

# Regionální a strukturální politika EU

KAPITOLA

# 1

## 1.1. Vývoj regionální a strukturální politiky EU

Evropská unie pokrývá území států a regionů, mezi nimiž jsou velké rozdíly dané kulturními, jazykovými a historickými odlišnostmi. Společným odrazem těchto rozdílů je různá ekonomická úroveň měřitelná výší hrubého domácího produktu – **HDP**. Nejrozvinutější regiony se pohybují na úrovni více než 270 % a nejméně rozvinuté dosahují méně než 40 % průměrné úrovně HDP v EU. Na snižování těchto rozdílů se zaměřuje **evropská regionální politika**.

V roce 1988 byla provedena reforma regionální politiky a klíčovým finančním nástrojem pro realizování strukturální politiky se staly **strukturální fondy**. Reforma regionální politiky v tomto období byla reakcí na vstup Španělska a Portugalska – zemí s nižší ekonomickou výkonností ekonomiky a závislostí na zemědělské produkci. Dalším impulsem byly strukturální potíže regionů vyspělých zemí – Velké Británie, severní Francie, Belgie, severního Španělska a Itálie – jejichž tradiční průmyslová odvětví byla postižena změnami v mezinárodním konkurenčním prostředí.

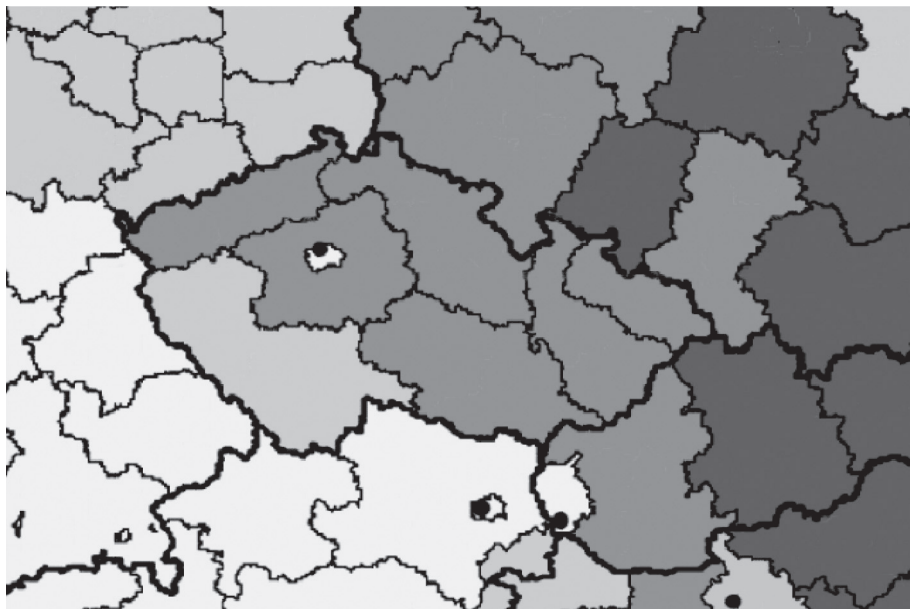
Výsledkem reformy byl **prvek střednědobého plánování regionálních programů** a zavedení principů regionální (strukturální) politiky. Poprvé se objevil koncepční prvek víceletých koordinovaných rozvojových programů.

V roce 1988 byla regionální politika integrována s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. strukturální politiky či politiky hospodářské a sociální soudržnosti. **Maastrichtskou smlouvou** byl v roce 1993 založen **Kohezní fond** – nástroj, který má pomáhat slabším zemím splnit maastrichtská kritéria. Zároveň byl založen Výbor regionů – nový poradní orgán EU, který se vyjadřuje k problémům s regionálním podtextem a má právo vlastní iniciativy.

Místo dosavadních jednoletých cyklů byla tedy nově zavedena střednědobá období, **tzv. programová období**.

