoje se zaměřuje na příslušnou oblast, v níž napříč sektory vymezí rozvojové potřeby. Velikost daných území není podstatná, může se jednat o městské části, ale i metropolitní, subregionální nebo meziregionální úrovně. Důležité však je neopomenout podmínku územní spolupráce, což v praxi znamená, že zprostředkující subjekty

¹⁰² CENTRUM PRO STUDIUM DEMOKRACIE A KULTURY. *Regionální politika*. [online]. euroskop.cz, 9. září 2018 [cit. 5. března 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>>.

¹⁰³ ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 264.

¹⁰⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Co jsou makroregionální strategie?* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2017. s. 2-4.

¹⁰⁵ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst...*, 3. vydání, s. 147.

¹⁰⁶ Čl. 36 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních...

musí pocházet z alespoň dvou zúčastněných zemí. Příslušnými opatřeními k realizaci se myslí skutečnost, že aktivity učiněné prostřednictvím územních integrovaných investic by měly přispívat k tematickým cílům příslušných prioritních os zúčastněných operačních programů a k rozvojovým cílům teritoriální strategie. Ustanovení pro správu pak zahrnují příslušné body, které určí, že konečnou odpovědnost za správu a implementaci příslušných operací má řídicí orgán operačního programu. Do správního procesu mohou být zainteresovány i zprostředkující subjekty (např. místní orgány, nevládní organizace apod.) zpravomocněné k provedení některých, ale i všech potřebných úkonů.¹⁰⁷

Komunitně vedený místní rozvoj není na rozdíl od integrované územní investice novinkou, neboť navazuje na program LEADER¹⁰⁸. Jedná se o místní rozvoj prováděný místními akčními skupinami¹⁰⁹ na základě integrovaných a víceodvětvových Strategií komunitně vedeného místního rozvoje orientovaných na konkrétní oblast. Klade se zde důraz na lokální potřeby, obecný potenciál, využívání inovativních prvků a kolektivní spolupráci.¹¹⁰ Stojí na principu partnerství mezi soukromými, veřejnými i neziskovými platformami, přičemž stejně jako v případě investic i zde platí multifondové financování, které se realizuje v rámci jedné či více priorit příslušného programu se současným respektováním pravidel daných fondů.¹¹¹

2.2.3 Financování programového období

Již bylo řečeno, že na aktuální programové období měla vliv finanční krize z roku 2008, což se promítlo i na celkovém objemu prostředků určených na výkon kohezní politiky. Na rozdíl od předchozích let navýšení financí není příliš markantní, přesto však dochází k zajímavé situaci, kdy regionální politika poprvé svým finančním rozsahem překonává společnou zemědělskou politiku.

Základ pro financování kohezní politiky i dalších oblastí EU vytváří víceletý finanční rámec schválený 19. listopadu EP a následně potvrzený 2. prosince 2013 nařízením Rady č. 11791/13. Jeho tvorbu provázela rozsáhlá debata, kdy na jedné straně EK prosazovala navýšení celkových výdajů, na straně druhé členské státy patřící mezi čisté plátce požadovaly jejich snížení. Ve

¹⁰⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *Integrované teritoriální investice*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014. s. 2-4.

¹⁰⁸ Iniciativa LEADER představovala nástroj pro rozvoj venkova, kdy jednotlivé finanční prostředky byly přidělovány prostřednictvím místních akčních skupin na základě rozvojových strategií. Viz blíže: ČEPELKA, O. *Iniciativa Evropské unie LEADER pro rozvoj venkova*. Praha: MMR ČR, 2001. s. 10.

¹⁰⁹ Místní akční skupina je společenství občanů, neziskových organizací a zástupců soukromého sektoru určitého regionu jejíž úkol spočívá v podpoře konkrétní dobrovolné činnosti v oblasti rozvoje venkova.

¹¹⁰ CHMELAR, R., ŠILHAN, Z. *Evropské integrované nástroje v zemích Evropské unie*. [online]. dvs.cz, 30. března 2015 [cit. 12. března 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6689888>>.

¹¹¹ BINEK, J. a kol. *Integrované nástroje rozvoje území: vývoj, současnost, nové impulzy*. Brno: GaREP, 2015. s. 73.

strukturální politice se tato diskuze projevila vytvořením dvou táborů v podobě členských zemí. Proti sobě se ocitla skupina zvaná „Podobně smýšlející“, která prosazovala úspornější nakládání s unijními penězi (Rakousko, Německo, Finsko, Francie, Itálie, Nizozemsko, Švédsko)¹¹² a blok „Přátel koheze“, jenž naopak odmítal snižování finančních prostředků jdoucích na strukturální politiku (státy přistoupivší v roce 2004, Bulharsko, Rumunsko, Řecko, Portugalsko, Španělsko a Chorvatsko)¹¹³. Nakonec došlo k uzavření kompromisu, který spočíval ve stanovení maximální výše víceletého finančního rámce na 960 mld. eur.¹¹⁴

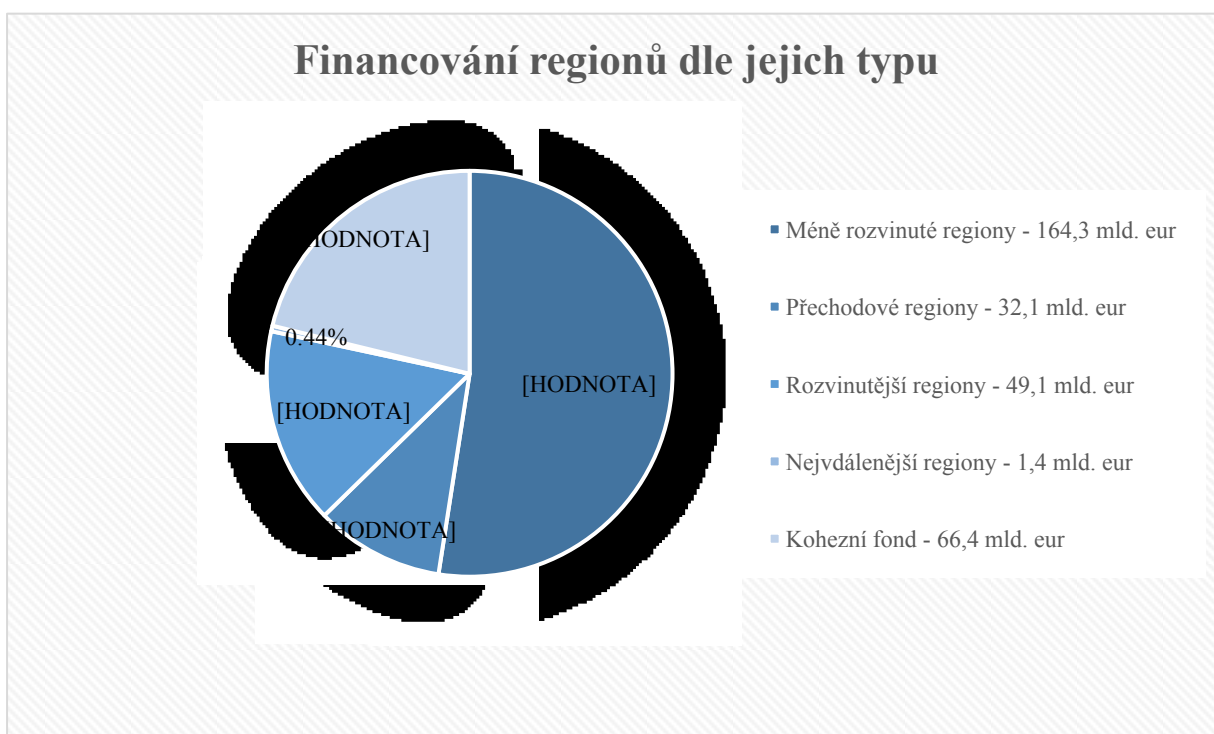
Regionální politika je ve víceletém finančním rámci vymezena v části 1b Hospodářská, sociální a územní koheze. Kapitola 1b rozděluje finanční prostředky do jednotlivých let programového období (viz tabulka č. 2) a vymezuje tak maximální možnou výši prostředků

Kapitola	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
1b Hospodářská, sociální a územní koheze	44,678	45,404	46,045	46,545	47,038	47,514	47,925	325,149

vyčleněných na regionální politiku pro daný rok.

Tab. č. 2: Roční rozpis položek závazků strukturální politiky na období 2014–2020 (částky v mld. eur).
Zdroj: Vlastní zpracování dle přílohy č. VI. nařízení Rady č. 1303/2013.