Aktuální **programovací období** je sedmileté – **2007 až 2013** a podle tzv. pravidla  $n + 2$  musí být vyúčtováno do konce roku 2015.

Pro vzájemná porovnávání, a to především z hlediska statistického, slouží tzv. nomenklatura územních statistických jednotek – NUTS (z fr. Nomenclature es unités territoriales statistiques). Rozdělení regionů na NUTS II je provedeno podle počtu obyvatel tak, aby každý region pokrýval území s 1 až 2 miliony obyvatel. Barevné označení regionů podle úrovně HDP ve Střední Evropě je naznačeno na následující mapě.



Pozn.:

**NUTS I** – největší regionální srovnávací jednotka, úroveň zemí, makroregionů

**NUTS II** – dle počtu obyvatel (1 – 2 mil.), v ČR např. NUTS II Severozápad, Severovýchod..., nazývané také regiony soudržnosti

**NUTS III** – úroveň okresů, případně krajů

**NUTS IV** – úroveň okresů, případně mikroregionů

**NUTS V** – úroveň obcí

## 1.2. Cíle regionální politiky (územní cíle)

### 1.2.1. Cíl Konvergence

Účelem je pomoc nejméně rozvinutým zemím a regionům, aby rychleji dosáhly průměru EU pomocí zlepšených podmínek pro růst a zaměstnanost. Toho má být dosaženo investicemi

do fyzického a lidského kapitálu, inovací, znalostí společnosti, schopností přizpůsobit se změnám, životního prostředí a účinnosti správy.

Jedná se tedy o cíl zaměřený na podporu růstu a tvorby pracovních míst v nejméně rozvinutých členských zemích a oblastech (tj. podpora regionů s HDP nižším než 75 % průměru EU). V ČR se jedná o všechny regiony kromě Prahy, která má vyšší HDP.

## 1.2.2. Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

Účelem je zvýšení konkurenceschopnosti, úrovně zaměstnanosti a přitažlivosti regionů, které nepatří k nejméně rozvinutým. Toho má být dosaženo pomocí předvídání hospodářských a sociálních změn a podporou inovace, podnikavosti, ochrany životního prostředí, dostupnosti, přizpůsobivosti a rozvoje trhů práce usnadňujících sociální začleňování.

Regionální cíl je zaměřený na podporu regionů nespadaajících pod Cíl „Konvergence“, tj. HDP blízky průměru EU, což v ČR naplňuje pouze Praha

Hlavní snahou je udržitelný rozvoj hl. m. Prahy jako významného centra socioekonomických, kulturních, vzdělávacích, výzkumných a inovačních aktivit.

## 1.2.3. Cíl Evropská územní spolupráce

Účelem tohoto nového územního cíle je zvýšení přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce. Snahou je podpořit společná řešení problémů, které řeší sousedící úřady v oblastech jako např. rozvoj měst, venkova a pobřeží, podpora hospodářských vztahů a spolupráce mezi malými a středními podniky (MSP).

Cíl vychází z podpory další integrace EU spoluprací na přeshraniční, mezinárodní a mezi-regionální úrovni.

Mezi hlavní priority patří: podpora rozvoje vědy a výzkumu a informační společnosti, rozvoj hospodářských vztahů, budování infrastruktury, technického propojení a posilování dostupnosti (doprava, životní prostředí, ICT), zajištění spolupráce v oblasti bezpečnosti, zvyšování zaměstnanosti.

## 1.3. Strukturální fondy

Snižování rozdílů mezi regiony a vyrovnávání odlišné sociální a ekonomické situace členských zemí při zachování jejich kulturních a historických hodnot patří k prioritám EU. Strukturální fondy, které patří mezi nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti, byly postupně vytvořeny k naplňování této politiky. Jejich účelem je prostřednictvím rozvojových programů a projektů snižovat rozdíly v úrovni různých regionů a zaostalost nejméně znevýhodněných oblastí.

Strukturální politika EU je založena na solidaritě zemí s vysokým ekonomickým potenciálem vůči ekonomicky zaostalejším státům a regionům. V současnosti existují dva strukturální fondy.

### 1.3.1. Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)

ERDF byl zřízen v roce 1974 jako základní nástroj regionální politiky za účelem financování strukturální pomoci prostřednictvím regionálních rozvojových programů zacílených na nejvíce postižené regiony a snižování rozdílů mezi regiony.

Zaměřuje se na investice do infrastruktury, podporu malého a středního podnikání v problémových regionech, podporu zaměstnanosti.

### 1.3.2. Evropský sociální fond (ESF)

Jeho hlavním posláním jsou investice na rozvoj lidských zdrojů, boj s nezaměstnaností a rozvoj trhu práce v oblasti zvyšování konkurenceschopnosti podniků (zejména MSP) a rovných příležitostí pro všechny v přístupu na trh práce.

#### Fond soudržnosti

Mimo strukturální fondy stojí **Kohezní fond (Fond soudržnosti)**. Fond soudržnosti se nezaměřuje na regionální politiku, ale je orientován na území celého státu a spolufinancuje velké projekty v oblasti životního prostředí a transevropských dopravních sítí.

V TÉTO PŘÍRUČCE SE NEBUDEME ZABÝVAT FONDY EAGGF A FIFG, KTERÉ MAJÍ SAMOSTATNÉ APLIKAČNÍ PODMÍNKY.

## 1.4. Principy regionální a strukturální politiky

Strukturální politika je založena na čtyřech základních a třech doplňkových principech, jež se promítají do programové báze procesu poskytování pomoci i do **implementace** (= realizace) projektů, které jsou ze strukturálních fondů spolufinancovány.

### 1.4.1. Princip adicionality

Princip adicionality vychází z filozofie, že účelem poskytování finančních prostředků ze strukturálních fondů není **nahrazování** prostředků národních rozpočtů členských zemí. Jeho účelem naopak je tyto prostředky **doplňovat** (někdy se též užívá název „princip doplňkovosti“). Mezi členským státem a EU je pro dané období uzavřena dohoda určující míru národního spolufinancování, kterou musí členský stát dodržet. Dále platí pravidlo, že národní zdroje by měly vykazovat stoupající tendenci (nebo alespoň stagnovat), avšak neměly by klesnout pod úroveň z minulého programového období.

## 1.4.2. Princip programování

Princip programování spočívá v realizaci **víceletých a víceoborových programů**, pro něž jsou zpracovány **tzv. programové dokumenty**, které vláda členské země předkládá Evropské komisi (EK). Po schválení EK jsou na tyto programy alokovány finanční prostředky. Programy se realizují prostřednictvím konkrétních projektů.

## 1.4.3. Princip koncentrace

Účelem principu koncentrace, neboli zásady koncentrace úsilí, je využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů výlučně na **realizaci předem stanovených cílů**. Nemělo by docházet k realizaci velkého počtu akcí s menším významem, ale naopak prostředky by měly být investovány co nejučelněji na spíše větší projekty, u kterých je předpokládán maximální nebo alespoň větší užitek a synergické efekty.

## 1.4.4. Princip partnerství

V rámci principu partnerství jsou rozlišovány dvě úrovně – vertikální a horizontální.

**Vertikální partnerství** zahrnuje úzkou spolupráci mezi EK a členským státem určenými orgány na úrovni národní, regionální a místní, a to pro všechny fáze implementace, od přípravy až po realizaci.

**Horizontální úroveň** se týká spolupráce mezi partnery v rámci členského státu nebo regionu.

Partnerství tedy zahrnuje i subjekty, které nejsou přímou součástí implementačních struktur (např. regiony, města, obce, vzdělávací instituce, soukromé subjekty atd.). Smyslem je zajistit, aby se na konkrétním rozdělení prostředků mohli podílet i samotní příjemci.