Celková výše schválených výdajů pro programové období nesmí přesáhnout 325,149 mld. eur. Víceletý finanční rámec také vymezuje konkrétní určení peněžních prostředků, které jsou přerozdělovány podle cílů. Cíl Investic pro růst a konkurenceschopnost financuje 96,3 % veškerých prostředků určených na strukturální politiku (jedná se o 313,1 mld. eur) a do Evropské územní spolupráce putuje pouhých 2,75 % (8,9 mld. eur). 0,95 % (3,1 mld. eur) je



určeno pro finanční zabezpečení Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí. Finance stanovené na cíl Investice pro růst a konkurenceschopnost se pak dále rozdělují mezi jednotlivé typy regionů (viz graf č. 2).¹¹⁵

Graf č. 2: Rozdělení finančních prostředků v rámci programového období 2004-2020 dle typu regionů.
Zdroj: Vlastní zpracování dle ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 121.

Dle grafu č. 2 je patrné, že největší část peněžních prostředků plyne do méně rozvinutých regionů, které obdrží 164,3 mld. eur, což je významný projev principu solidarity. Největšího příjemce z této kategorie představuje Polsko, které na své méně rozvinuté regiony čerpá 51,2 mld. eur¹¹⁶. V mnohem menší míře jsou podporovány rozvinutější regiony, na jejichž pomoc se vyčlenilo 49,1 mld. eur. V této oblasti připadá nejvyšší podpora ve výši 11,1 mld. eur Španělsku. Přejchodové regiony obdrží částku 32,1 mld. eur a jejich největším příjemcem je opět Španělsko, které čerpá 13,4 mld. eur. Regiony financované pomocí FS získávají částku 66,4 mld. eur, ze které jde 23,2 mld. eur do Polska. Nejvzdálenější regiony (Guadeloupy, Francouzská Guayana, Martinik, Réunion, Svatý Bartoloměj, Svatý Martin, Azory, Madeira a Kanárské ostrovy¹¹⁷) pak v porovnání s ostatními kategoriemi získávají zcela zanedbatelnou částku 1,4 mld. eur a nejvyšší podpora zde plyne do Francie, která získává 443,3 mil. eur. Celkovým největším příjemcem v aktuálním programovém období je Polsko, které má nárok na 77,6 mld. eur, čímž se výrazně odlišuje od Lucemburska, které naopak obdrží nejmenší částku ze všech členských zemí ve výši 59,7 mil. eur.¹¹⁸

Co se týká pravidel spolufinancování, je stanovena maximální výše podpory pro každou prioritní osu. V případě, že se prioritní osa dotýká více než jedné kategorie regionů či více než jednoho fondu, EK výši stanoví dle kategorie regionu a fondu, což tedy umožňuje multifundové financování. V rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost tedy dochází k rozčlenění mezi jednotlivé typy regionů, kdy finanční strop u FS je nastaven na 85 %. Stejná výše platí i pro méně rozvinuté regiony s průměrným HDP na obyvatele za období let 2007-2009 s nižším než 85 % unijního průměru a z nejvzdálenější oblasti. U méně rozvinutých regionů, jejichž HDP na obyvatele za programové období 2007-2013 bylo nižší, než 75 % průměru EU platí 80% strop. Přejchodné regiony mohou být financovány do 60 % a rozvinutější oblasti do 50 % potřebné částky programů. U cíle Evropské územní spolupráce se uplatňuje maximální výše 85 %.¹¹⁹

¹¹⁵ ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 121.

¹¹⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Evropské strukturální a investiční fondy...*, s. 44.

¹¹⁷ Čl. 349 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 26. října 2012. Úř. věst. C 326, 26. října 2010 s. 47 a násl.

¹¹⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Evropské strukturální a investiční...*, s. 44.

¹¹⁹ Čl. 120 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních...

2.2.4 Fondy programového období

Chod aktuálního programového období zajišťuje pět fondů označovaných souhrnně jako ESIF. Jedná se o EFRR, ESF, FS, Evropský námořní a rybářský fond (dále jen „ENRF“) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (dále jen „EZFRV“).

Fungování ESIF zajišťuje balíček osmi nařízení, která obsahují pravidla pro spolupráci mezi jednotlivými fondy a programy. Tato nařízení se snaží o zlepšení spolupráce mezi jednotlivými fondy, kdy upravují pravidla, která nelze sjednotit v rámci obecného nařízení. Každý fond má vlastní specifika, jejichž úprava by na obecné úrovni vykazovala určitou nejasnost a zbytečně zvyšovala rozsah už tak poměrně nepřehledného zpracování obecného nařízení. Jedná se o tato nařízení:

1. Nařízení EP a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o EFRR, ESF, FS, EZFRV a ENRF, o obecných ustanoveních o EFRR, ESF, FS a ENRF.
 - Obecné nařízení stanovující pravidla jednotlivých fondů, platební podmínky, výčet kondicionalit, uplatňování teritoriální koheze, monitorování apod.¹²⁰
2. Nařízení EP a Rady č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o ERR.
 - Právní předpis vymezuje úkoly a zaměření EFRR, investiční priority, přístup k udržitelnému rozvoji měst, jednotlivé typy regionů atd.¹²¹
3. Nařízení EP a Rady č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o ESF.
 - Nařízení zahrnuje úkol a předmět činnosti ESF, tematické zaměření, oblast provádění programování a operačních programů a Iniciativu zaměstnávání mladých lidí.¹²²
4. Nařízení EP a Rady č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z EFRR pro cíl Evropské územní spolupráce.
 - Obsahem je vymezení předmětu a pole působnosti EFRR v územní spolupráci EU, určení prostředků pro jednotlivé typy spolupráce, tematické zaměření a investiční priority, integrované územní nástroje apod.¹²³

¹²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních...

¹²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení č. 1080/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 210 a násl.

¹²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1081/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 470 a násl.

¹²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 259 a násl.

5. Nařízení EP a Rady č. 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se mění nařízení č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci, pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto seskupení.
 - Změny původního nařízení se týkají převážně přistoupení členů ze třetích zemí či zámořských států a území a účastí členů z těchto oblastí.¹²⁴
6. Nařízení EP a Rady č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o FS.
 - Obsah se zabývá předmětem a úlohou FS, rozsahem pravomoci, tematickým zaměřením, otázkami programování a provádění operačních programů atd.¹²⁵
7. Nařízení EP a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z EZFRV.
 - Právní předpis stanovuje cíle, k nimž přispívá politika rozvoje venkova a priority Unie v této oblasti, strategický kontext, příslušná opatření, pravidla pro programování či vytváření sítí.¹²⁶
8. Nařízení EP a Rady č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o ENRF.
 - Nařízení definuje předmět, územní působnost a cíle ENRF, podmínky žádosti o podporu, finanční rámec, poradenské služby, udržitelný rozvoj rybnářství apod.¹²⁷

Hlavním úkolem všech fondů je přispívat k naplňování Strategie Evropa 2020. Každý fond se proto zaměřuje na určitou oblast, která se Strategií úzce souvisí a zároveň ji vymezuje příslušné nařízení. EFRR se soustředí převážně na rozvoj hospodářství a financuje silniční či železniční výstavbu, podporuje inovace v podnikání, opravy kulturních památek, zlepšování veřejné správy atd. Typově jsou z něj hrazeny tedy investiční neboli tvrdé projekty, které se v první řadě soustředí na pořízení investičního majetku, který se dále využívá k realizaci výstupů a plnění cílů projektu. Finance z ESF se zaměřují na oblast zaměstnanosti a lidských zdrojů, vzdělávání, pomoc zdravotně znevýhodněným osobám apod. Jedná se tedy o neinvestiční neboli měkké projekty spadající na situace, kdy pořízení majetku je pouze doplňkové a omezené. Podpora z FS pak cílí na chudší státy a jejich investiční projekty většího rozsahu. Prioritu ENRF tvoří projekty v oblasti rybolovu, které přispívají např.

¹²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013 kterým se mění nařízení č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci, pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto seskupení. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 303 a násl.

¹²⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady č. 1084/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 331 a násl.

¹²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a o zrušení nařízení Rady č. 1698/2005. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 487 a násl.

¹²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 2328/2003, č. 861/2006, č. 1198/2006 a č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1255/2011. Úř. věst. L 149, 20. května 2014, s. 1 a násl.

k ochraně životního prostředí. EZFRV napomáhá rozvoji venkova a podílí se převážně na zvyšování konkurenceschopnosti v zemědělství a lesnictví.¹²⁸

Zajímavostí v aktuálním programovém období je skutečnost, že strukturální fondy jsou zapojeny do Evropského semestru, který stanoví pokrok ve vztahu k Evropě 2020 a určí cíle, kterých má být dosaženo v následujícím roce na úrovni celé EU. Ve fázi programových příprav jsou členské země povinny vytvořit jasné propojení intervencí z ESIF a Strategií Evropa 2020. Tato konektivita musí zůstat zachována po celou dobu realizace. Navíc země musí předkládat zprávy o pokroku při provádění ESIF na úrovni dohody o partnerství opět ve vztahu ke Strategii.¹²⁹ Záměrem těchto podmínek má být pravděpodobně snaha o striktní dodržování Strategie Evropa 2020 a omezení odchylek v programech, které by vedly k alokaci prostředků z ESIF mimo jejich rozsah.