Uplatňování principu partnerství by tak mělo přispět k tomu, aby při respektování strategických cílů (viz princip programování) byly při formulaci aktivit a opatření konkrétních operačních programů respektovány reálné potřeby cílových skupin.

Evropská unie definice partnerství podrobně nevymezuje, toto vymezení nechává na zodpovědnosti členských států. To může vést i k tomu, že v rámci různých operačních programů mohou být pravidla pro partnerství vymezena odlišně.

## Partnerství v projektu

Partnerství projektu představuje vztah mezi dvěma nebo více subjekty založený na společné zodpovědnosti při přípravě a realizaci projektu. Rozlišuje se partnerství české a mezinárodní. V rámci mezinárodního partnerství je možno do projektu zapojit partnery z členských států EU. Výdaje splňující podmínky jejich způsobilosti, které vznikají českým partnerům účastnícím se realizace grantových projektů, jsou součástí způsobilých výdajů projektu. Výdaje, které vznikají zahraničním partnerům, nejsou součástí způsobilých výdajů projektu. V případě individuálních projektů je možná účast partnerů pouze a výhradně bez finančního příspěvku.

### 1.4.5. Princip subsidiarity

Podle principu subsidiarity, jenž je zakotven v Maastrichtské smlouvě, jsou všechny pravomoci k plnění cílů delegovány na **co nejnižší možnou úroveň rozhodování**, stupeň správy. Na základě tohoto přístupu je umožněno příslušným národním orgánům samostatně realizovat proces výběru projektů a následně i kontrolovat jejich realizaci.

### 1.4.6. Princip solidarity

Princip solidarity je jedním ze základů strukturální politiky. Vyspělejší státy přispívají svými příspěvky do společného rozpočtu a pomáhají tak k rozvoji méně vyspělým zemím.

### 1.4.7. Princip monitorování a evaluace

**Monitorování** je průběžná činnost sledující dodržování předepsaných pravidel a postupů. Jeho cílem je zjišťování pokroku v realizaci projektů, resp. programů, a probíhá během celého trvání programu.

**Evaluace** představuje hodnotící proces z hlediska věcnosti, efektivity a ekonomické efektivity. Na rozdíl od monitoringu nejsou evaluace zaměřeny na úroveň jednotlivých projektů, ale na vývoj realizace operačního programu jako celku.

U evaluačního procesu v rámci strukturálních fondů rozlišujeme tři fáze:

**ex-ante** (předběžné hodnocení) – probíhá ještě před přijetím programu; jeho výsledkem je zhodnocení potenciálu

**interim** (střednědobé hodnocení v polovině období) – probíhá v polovině programovacího období, zjišťuje a analyzuje dosavadní pokrok v naplňování cílů; zaměřuje se zejména na využití finančních prostředků a systém implementace; vychází zejména z monitoringu

**ex-post** (následné hodnocení) – zkoumá dosažené výsledky, analyzuje využití zdrojů, účinnost a efektivnost intervence a její dopad; vyvozuje závěry, jež by měly být aplikovány na další programy – za tuto evaluaci odpovídá Evropská Komise, členské státy pro ni poskytují podklady

## 1.5. Operační programy pro období 2007 – 2013 v ČR

V rámci cílů politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU připravila ČR na roky 2007–2013 celkem 26 operačních programů, které jsou shrnuty v **Národním strategickém referenčním rámci**, který v červenci 2007 schválila Evropská komise. Tento dokument je dostupný na adrese <http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Archiv/2007/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CR-2007-2013->.