2.2.5 Efektivita programového období

Aktuální programové období se snaží jednak o finanční zúspornění, ale také o zvýšení efektivity v oblasti vynaložených prostředků. Novinkou, která má výrazně pomoci v obou těchto otázkách je zavedení předběžných podmínek neboli kondicionalit. Jejich účel spočívá ve zkvalitnění měřitelnosti přínosu podporované aktivity. Důraz se klade na splnění stanovených indikátorů a jejich promítnutí ve výsledku a celkovém obsahu aktivity. Aby tedy bylo možné čerpat peněžní prostředky pro uskutečňování projektů, musí dojít ke splnění těchto předběžných podmínek.

Kondicionality stojí na dvojím charakteru – makroekonomickém a strukturálním. Makroekonomický obsah určuje povinnost splnit nebo se alespoň pokusit o zlepšení určitého makroekonomického ukazatele. Strukturální charakter pak tvoří tematická a obecná funkce. Tematické kondicionality jsou úzce napojeny na Strategii Evropa 2020 a odráží se v nich tematické cíle EK prostřednictvím investičních priorit. Členské země jsou povinny tyto podmínky splnit pod hrozbou pozastavení či zrušení plateb z ESIF. Obecné kondicionality pak zahrnují plnění unijní legislativy, provádění reforem či tvorbu národních a regionálních strategií pro dané intervence.

Ke zlepšení efektivity mají přispět převážně tzv. ex-ante kondicionality, které mají za úkol vytvořit prostředí, jenž pomůže zefektivnit čerpání dotací v co nejvyšší míře, neboť dříve docházelo k tomu, že kvůli nedostatečnému domácímu zázemí byla účinnost financí snižována. Jmenovitě se jedná např. o inovaci systému veřejných zakázek či vytváření

¹²⁸ CVIK, E., D. *Právní aspekty...*, s. 32.

¹²⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Evropské strukturální a investiční fondy...*, s. 17-18.

právního rámce pro podporu jednotlivých tematických cílů. Výkonnost strukturální politiky a zároveň cílení na Strategii Evropa 2020 pak podporují hlavně tzv. ex-post kondicionality. Je stanoveno, že 5 % objemu financí z každého fondu vytváří tzv. výkonnostní rezervu a na základě přezkumu v polovině programového období bude zemím, které splní příslušné kondicionality, tato rezerva vyplacena.¹³⁰ Přezkum proběhl v roce 2017 a na základě jeho výsledků byla rezerva vyplacena všem členským státům.¹³¹

Kapitola 2.2.4 již nastínila propojení mezi ESIF a Strategií Evropa 2020 pomocí Evropského semestru. Tato skutečnost se v rámci efektivity programového období projevuje dvojím způsobem – jednak nutností respektovat postupy ekonomické správy, a jednak změnou programů. Oba mechanismy mohou být využity v případě, že dojde k rozporu mezi příslušnou dohodou o partnerství a Evropským semestrem. Respektování postupů ekonomické správy vyjadřuje povinnost dodržovat pravidla v otázkách schodku rozpočtů a ozdravných programů u států čerpajících finanční pomoc. V případě, že dochází k jejich porušování, může EK předložit Radě návrh na částečné nebo úplné pozastavení závazků či plateb pro programy, o kterém Rada rozhodne. Pokud stát přijme nápravu, lze rozhodnutí zrušit. V případě změny programu může EK požádat, aby příslušný stát přezkoumal svou dohodu o partnerství a dotčené programy, a pokud je to nutné, navrhl změny nápomocné k provádění doporučení poskytnutých Radou či maximalizoval užitek ESIF na růst a konkurenceschopnost. Jestliže stát žádost nereflektuje, je v pravomoci Rady na návrh Komise částečně či úplně pozastavit platby pro příslušné programy nebo priority do té doby, než členská země uskuteční navrhované změny.¹³²

¹³⁰ ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika...*, s. 316-318.

¹³¹ MCMASTER, I., KAH, S. *The Performance Framework in Cohesion Policy: Expectations and Reality*. Nizozemsko: Delft, 2017. s. 35.

¹³² EVROPSKÁ KOMISE. *Evropské strukturální a investiční fondy...*, s. 23.

3 Srovnání programových období 2007-2013 a 2014-2020

Předchozí kapitola nastínila stěžejní prvky obou programových období v oblastech dokumentů, cílů, financování, způsobilých fondů a efektivity. Následující část rozebere jednotlivé rozdíly a uvede jejich vliv na podobu strukturální politiky. Zároveň budou rozvity úvahy de lege ferenda v souvislosti s vhodností zachování nově zavedených institutů.

3.1 Srovnání programových dokumentů

Programové období 2007-2013	Programové období 2014-2020
Lisabonská strategie	Evropa 2020
Strategické obecné zásady Společenství	Společný strategický rámec
Národní rozvojový plán	Dohoda o partnerství
Národní strategický referenční rámec	
Operační programy	Operační programy

Tab. č. 3: Srovnání programových dokumentů regionální politiky v obdobích 2007-2013 a 2014-2020.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Tabulka č. 3 uvádí jednotlivé dokumenty minulého a aktuálního programového období. Základní změnu zde vytváří přechod z Lisabonské strategie na Strategii Evropa 2020, kdy obě strategie provází společné i rozdílné znaky. Shoda se v první řadě týká až příliš širokého okruhu zájmů, které se soustředí na obdobné záležitosti (např. podpora ekonomiky, udržitelný růst, rozvoj inovací či zaměstnanost). Přestože Evropa 2020 disponuje „pouze“ pěti cíli a v porovnání s Lisabonskou strategií zde dochází k redukci, stále je působnost stanovena příliš široce a pokus o propojení ekonomické, ekologické a sociální oblasti není tou nejlepší volbou k dosažení pokroku. Při bližším pohledu je patrné, že cíle se mohou dostávat do vzájemného rozporu a progres v jedné oblasti může mít za následek propad v jiné. Stanovení tří priorit ve Strategii 2020 se pak jeví jako trochu nadbytečný prvek, neboť zde opět nedochází k vytyčení přesných cílů, kterých má být dosaženo, což vede k nejasnému stanovení pokroku. V tomto bodě se však objevuje i určité zlepšení u jednotlivých cílů, které mají oproti cílům Lisabonské strategie výrazně konkrétnější charakter, čímž přispívají k vyšší měřitelnosti jednotlivých progresů. Pozitivně lze kvitovat i zavedení monitoringu pomocí Evropského semestru a Paktu stability a růstu, které napomáhají k sledování dosažených úspěchů a mohou aktivně reagovat na aktuální potřeby. Přesto však tyto dva instituty nejsou dostatečné a do budoucna by mělo dojít ke stanovení způsobů s větší závazností. Forma doporučení bohužel neposkytuje příliš silný vymáhací mechanismus a je zapotřebí vymezit jasné sankce, které budou následovat při nedodržování příslušné strategie, aby nedocházelo k opomíjení ze strany členských států. To však souvisí i s charakterem obou strategií, které

mají formu sdělení a nejsou tedy právně závazné, tudíž by v současné době stanovení sankcí ani nebylo možné. Vystává tedy otázka, zda by nebylo vhodnější posílit budoucí strategie právně závaznou formou a umožnit EU postihovat jejich nedodržení. Poslední rozdíl mezi oběma strategiemi vytváří nově zavedené iniciativy, které mají napomoci přiblížení Evropy 2020 členskými státy. Zde je jasně vidět snaha o zapojení členských států do dosahovaného pokroku a obecně se asi jedná o nejvydařenější inovaci, kterou by bylo vhodné zanechat i do dalších let.

Další část dokumentace v programovém období 2007-2013 vytvářely Strategické obecné zásady společenství, kterým v současné době odpovídá Společný strategický rámec. Oba dokumenty se zabývají čerpáním financí ze strukturálních fondů. Zatímco SOZS vymezily čtyři cíle, kterých mělo být dosaženo v minulém programovém období, SSR stanovuje 11 tematických cílů, které určují okruh zájmů, na které mohou být využity peníze z ESIF. V obou případech jednotlivé cíle vycházejí ze strategie příslušné pro dané období. Aktuální programové období však akcentuje cíle SSR zaměřené na Evropu 2020 v poněkud širší míře a přibližuje je národním podmínkám členských států. Tento prvek má opět napomoci k plnění Strategie Evropa 2020. Lze zde tedy vidět jasnou snahu podpořit členské státy v naplňování Strategie tím způsobem, že podporovány budou pouze projekty, které k tomu přispějí. Na první pohled by se mohlo jednat o poměrně „sobecké“ ujednání, kdy finanční prostředky nemusí plynout tam, kde jich je zapotřebí, ale pouze do oblastí naplňujících Strategii. Jak však již bylo uvedeno, Evropa 2020 má tak široký záběr působnosti, že finance lze využít prakticky na cokoli. Lze tedy konstatovat, že původní záměr se zde tak trochu míjí účinkem, neboť se jeví jako pravděpodobné, že projekty ne vždy skutečně podpoří dosahování Evropy 2020. V následujícím období by toto tematické zaměření bylo spíše lepší vynechat, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, tematické cíle trochu postrádají smysl. Podpora příslušné strategie by neměla mít za následek opomíjení dalších potřebných oblastí a na druhé straně strategie s příliš širokým okruhem působnosti z hlediska realizace je poněkud problematická a zpravidla už na začátku předurčena k nedokonalému naplnění.

Dalšími prvky dokumentace v minulém programovém období byly národní rozvojový plán a národní strategický referenční rámec, které v současné době již nemají místo a jsou nahrazeny dohodou o partnerství. Přestože měl národní rozvojový plán pouze dobrovolný charakter, členské státy ho vytvářely všechny. Současné dohody o partnerství obsahují národní rozvojové priority, které svou podstatou odpovídají předchozím rozvojovým plánům, ale na rozdíl od nich je jejich stanovení povinné. Lze však pozitivně kvitovat, že díky transformaci do dohody o partnerství státy nemusí zpracovávat další strategický dokument a

dochází k zeštíhlení byrokracie. Co se pak týká rozdílů mezi NSRR a dohodou o partnerství, ten hlavní spočívá v míře zapojení dalších partnerů, kdy dohoda představuje mnohem transparentnější dokument, na jehož vytvoření se podílela celá řada subjektů. Tento prvek lze hodnotit více než pozitivně, neboť přispívá k přiblížení regionální politiky veřejnosti a zároveň napomáhá vytvořit prostor pro tvorbu programů skutečně zaměřených na potřeby daných subjektů. Obsahově se pak oba dokumenty výrazně neliší. Rozdíl se týká převážně úpravy novinek aktuálního programového období (integrován přístup k územnímu rozvoji, soulad s Evropou 2020 či soupis kondicionalit), ale také zahrnutí příslušných fondů, kdy v předchozím období NSR pokrýval pouze EFRR, ESF a SF a nynější dohoda obsahuje opatření pro všechny ESIF.

Nejnižším článkem programové dokumentace už po několik období zůstávají jednotlivé operační programy, které dříve byly součástí NSRR a dnes jsou vymezeny v rámci dohody o partnerství. Jejich struktura se odvíjí zcela od působnosti členských států a zůstává prakticky neměnná. Během let pouze zpravidla dochází k redukcím počtu vypsání programů, což přispívá k jednoduššímu zaměření investic.

3.2 Srovnání cílů

Programové období 2007-2013	Programové období 2014-2020
Cíl Konvergence	Cíl Investice pro růst a zaměstnanost
Cíl Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti	
Cíl Evropské územní spolupráce	Cíl Evropské územní spolupráce

Tab. č. 4: Srovnání cílů regionální politiky v obdobích 2007-2013 a 2014-2020.
Zdroj: Vlastní zpracování.

V aktuálním programovém období dochází pod záštitou zvýšení efektivity k redukcí počtu cílů na pouhé dva oproti období předchozímu. Snížení počtu se však neodráží na zmenšení okruhu podporovaných oblastí, neboť cíl Investice pro růst a zaměstnanost v podstatě zastřešuje dva předchozí cíle – Konvergenci a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Tento krok má pravděpodobně přispět ke spojení aktivit, které by bylo z hlediska jejich charakteru možné zařadit pod vícero cílů, čímž se lépe koncentrují příslušné finance. Aktuální konstrukce cíle oproti předchozímu nastavení tak lépe vyhovuje dnešním požadavkům, kdy se zpravidla v rámci jednoho programu snaží státy ovlivnit vícero oblastí. Cíl Evropské územní spolupráce pak zůstává nezměněn a odpovídá struktuře z minulého období. Výjimku zde tvoří pouze povinnost splnit dva ze čtyř principů spolupráce.

To má nejspíše napomoci předcházet situacím, kdy se jeden ze spolupracujících států snaží maximalizovat svůj užitek bez ohledu na stát druhý.

Nově jsou zavedeny procentuální výměry, které odpovídají právě snížení cílů, neboť v minulém programové období nebylo možné, aby z cíle Konvergence, čerpaly regiony s HDP na obyvatele vyšším než 75 % (s výjimkou členských států, na které dopadal statistický efekt rozšíření). Podpora států s vyšším HDP byla zabezpečována pomocí cíle Regionální konkurenceschopnosti. V souvislosti se snížením počtu cílů bylo tedy zapotřebí zavést procentuální škálu pro určení nároku na finanční prostředky. Jedna oblast tak pokrývá široké ekonomické rozpětí členských států. Tato skutečnost však nemá na podobu programového období výraznější vliv a v rámci srovnání s minulým obdobím se tak jedná o pouhý logický krok, který je nevyhnutelně spojen s redukcí cílů.

Hlavní změnou oproti předchozímu programovému období je zesílení územní dimenze regionální politiky. Územní kohezi lze hodnotit velmi pozitivně neboť napomáhá k vytvoření silných pout mezi příhraničními regiony a zvyšuje efektivitu řešení tamních problémů. Výrazně posiluje i výměnu informací, čímž přispívá nejen ke zlepšení dosahovaných výsledků, ale i k prevenci před zhoršováním situace. Samotné makroregiony pak mají výrazný potenciál, neboť zapojují státy i mimo hranice EU. Jedná se převážně o kandidátské země¹³³, čímž tedy dochází k podpoře budoucích členů Unie a jejich přiblížení členským státům. Podobná situace je i u urbánní dimenze, která přispívá k zaměřování finančních prostředků na skutečné potíže měst a obcí a nedochází tak k plýtvání veřejných zdrojů na nepotřebné projekty. Do budoucna by bylo vhodné oba rozměry více rozvést a poskytnout jim širší prostor. Regionální politika by se neměla uzavírat sama do sebe, ale naopak čerpat ze zkušeností všech členských států. Mnohdy země řeší obdobné problémy a územní dimenze napomáhá ve sdílení informací o již vyzkoušených postupech.

S teritoriální kohezí také úzce souvisí zavedení integrovaných územních investic, jejichž přínos by měl spočívat převážně v dosažení lepších výsledků se současným snížením nákladů. Zároveň tento institut cílí na subregionální subjekty, které mají možnost zapojit se do přípravy a provedení programů.¹³⁴ Významným pozitivem v uplatňování integrovaných teritoriálních investic je také finanční zabezpečení prostřednictvím multifondového financování, přičemž se zpravidla užívají převážně k pokrytí velkých projektů. Vypracovaná strategie, podle které dochází k realizaci příslušných projektů skutečně umožňuje odhalit nejvíce problémové

¹³³ Např. Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora. Viz blíže: EVROPSKÁ KOMISE. *Co jsou makroregionální strategie...*, s. 2.

¹³⁴ EVROPSKÁ KOMISE. *Integrované teritoriální investice...*, s. 5.

otázky a účelně zaměřit finance tam, kde jich je nejvíce potřeba. Na druhé straně tento postup už ze své podstaty má výraznou administrativní náročnost. Lze se také domnívat, že spolupráce několika subjektů může mít poněkud negativní dopad na koordinaci a tím i zpomalovat realizaci projektu. Druhý nástroj podporující územní (nebo ještě více urbánní) dimenzi představuje komunitně vedený místní rozvoj, jenž se užívá spíše pro menší projekty a jeho největší přínos spočívá v malé nákladovosti za současného dobrého cílení investic. Jeho kvality jsou oceňovány již od začátku fungování iniciativy LEADER.