### 1.5.1. Sektorové operační programy – Cíl Konvergence

**Tematické (sektorové) operační programy** navazují na rozvojovou strategii a cíle politiky soudržnosti definované v Národním rozvojovém plánu ČR pro období 2007 – 2013. Operační programy společně tvoří jeden logický celek oblastí podpory z fondů EU:

- OP Lidské zdroje a zaměstnanost
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
- OP Podnikání a inovace
- OP Životní prostředí
- OP Doprava
- OP Výzkum a vývoj pro inovace
- Integrovaný operační program
- OP Technická pomoc

### 1.5.2. Regionální operační programy (ROP) – Cíl Konvergence

Tyto programy obsahově navazují na systém sektorových programů. Jejich podpora je směřována k řešení problémů vázaných na konkrétní region ČR. Takto podporují využití potenciálu daného území a přispívají k jeho vyváženému rozvoji:

- ROP NUTS II Jihovýchod
- ROP NUTS II Jihozápad
- ROP NUTS II Moravskoslezsko
- ROP NUTS II Severovýchod
- ROP NUTS II Severozápad
- ROP NUTS II Střední Čechy
- ROP NUTS II Střední Morava

### 1.5.3. Operační programy Praha – Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

Pro Prahu, která má jako jediný region soudržnosti ČR nárok realizovat programy pomoci v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, jsou připraveny dva operační programy:

- OP Praha Konkurenceschopnost
- OP Praha Adaptabilita

Jsou zaměřeny na podporu konkurenceschopnosti Prahy, a to zejména prostřednictvím zkvalitnění městského prostředí, zlepšení dostupnosti dopravních a telekomunikačních služeb a inovačního potenciálu města.

Cílem těchto operačních programů je rovněž zvyšování zaměstnanosti, rozvoj trhu práce a podpora kvalifikované a konkurenceschopné pracovní síly a také integrace vyloučených skupin obyvatelstva.

### 1.5.4. Operační programy – Cíl „Evropská územní spolupráce“

Dříve iniciativa ES Interreg se stává v období 2007 – 2013 samostatným cílem, v jehož rámci budou realizovány programy pro přeshraniční, nadnárodní a mezinárodní spolupráci, tj. vlastně pokračování iniciativ ES Interreg IIIA, Interreg IIIB a Interreg IIIC.

Pokračovat budou rovněž síťové programy ESPON a INTERACT:

- INTERACT II
- ESPON II
- OP Mezuregionální spolupráce
- OP Nadnárodní spolupráce
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Bavorsko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Polsko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Rakousko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Sasko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Slovensko

Programy přeshraniční spolupráce budou podporovány bilaterálně, tj. vždy s příslušnou partnerskou zemí. Společná řešení v rámci těchto oblastí budou zajištěna dohodnutými prioritami, jejichž konkrétní vymezení je součástí každého příslušného operačního programu.

## 1.6. Implementační struktura

Pro čerpání pomoci ze strukturálních fondů musí mít každá země určený institucionální rámec. Ten je obsažen v Národním strategickém referenčním rámci a detailněji rozveden v jednotlivých operačních programech a jednotlivých programových dokumentech.

Koordinací Národního strategického referenčního rámce, který završuje všechny jednotlivé operační programy a vymezuje i základní struktury a pravidla pro jejich realizaci je pověřen Národní orgán pro koordinaci ( NOK ), jedná se o jeden z odborů MMR ČR).

### 1.6.1. Řídící orgán

Řídící orgán je v hierarchii implementační struktury na úrovni konkrétního operačního programu postaven nejvýše. Nese celkovou odpovědnost za efektivitu, správnost řízení a realizaci programu v souladu s národními normami a předpisy Evropské unie. Dále má úlohu koordinační. Část svých pravomocí může delegovat na zprostředkující subjekt.



Operační program	Řídící orgán
Životní prostředí	Ministerstvo životního prostředí
Doprava	Ministerstvo dopravy ČR
Podnikání a inovace	Ministerstvo průmyslu a obchodu
Věda a výzkum pro inovace	Ministerstvo školství
Vzdělávání pro konkurenceschopnost	Ministerstvo školství
Lidské zdroje a zaměstnanost	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Integrovaný OP	Ministerstvo pro místní rozvoj
Technická pomoc	Ministerstvo pro místní rozvoj
Vzdělávání pro konkurenceschopnost	Ministerstvo školství
Lidské zdroje a zaměstnanost	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Integrovaný OP	Ministerstvo pro místní rozvoj
Technická pomoc	Ministerstvo pro místní rozvoj

## 1.6.2. Zprostředkující subjekt

Zprostředkující subjekt vykonává pravomoci delegované na něj řídicím orgánem na základě smlouvy o delegování pravomoci. Míra delegování je však individuální (konkrétně popsáno v programových dodatcích). Zprostředkující subjekt dále vykonává funkci metodického vedení pro příjemce. Někdy se používá označení „poskytovatel finančních prostředků“.