Aktuální programové období se tedy z hlediska pojetí cílů příliš od minulého neliší, avšak při bližším pohledu je jasné, že dospělo mnohých změn. Pozitivně lze hodnotit převážně rozšíření územní koheze, které by v budoucnu měl být poskytnut ještě širší prostor. Co se pak týká další změny, kterou představují integrované územní investice, je poměrně složité momentálně posoudit jejich skutečný přínos. Pozitivně lze hodnotit jejich rozsáhlé zaměření, kdy je problém řešen komplexně. Naopak nevýhoda spočívá v poměrně větší časové náročnosti na přípravu než u klasických projektů. Navíc přestože jsou naprostou novinkou, do konce roku 2018 využilo tento nástroj 1951 projektů¹³⁵, což výrazně převyšuje počet užití komunitně vedeného místního rozvoje (285 projektů¹³⁶), který má několikaletou tradici díky iniciativě LEADER a jenž v minulém období zastřešoval 404 projektů¹³⁷. Tato skutečnost napovídá, že díky integrovaným územním investicím skutečně dochází k podpoře teritoriální dimenze regionální politiky. Na druhé straně aktuální pojetí urbánní dimenze se příliš neliší od toho minulého, neboť hlavní nástroj zde představuje komunálně vedený místní rozvoj, který úspěšně probíhal již v předchozím období. Dle výše uvedených počtů užití se lze také domnívat, že část projektů, které dříve zastřešoval komunitně vedený místní rozvoj nyní spadá pod integrované územní investice, čímž dochází k propojení urbánní a teritoriální dimenze. V celkovém součtu tak mají integrované územní investice do budoucna značný potenciál využití, zvláště pak pokud dojde ke snížení administrativní náročnosti.

¹³⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Territorial delivery Instruments – Implementation progress*. [online]. europa.eu, 20. května 2019 [cit. 23. května 2019]. Dostupné na <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ERDF-CF-ESF-Territorial-delivery-instruments-Imple/i4ed-3nn4>>.

¹³⁶ Tamtéž.

¹³⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Projects & Practice*. [online]. europa.eu, 15. ledna 2016 [cit. 23. května 2019]. Dostupné na <https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice_en>.

3.3 Srovnání financování

Programové období 2007-2013	Programové období 2014-2020
Celková výše finančních prostředků určených na strukturální politiku	
308,041	325,149
Výše finančních prostředků dle jednotlivých cílů	
Cíl konvergence – 251,162	Cíl investice pro růst a zaměstnanost – 313,1
Cíl regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti – 49,127	
Cíl evropské územní spolupráce – 7,55	Cíl evropské územní spolupráce – 8,9
	Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí – 3,1

Tab. č. 5: Srovnání výše finančních prostředků regionální politiky v obdobích 2007-2013 a 2014-2020 (částky v mld. eur).

Zdroj: Vlastní zpracování.

Tabulka č. 5 názorně ukazuje rozdělení finančních prostředků v minulém a aktuálním programovém období v rámci regionální politiky. V první řadě došlo k mírnému nárůstu výše financí ze 308,041 mld. na 325,149 mld. eur. Dále se v důsledku změn cílů finance soustředí do dvou cílových oblastí a do jedné iniciativy. Zatímco v minulém období největší objem financí plynul do cíle Konvergence (251,162 mld. eur), v současné době má primární postavení cíl Investice pro růst a zaměstnanost (313,1 mld. eur), který však, jak bylo naznačeno v kapitole č. 3.2, v podstatě pokrývá minulé dva cíle – Konvergenci a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Cíl Evropské územní spolupráce zůstal po finanční stránce téměř stejný, navýšení se pohybuje pouze ve výši 1,35 mld. eur. Nově je v rozpočtu zvlášť vyčleněna částka na Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí ve výši 3,1 mld. eur.

Zvláštní vyčlenění financí na tuto iniciativu spočívalo ve 12% nezaměstnanosti osob mezi 15 až 24 lety, kteří nepracovali, nevzdělávali se a ani se neúčastnili odborné přípravy. Hlavním důvodem této skutečnosti byla ekonomická krize z roku 2008, kdy nezaměstnanost stoupla prakticky ve všech státech a ve velké míře se odrazila právě u těchto, mnohdy nepříliš kvalifikovaných, osob.¹³⁸ Jednalo se tedy o celoplošný problém Unie, na kterém se členské státy shodly, že je třeba řešit. Navíc v rámci Iniciativy dochází i k promítnutí jednoho z cílů Strategie Evropa 2020, kterým je zvýšení zaměstnanosti, a to právě již u osob starších 20 let.

Největším příjemcem peněžních prostředků se v obou obdobích stalo Polsko. Současně má nárok na 77,6 mld. eur z ESIF, tedy oproti předchozímu období si polepšilo o 10,316 mld.

¹³⁸ EUROFOUND. *Exploring the diversity of NEETs*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016. s. 2.

eur. V době, kdy se velká část členských států snažila spíše ušetřit a celkový objem rozpočtu regionální politiky příliš nenarostl, se tento poměrně markantní vzrůst na první pohled jeví jako překvapivý. Zvláště pak, když vezmeme v úvahu, že Polsko rozhodně nepatřilo mezi nejvíce zasažené státy ekonomickou krizí z roku 2008. Po přistoupení Rumunska a Bulharska v roce 2007 navíc nepředstavovalo ani zemi s největšími regionálními disparitami. Proč se tedy stalo opětovně nejvyšším příjemcem, zvláště pak, když např. Španělsko, které patřilo mezi nejvíce postižené státy, a navíc se řadí do kategorie zemí s největšími regionálními rozdíly, zaznamenalo pokles o více jak 6 mld. eur¹³⁹? Odpověď na tuto otázku patrně spočívá v nově zavedeném typovém dělení regionů, kdy se Polsko kvalifikovalo do téměř všech kategorií. Jako jeden z mála členských států tak mělo nárok na čerpání financí z většiny oblastí. Zavedení jednotlivých typů regionů má mít za následek podporu veškerých evropských regionů, kdy i ty nejvyspělejší mají možnost čerpat finance z kategorie nejrozvinutějších regionů. Jak se však právě ukazuje na případu Polska, takovéto nastavení není nejšťastnější, neboť zde hrozí určitá diskriminace vůči zemím, které se nekvalifikují do vícero kategorií. Samozřejmě ve vyjednávacím procesu nehraje pouze roli, kam se řadí regiony příslušného státu, ale i jeho další argumenty pro získání vyššího či nižšího finančního nároku. To však jen přispívá ke snížení transparentnosti celého postupu.

Navíc se v souvislosti se zavedením kategorií naskytá otázka, zde se skutečně tímto krokem tolik změnilo v porovnání s minulým obdobím. Dělení dle regionů v podstatě odpovídá procentnímu nastavení v rámci cílů Konvergence a Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti v minulém období, kdy i v tomto případě docházelo k podpoře jak regionů s vysokým HDP, tak s tím nízkým. Lze se tedy domnívat, že i při zachování nastavení z programového období 2007-2013 by došlo k podobné situaci jako nyní. Tato skutečnost však přispívá k zamyšlení, zda je takovýto systém skutečně efektivní. Zdálo by se pravděpodobně mnohem vhodnější zavést jasně stanovené tabulky určující výši čerpání financí na základě HDP jednotlivých regionů, jejich velikosti a počtu obyvatel, které by se měnily v závislosti na celkové výši prostředků určených pro regionální politiku. Předěšlo by se tak náhodné diskriminaci, která může aktuálně vznikat.

Co se pak týká nejmenšího beneficianta, toho v obou případech představuje Lucembursko, které momentálně čerpá 59,7 mil. eur a oproti předchozímu období si mírně pohoršilo, neboť

¹³⁹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Structural and Cohesion Funds in the Member States: an Overview*. [online]. ephinktank.eu, 7. května 2014 [cit. 28. dubna 2019]. Dostupné na <<https://ephinktank.eu/2014/05/07/structural-and-cohesion-funds-in-the-member-states-an-overview/>>.

má nárok na částku o 0,3 mil. eur¹⁴⁰ menší. Lucembursko představuje nejvyspělejší a zároveň druhý nejmenší a nejméně lidnatý stát EU, a proto jeho nízká podpora není překvapivá. Typové dělení regionů u něj také nehraje roli, neboť se jako celek řadí do kategorie nejvyspělejších regionů.

S problematikou finančního zázemí také souvisí nový multifondový přístup, kdy se již neuplatňuje financování jedním fondem v případech, kdy se překrývaly oblasti spadající do působnosti EFRR a ESF v rozmezí $\leq 10\%$ zdrojů EU přidělených na každou prioritní osu daného operačního programu. Nově platí, že pokud prioritní osa dopadá na vícero druhů regionů nebo fondů, může být způsobilých více fondů na jednu. Multifondové financování výrazně přispívá k podpoře širokého okruhu oblastí, což se pozitivně odráží na aktuální podpoře územní a urbánní dimenze regionální politiky, kdy zpravidla dochází k realizaci finančně náročných projektů, které jsou rozsáhlejšího charakteru. Nastavení z minulého období, kdy celému programu odpovídal jeden fond, už ze své podstaty nemohlo být příliš efektivní. Problém spočíval převážně ve skutečnosti, že v důsledku tohoto opatření docházelo k finančnímu krytí oblastí, které nespádaly do působnosti příslušného fondu. Do 10 % částky tak tedy bylo možné čerpat peníze na investiční projekty i v rámci ESF, což de facto jde proti samotnému zaměření fondu. Aktuální provedení tak tedy dává mnohem větší smysl, neboť nedochází k přesměrování financí z fondu mimo jeho rozsah působnosti.

3.4 Srovnání fondů

Programové období 2007-2013	Programové období 2014-2020
Evropský fond regionálního rozvoje	Evropský fond regionálního rozvoje
Evropský sociální fond	Evropský sociální fond
Fond soudržnosti	Fond soudržnosti
Fond solidarity EU	
	Evropský námořní a rybářský fond
	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

Tab. č. 6: Srovnání fondů v obdobích 2007-2013 a 2014-2020.

Zdroj: Vlastní zpracování.

¹⁴⁰ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Structural and Cohesion Funds...*, <<https://epthinktank.eu/2014/05/07/structural-and-cohesion-funds-in-the-member-states-an-overview/>>.

Tabulka č. 6 uvádí jednotlivé fondy, které působily v minulém a aktuálním programovém období. V současné době máme pět ESIF a došlo tedy k mírnému nárůstu. Hlavní změny se týkají vyjmutí Fondu solidarity ze struktury regionální politiky, a naopak začlenění ENRF a EZFRV do jejího rozsahu.

Zahrnutí Fondu solidarity do regionální politiky bylo poměrně nesmyslné a lze pozitivně kvitovat jeho oddělení. Fondy ve strukturální politice mají v prvé řadě pomáhat odstraňovat disparity jednotlivých regionů, potažmo zemí v případě FS, čemuž se účel Fondu solidarity vymyká. Na rozdíl od dalších fondů má i odlišné finanční zabezpečení a konkrétní čerpání peněžních prostředků probíhá na zcela jiném principu.

Naopak nově jsou součástí ESIF i ENRF a EZFRV. Tento krok má napomoci k zúžení vazby mezi regionální a zemědělskou politikou v oblastech, kde dochází k vzájemnému prolnutí. Zapojení těchto fondů tak de facto rozšiřuje působnost regionální politiky a umožňuje financování projektů, které primárně mají zemědělský či rybolovný charakter, ale ve výsledku snižují regionální rozdíly. Obecně je vazba mezi zemědělskou a regionální politikou velmi silná, a proto se jedná o poměrně logický krok.

Změna nastala také v příslušných nařízeních zabezpečujících chod strukturální politiky. Jedním ze stavebních kamenů aktuálního programového období je i zjednodušení celého systému, což se v největší míře odráží právě na podobě nařízení. Hlavní rozdíl oproti předchozímu období spočívá v harmonizaci pravidel společných pro všechny ESIF, kdy v nařízeních příslušných fondů jsou obsažena pouze exkluzivní pravidla pro daný fond a pravidla společná upravuje obecné nařízení. Z jedné strany se tak předchází určité duplicitě, která v minulosti provázela jednotlivá nařízení fondů, kdy v rámci platných nařízení byla upravena tatáž problematika napříč všemi nařízeními ve vztahu k příslušnému fondu. Na straně druhé však dříve každé nařízení upravilo veškeré otázky týkající se jednotlivých fondů, kdy byla zachována následná struktura postupu. Předmětné zjednodušení tak tedy poněkud ubírá na jasnosti, neboť zde samozřejmě nedochází k prolnutí veškeré problematiky fondu a je nutné zároveň zohlednit více předpisů najednou. Cílené zjednodušení je sporné i v počtu nařízení, který se zvýšil ze šesti na osm. To sice převážně souvisí se zapojením ENRF a EZFRV, přesto by však v souvislosti s dosažením tohoto cíle šlo očekávat spíše klesající tendenci.

Z hlediska budoucího uspořádání se lze přiklánět spíše na stranu systému z předešlého období, neboť lépe zachovává návaznost jednotlivých pravidel fondů. Samotný pokus o stanovení shodných podmínek ESIF do jednoho nařízení bohužel ubírá právě na logické posloupnosti a zamýšlené zjednodušení se tak mívá účinkem. V následujícím programovém

období by tedy měla být využita spíše struktura jedno nařízení, jeden fond, kde by byla upravena veškerá problematika příslušného fondu. Shodná pravidla platící pro všechny fondy by mohla být jednoduše vyjmenována v rámci stanoviska, což by napomohlo možným nesrovnalostem, kdy by nebylo jasné, zda pravidla příslušných fondů mají skutečně totožný charakter a neobsahují drobné odlišnosti.

Novinku oproti předchozímu roku tvoří i napojení fondů na Evropský semestr, což má vést k silnému propojení mezi Strategií Evropa 2020 a ESIF. Prvek tak reaguje na nedostatečnou konektivitu mezi Lisabonskou strategií a příslušnými fondy v minulém období. Problém tohoto kroku tkví v situaci, kdy ESIF zastřešují příliš velký okruh podporovaných oblastí a v podstatě kterýkoliv z nich financovaný projekt lze podřadit pod Evropu 2020. Z toho vychází i následné zprávy o pokroku, které mají ve skrze pozitivní charakter, neboť jednotlivé projekty vždy určitým způsobem pomohou naplnit body Strategie, bohužel už se však neřeší, do jaké míry. Dochází tak tedy k absurdní situaci, kdy Evropa 2020 je na první pohled naplňována, ale reálný pokrok není příliš výrazný. Z těchto důvodů se tak jeví vytváření Evropského semestru ve spojitosti s ESIF spíše jako přílišná byrokracie bez valného efektu. Bohužel aby tento prvek měl požadované výsledky a skutečně odrážel situaci v jednotlivých zemích, muselo by prvně dojít k zúžení Strategie Evropa 2020 a následně i k přímějším zaměření ESIF, bez těchto kroků nelze uskutečnit jen samotnou vizi Evropského semestru, ale ani plně naplnit reformu regionální politiky.

3.5 Srovnání efektivity

V současné době je poměrně problematické hodnotit efektivitu aktuálního programového období, neboť členské státy stále čerpají pro ně určené finance. Reálné zhodnocení bude možné až po skončení programového období, kdy země začnou poskytovat informace o provedených projektech. Zároveň porovnávat údaje v téže uplynulé době v minulém a současném období není kvůli ekonomické krizi z roku 2008 příliš logické, neboť docházelo k úpravám podmínek čerpání (viz kapitola č. 2.1.5). Určitá komparace je však možná v rámci napojení aktivit na Evropu 2020, které má mít za následek právě zvýšení efektivity, s absencí této konektivity v souvislosti s Lisabonskou strategií. Dále lze posoudit i přínos nových institutů zavedených v aktuálním programovém období.

V oblasti efektivity tvoří největší krok kupředu zavedení kondicionalit, u nichž lze hodnotit jednak jejich makroekonomický, a jednak strukturální obsah. Makroekonomický charakter se jeví poměrně sporně, neboť jeho povaha závisí spíše na výkonu celého státu nežli

regionů, z čehož vyvstává otázka, zda následně regiony „nepykají“ za chyby státu (tato problematika se však odráží v podstatě v celé konstrukci kondicionalit). Na druhou stranu plnění ukazatelů má relativně benevolentní charakter, neboť nemusí být naplněny, stačí, když členský stát prokáže snahu v jejich realizaci. V celkovém součtu tak zavedení makroekonomických kondicionalit postrádá smysl, neboť státy se již ze své povahy zpravidla snaží dosáhnout co nejlepších ekonomických výsledků, čímž tedy naplňují onu zmiňovanou snahu. Co se pak týká strukturálního charakteru, lze v tomto bodě pozitivně kvitovat napojení tematických předběžných podmínek na Strategii Evropa 2020, kdy pouze členské státy, které podmínky splní, mají právo čerpat finance z výkonnostní rezervy. Oproti předchozímu programovému období tak tedy musí členské země již od začátku pracovat na realizaci Strategie, čímž se zvyšuje pravděpodobnost jejího uskutečnění. Opět zde však na sebe naráží plnění podmínek ze strany státu a případný trest pro regiony v podobě pozastavení vyplácení prostředků, pokud podmínky nebudou splněny.

Zavedení kondicionalit je ve své podstatě velmi dobrý nápad, avšak jako v mnoha dalších případech, i zde provedení poněkud pokulhává. Jednak se lze přiklánět ke zrušení makroekonomických kondicionalit, které v konečném důsledku postrádají efekt. Velmi problematická je i realizace předběžných podmínek samotnými členskými státy. Samozřejmě, každá země má přidělený celkový objem prostředků a do jisté míry je na ní, jak s nimi naloží. Objektivně lze souhlasit, že určité plnění podmínek by mělo záležet na jednotlivých státech (jedná se tak převážně o ex-ante kondicionality, které připraví prostor pro úspěšné čerpání prostředků na celém území země), nebylo by však od věci následné ex-post kondicionality zacílit již na samotné regiony. Zvýšila by se tak jejich kázeň, kdy by samy podléhaly možnému zastavení finančních toků z ESIF. Zároveň by zde nedocházelo k případům, kdy by finance byly znepřístupněny všem regionům v rámci celého státu, ale pozastavení by se týkalo pouze regionů problémových.