Zprostředkujícím subjektem bývají jednotlivé odbory ministerstev nebo i jimi zřízené organizace jako Czechinvest nebo například Národní vzdělávací fond a podobně.

## 1.6.3. Příjemce

Příjemcem se stává úspěšný žadatel, se kterým podepsal řídicí orgán smlouvu o realizaci projektu. Příjemce přijímá od řídicího orgánu finanční podporu a je realizátorem projektu. Je odpovědný za čerpání podpory v souladu se stanovenými pravidly.

Základní rámec implementační struktury doplňují ještě další články, mezi které patří:

## 1.6.4. Platební a certifikační orgán

Platební orgán je odpovědný za celkové řízení prostředků poskytnutých České republice ze strukturálních fondů. V ČR je platebním orgánem Ministerstvo financí. Řídí a koordinuje toky finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu EU a předkládá EK výkazy výdajů a žádosti o platbu a ověřuje jejich správnost.

### **1.6.5. Platební jednotka**

Platební jednotka má funkci zprostředkujícího subjektu platebního orgánu, tj. vykonává funkce delegované na ní platebním orgánem. Většinou se jedná o ministerstva, která jsou odpovědná za implementaci jednotlivých programů, kraje, případně další organizace.

### **1.6.6. Monitorovací výbor**

Monitorovací výbor je ustavován jak na úrovni NSRR jako celku (Řídící a koordinační výbor), tak na úrovni jednotlivých operačních programů. Monitorovací výbor provádí dohled nad programem. Mezi jeho hlavní činnosti patří schvalování programových dodatků, schvalování kritérií pro výběr projektů, schvalování návrhů na změnu programu, kontrola poskytování pomoci apod.

### **1.6.7. Technická asistence**

Technická asistence není součástí implementační struktury, přesto má v realizaci programů financovaných ze strukturálních fondů nezastupitelnou roli. Je součástí každého operačního programu. Mezi její činnosti patří např. zpracovávání studií, tvorba manuálů, připomínkovácí strategických dokumentů, konzultační činnost, metodická podpora žadatelů a příjemců, aktivity v rámci publicity, monitorování a evaluace apod.

### **1.6.8. Auditní orgán**

Zajišťuje audit na úrovni řídicích a kontrolních systémů a informuje o jeho výsledku Evropskou Komisi.

## 1.7. Alokace zdrojů pro Českou republiku na období 2007 – 2013

V tabulce uvádíme rozdělení finančních prostředků pro programovací období 2007 až 2013 dle cílů.

<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU/Novinky/Konecna-alokace-zdroju-fondu-EU-pro-Ceskou-republi>

Programové období 2007 – 2013		
Cíl		EUR
Konvergence	<b>25 883 511 035</b>	
	<i>Regionální konvergence</i>	17 064 488 596
	<i>Fond soudržnosti</i>	8 819 022 439
Konkurenceschopnost (Praha)	<b>419 093 449</b>	
	<i>z toho: konkurenceschopnost</i>	194 247 800
	<i>dodatečná alokace</i>	224 845 649
Přeshraniční a mezinárodní spolupráce	<b>389 051 107</b>	
	<i>z toho: přeshraniční</i>	275 599 077
	<i>dodatečná přeshraniční</i>	75 990 880
	<i>transnacionální</i>	37 461 150
<b>Celkem soudržnost</b>		<b>26 691 655 591</b>