Druhý pokus o zefektivnění regionální politiky představuje napojení ESIF na Evropský semestr. Kapitola č. 3.4 nastínila problematiku této inovace ve spojitosti s naplňováním Strategie Evropa 2020, ale nepoukázala na prvky, které mají vést právě k větší účinnosti, tedy na povinnost dodržovat postupy ekonomické správy a na změnu zpracování programů. Stejně jako v případě předběžných podmínek i zde leží odpovědnost na samotných členských státech. Vyvstává tak tedy znovu otázka, zda regiony nejsou vystaveny trestům v podobě pozastavení vyplácení prostředků kvůli neschopnosti samotného státu, stejně jako v případě kondicionalit. Určité pokračování makroekonomických předběžných podmínek lze pak spatřovat i v povinnosti dodržovat postupy ekonomické správy, kdy se mezi plněním

makroekonomických ukazatelů a následnou výší schodků rozpočtu nachází tenká hranice. Odlišení však lze spatřovat v samotné konstrukci opatření, kdy zde nepostačuje pouhá snaha o nepřekročení stanoveného schodku, nýbrž jeho skutečné dodržení. Samotné podmínění schodků rozpočtů pro čerpání finančních prostředků z ESIF ve spojitosti s regionální politikou se jeví poněkud bezpředmětné, neboť pravidla schodků již upravuje Pakt stability a růstu, který v případě překročení stanovuje jasná opatření pro nápravu. Změna programů na druhou stranu představuje pozitivní možnost, jak napravit případné chyby v již existujících programech a skutečně napomáhá ke zvýšení efektivity kohezní politiky.

Při shrnutí výše uvedených poznatků je na první pohled jasné, že přestože došlo k poměrně významnému pokusu o zefektivnění strukturální politiky, v konečném důsledku se příliš nezměnilo. Jednotlivé instituty sice svou povahou odpovídají snaze posílit účinnost, ale nemají dostatečně silné zázemí, které by mělo požadovaný efekt. Lze se však domnívat, že vzhledem k aktuálnímu pozitivnímu stavu ekonomik členských států budou i následné ex-post evaluace poměrně kladného charakteru a v porovnání s minulým programovým obdobím, které bylo poznamenáno ekonomickou krizí, zaznamenají reálná čísla příznivý progres.

Závěr

Regionální politika EU po dlouhou dobu nezaznamenala výraznějších změn. Tento status quo však prolomilo současné programové období, které přineslo celou řadu inovací, jejichž hlavním atributem mělo být zvýšení efektivity celé politiky. Jak si však zavedené změny vedou ve vztahu k realitě? Tato otázka byla řešena ve třetí kapitole v souvislosti s porovnáním s minulým programovým obdobím, kdy právě prostřednictvím komparace lze reálně ohodnotit přínos inovací.

Obsahem práce byly tři kapitoly, kdy v první nejprve došlo k nastínění historického vývoje a vymezení jeho nejdůležitějších etap. Druhá kapitola pak detailně rozebrala aktuální i minulé programové období v oblastech programových dokumentů, cílů, financování, fondů a efektivity. Závěrečná část následně porovnála obě programová období a zhodnotila realizované změny.

V úvodu došlo ke stanovení cíle práce, který spočíval v porovnání aktuálního a předešlého programového období a ve zhodnocení jednotlivých inovací. Na cíl navazovala výzkumná otázka týkající se zjištění reálného vlivu změn na zvýšení efektivity současného programového období. Lze konstatovat, že cíl byl naplněn. Tuto skutečnost lze vyvodit z jednotlivých částí třetí kapitoly, ve které současně postupně došlo i ke zjištění reálné efektivity inovací a tím i ke zodpovězení výzkumné otázky. Lze shrnout, že zavedené inovace nemají ve většině případů na efektivitu regionální politiky vliv a spíše jen zvyšují byrokratickou náročnost.

Typický příklad zde představují kondicionality, které měly v největší míře efektivitě napomoci, ale v důsledku svého provedení velký účinek nemají. Negativně byly hodnoceny hlavně makroekonomické kondicionality, kdy již snaha o jejich splnění je brána jako dostatečná a tím pádem nepříliš účinná. Navíc samotná konstrukce předběžných podmínek není úplně šťastně řešena, neboť jejich splnění záleží převážně na členských státech, ale případné důsledky při porušení již nesou i samotné regiony.

Druhou hlavní inovací, která měla zvýšit efektivnost regionální politiky je napojení Strategie Evropa 2020 na ESIF. V této oblasti bylo negativně hodnoceno zvláště podmínění výše schodku rozpočtu pro čerpání financí z ESIF, neboť pravidla schodků upravuje již Pakt stability a růstu. Stejně tedy jako v případě kondicionalit, i zde odpovědnost za dodržení nese stát, ale následky si ponесou i regiony.

Došlo také k detailnímu rozebrání Lisabonské strategie a Strategie Evropa 2020, kde mimo jiné byla řešena i jejich právní povaha. Obě Strategie mají formu sdělení, která je sice

pro tento typ dokumentů tradiční, ale z hlediska svého vynucování postrádá na účinnosti. Nabízí se tak otázka, zda by nebylo účinnější budoucí strategie posílit právně závaznou formou. Samozřejmě, takovéto zvýšení vymahatelnosti by pravděpodobně bylo trnem v oku mnoha členským státům, které odmítají markantnější zasahování EU do národních politik. Proti tomuto postoji však lze konstatovat, že právě členské státy jsou hlavními aktéry v Unii. Strategie sice vydává EK jako nadnárodní instituce, nicméně zde zohledňuje i názory samotných států, Rady či EP. Nevzniká tak dokument, který by byl pouhým jednostranným stanoviskem supranacionální instituce, ale dokument, na kterém se samotné státy podílely a byla zohledněna jejich stanoviska. V podstatě se tak nejedná o „zásah“ EU, ale o dohodu. Navíc aby dané cíle v této „dohodě“ byly naplněny, je třeba její provádění napříč EU, neboť historie napovídá, že mnohdy docházelo k případům, kdy některé země byly při plnění aktivnější než jiné. Tato skutečnost pak ve výsledku otevírá jen rozpory uvnitř integrace. Pokud tedy má EU plnit svou úlohu (nejen) v oblasti regionální politiky, tak členské státy musí začít respektovat volnost, kterou jí uložily v primárním právu. Do té doby, než se tak stane, se pravděpodobně bude stále opakovat nejen neplnění dlouhodobých strategií, ale i určité obecné „zamrznutí“, do kterého se v posledních několika letech dostala.

V souvislosti s Evropou 2020 bylo také poukázáno na rozpornost některých jejích cílů. Jedná se např. o dosažení 75% zaměstnanosti (první cíl) a zvýšení počtu mladších osob s terciárním vzděláním minimálně na 40 % (čtvrtý cíl), kdy právě do procenta zaměstnanosti jsou řazeni i studenti, kteří mnohdy do zaměstnání nechodí. Pokud tedy zvýšíme počet studentů vysokých škol, bude to mít opačný vliv na snižování zaměstnanosti, zvláště když jsou momentálně do této sféry započítávány i osoby starší 20 let.

Práce však poukázala i na některé pozitivní inovace, které představuje např. multifondového financování napomáhající ke zlepšení alokace prostředků. Pozitivně zhodnotila i přechod od NSRR k dohodě o partnerství, kterou vytváří široký okruh subjektů, čímž dochází ke zvýšení transparentnosti. A v neposlední řadě došlo i k ocenění vzniklé územní dimenze, která přispívá ke kolektivnímu řešení problémů uvnitř regionální politiky.

Seznam zdrojů

Monografie

1. BAUN, M., MAREK, D. *Cohesion Policy in the European Union*. London: Palgrave, 2014. 272 s.
2. BINEK, J. a kol. *Integrované nástroje rozvoje území: vývoj, současnost, nové impulzy*. Brno: GaREP, 2015. 128 s.
3. BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2009. 188 s.
4. CVIK, E., D. *Právní aspekty financování regionů soudržnosti*. Ostrava: KeyPublishing, 2016. 162 s.
5. ČEPELKA, O. *Iniciativa Evropské unie LEADER pro rozvoj venkova*. Praha: MMR ČR, 2001. 116 s.
6. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s.
7. GOVAERE, I., POLI, S. *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014. 422 s.
8. HLOUŠEK, V. a kol. *Šance zpola využítá: Česká republika a strategie Evropa 2020*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2015. 239 s.
9. CHVOJKOVÁ, A., KVĚTOŇ, V. *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007-2013*. Praha: IREAS, 2007. 181 s.
10. KALÍNSKÁ, E. a kol. *Mezinárodní obchod v 21. století*. Praha: Grada, 2010. 228 s.
11. KÖNIG, P. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 672 s.
12. LUKÁŠKOVÁ, E., HOKE, E., TOMAŠTÍK, M. *Strukturální politika*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati, 2011. 121 s.
13. MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2009. 215 s.
14. MCMASTER, I., KAH, S. *The Performance Framework in Cohesion Policy: Expectations and Reality*. Nizozemsko: Delft, 2017. 52 s.
15. NOVOTNÁ, M. *Regionální politika EU*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2007. 206 s.
16. PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s.

17. PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. 288 s.
18. STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské unie: ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017. 356 s.
19. STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika a její nástroje*. Praha: Portál, 2009. 212 s.
20. TOTH, D. *Lisabonská strategie a strategie Evropa 2020*. Praha: Powerprint, 2010. 214 s.
21. WOKOUN, R. *Česká regionální politika*. Praha: Oeconomica, 2003. 326 s.
22. WOKOUN, R. *Regionální rozvoj: (východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování)*. Praha: Linde, 2008. 475 s.
23. WOKOUN, R. *Strukturální fondy a obce I*. Praha: ASPI, 2006. 146 s.
24. ZAHRADNÍK, P. *Kohezní politika Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 614 s.
25. ŽÍTEK, V., KLÍMOVÁ, V. *Regionální politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 106 s.

Publikace EU

1. EUROFOUND. *Exploring the diversity of NEETs*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016. 63 s.
2. EVROPSKÁ KOMISE. *9 způsobů, jak politika soudržnosti pomáhá v Evropě. Hlavní výsledky v letech 2007-2013*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015. 4 s.
3. EVROPSKÁ KOMISE. *Co jsou makroregionální strategie?* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2017. 4 s.
4. EVROPSKÁ KOMISE. *Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brusel, 2010. 34 s.
5. EVROPSKÁ KOMISE. *Evropské strukturální a investiční fondy 2014-2020: Oficiální texty a komentáře*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015. 418 s.
6. EVROPSKÁ KOMISE. *Integrované teritoriální investice*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014. 5 s.

7. EVROPSKÁ KOMISE. *Investice pro růst a zaměstnanost. Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014. 336 s.
8. EVROPSKÁ KOMISE. *Regionální politika Evropské unie: Základní fakta*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2007. 5 s.

Právní předpisy

1. Jednotný evropský akt ze dne 17. února 1986 Úř. věst. L 169, 29. června 1987, s. 1 a násl.
2. Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 26. října 2012. Úř. věst. C 326, 26. října 2010 s. 47 a násl.
3. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1080/2006 ze dne 5. července 2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 1 a násl.
4. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1081/2006 ze dne 5. července 2006, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení č. 1784/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 12 a násl.
5. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 259 a násl.
6. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady č. 1084/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 331 a násl.
7. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení č. 1080/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 210 a násl.
8. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013 kterým se mění nařízení č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci, pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto seskupení. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 303 a násl.

9. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1081/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 470 a násl.
10. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a o zrušení nařízení Rady č. 1698/2005. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 487 a násl.
11. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 2328/2003, č. 861/2006, č. 1198/2006 a č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1255/2011. Úř. věst. L 149, 20. května 2014, s. 1 a násl.
12. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském seskupení pro územní spolupráci. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 19 a násl.
13. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1083/2006. Úř. věst. L 347, 20. prosince 2013, s. 320 a násl.
14. Nařízení Rady č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1164/94. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 79 a násl.
15. Nařízení Rady 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1260/1999. Úř. věst. L 210, 31. července 2006, s. 25 a násl.
16. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. března 1957.

Odborné články a příspěvky ve sborníku

1. Dušek, J. Evropské seskupení pro územní spolupráci jako způsob přeshraniční regionální spolupráce v rámci evropské unie. In: KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK. V.

- XVI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova Univerzita, 2013, 647 s.
2. CHIRILĂ, L., F. The Link between the Lisbon Strategy and the Cohesion Policy of the European Union. *Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu: Seria Economie*, 2010, roč. 4, č. 1, s. 322-330.
 3. LUCIAN, P. From the Lisbon Strategy to Europe 2020. *Studies in Business*, 2015, roč. 10, č. 2, s. 53-61.

Internetové zdroje

1. CENTRUM PRO STUDIUM DEMOKRACIE A KULTURY. *Regionální politika*. [online]. euroskep.cz, 9. září 2018 [cit. 5. března 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>>.
2. EURACTIV. *Revize strategie Evropa 2020*. [online]. euractiv.cz, 10. června 2010 [cit. 2. března 2019]. Dostupné na <<https://euractiv.cz/section/ekonomika-a-euro/linksdossier/strategie-evropa-2020-000066/>>.
3. EURACTIV. *Zvítězí přátelé koheze či úspor?* [online]. euractiv.cz, 21. listopadu 2012 [cit. 12. března 2019]. Dostupné na <<https://euractiv.cz/section/ekonomika-a-euro/news/rozpocet-eu-staty-se-formuji-do-skupin-nazory-maji-ale-rozdilne-summit-evropska-rada-vicelety-financni-ramec-2014-2020-010407/>>.
4. EUROPEAN COMMISSION. *Projects & Practice*. [online]. europa.eu, 15. ledna 2016 [cit. 23. května 2019]. Dostupné na <https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice_en>.
5. EUROPEAN COMMISSION. *Territorial delivery Instruments – Implementation progress*. [online]. europa.eu, 20. května 2019 [cit. 23. května 2019]. Dostupné na <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ERDF-CF-ESF-Territorial-delivery-instruments-Imple/i4ed-3nn4>>.
6. EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Structural and Cohesion Funds in the Member States: an Overview*. [online]. epthinktank.eu, 7. května 2014 [cit. 28. dubna 2019]. Dostupné na <<https://epthinktank.eu/2014/05/07/structural-and-cohesion-funds-in-the-member-states-an-overview/>>.
7. EUROSKOP. *Regionální politika 2014-2020*. [online]. euroskep.cz, 14. dubna 2014 [cit. 5. března 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/9197/sekce/regionalni-politika-2014-2020/>>.

8. EVROPSKÁ KOMISE. *Finanční řízení 2007-2013*. [online]. europa.eu, 15. února 2009 [cit. 26. února 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/financial-management/2007-2013/>.
9. EVROPSKÁ KOMISE. *Rozloha EU ve srovnání se zbytkem světa*. [online]. europa.eu, 11. srpna 2017 [cit. 31. května 2019]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/surface_area_world_cs.pdf>.
10. HOUSKA, M. *Lisabonská strategie*. [online]. mpo.cz, 11. ledna 2006 [cit. 15. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mpo.cz/dokument2860.html>>.
11. CHMELÁŘ, R., ŠILHAN, Z. *Evropské integrované nástroje v zemích Evropské unie*. [online]. dvs.cz, 30. března 2015 [cit. 12. března 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6689888>>.
12. EUROSTAT. *GDP per capita in 281 EU regions*. [online]. europa.eu, 26. února 2019 [cit. 31. května 2019]. Dostupné na <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80>>.
13. NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *EU report 2017. Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*. [online]. nku.cz, 20. října 2017 [cit. 27. února 2019]. Dostupné na <<https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2017-cz-oddil2.pdf>>.
14. URBAN, L. *Lisabonská strategie*. [online]. euroskop.cz, 15. července 2009 [cit. 15. února 2019]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie/>>.

Abstrakt

Financování regionů v rámci regionální politiky EU je uskutečňováno na základě šestiletých programových období, která stanoví konkrétní pravidla pro získávání finančních prostředků. Tato práce se zabývá porovnáním programových období probíhajících v letech 2007-2013 a 2014-2020 a zhodnocením změn, které proběhly v souvislosti s pokusem o zvýšení efektivity regionální politiky. První část pojednává o historickém vývoji strukturální politiky. V další etapě práce charakterizuje obě programová období v oblastech programových dokumentů, cílů, financování, fondů a efektivity. Závěrečná část pak srovnává tyto oblasti, hodnotí změny v období 2014-2020 a uvádí úvahy de lege ferenda.

Abstract

The financing of regions within the EU regional policy is based on six-year programming periods which determine specific rules for fund raising. This thesis deals with the comparison of the programming periods running in 2007-2013 and 2014-2020 and the evaluation of the changes that took place in connection with the attempt to increase the effectiveness of the regional policy. The first part discusses the historical development of the structural policy. Next phase of the thesis characterizes both programming periods in the areas of program documents, aims, financing, funds, and efficiency. The final part then compares these areas, evaluates the changes in the period 2014-2020 and presents considerations de lege ferenda.

Klíčová slova

Regionální politika EU, Evropská unie, regiony, financování, programové období

Key words

Regional policy of the EU, European Union, regions, financing, programming period