

REGIONÁLNÍ A STRUKTURÁLNÍ POLITIKA (POLITIKA SOUDRŽNOSTI) EVROPSKÉ UNIE V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013

René Wokoun

V článku je stručně zmíněn vývoj regionální a strukturální politiky (politiky soudržnosti¹⁾) EU, je provedeno porovnání cílů mezi obdobími 2000–2006 a 2007–2013. Hlavní pozornost je věnována charakteristice základních cílů pro období 2007 až 2013 a zaměření podpor z jednotlivých fondů. Na závěr jsou uvedeny finanční zdroje pro regionální a strukturální politiku.

Úvod

Evropská unie vydává značné množství prostředků na cílevědomé zlepšování struktury v těch sférách a regionech členských zemí, které potřebují pomoc. Již v roce 1960 byl ustaven Evropský sociální fond s cílem přispívat k rekvalifikaci pracovní síly v postižených oblastech a čelit nezaměstnanosti mládeže. Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond byl ustaven v roce 1962 v souvislosti s financováním společné zemědělské politiky. K posílení Evropského sociálního fondu došlo v roce 1971.

Zavedení společné regionální politiky EU se váže zejména na založení Evropského fondu regionálního rozvoje v roce 1975, jenž se stal nosným instrumentem pro realizaci regionální politiky. V roce 1988 byla uskutečněna první reforma regionální politiky, a to proto, že bylo nutno hledat efektivnější způsoby realizace integračních cílů ve sféře regionální politiky. Po podepsání Maastrichtské smlouvy dochází k druhé reformě strukturálních fondů (1993), zejména na ustavením fondu soudržnosti. V souvislosti s Agendou 2000 a přípravou na přijetí většího počtu nových členských zemí proběhla další reforma strukturálních fondů spojená s redukcí (slučováním) počtu cílů (z šesti na tři) a Iniciativ Společenství (z třinácti na čtyři) a s cílem větší koncentrace na hlavní problémové regiony a vybraná témata. V této podobě fungovala regionální a strukturální politika v období let 2000 až 2006.

Současné období (od roku 2007 do roku 2013) realizace regionální a strukturální politiky EU (politiky soudržnosti) je charakteristické především snahou po větší efektivnosti využívání finančních prostředků. V rámci této snahy po maximální efektivnosti vynakládaných prostředků bylo přijato i snížení počtu cílů ze tří na dva a počtu Iniciativ ze čtyř na jednu (třetí cíl), (viz tab. 1). Dále došlo k vyčlenění podstatné části podpory venkova ze systému regionální a strukturální politiky a k jejímu přechodu pod zemědělskou politiku, přičemž byl ustanoven nový fond – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova²⁾.

Činnost Společenství v souladu s primární legislativou je zaměřena na posilování hospodářské a sociální soudrž-

nosti rozšířené Evropské unie s cílem podporovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj Společenství. Tato činnost se uskutečňuje za pomoci fondů, Evropské investiční banky a dalších stávajících finančních nástrojů. Jejím cílem je zmenšovat hospodářské, sociální a územní rozdíly, které vznikly zejména v zemích a regionech, jejichž rozvoj zaostává, a v souvislosti s hospodářskou a sociální restrukturalizací a se stárnutím obyvatelstva. Opatření přijatá v rámci fondů jsou na celostátní a regionální úrovni zaměřena na priority Společenství v zájmu udržitelného rozvoje posilováním růstu, konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, sociálního začlenění a ochrany a kvality životního prostředí.

Regionální politika EU prošla až do současnosti určitým vývojem poznamenaným hledáním optimální podoby celého tohoto systému a snahou o větší koncentraci pomoci. Současným obdobím, které započalo v letošním roce a skončí až v roce 2013 (s možností dofinancování projektů až do roku 2015) se nadále budeme zabývat.

Nová koncepce regionální a strukturální politiky (politiky soudržnosti) Evropské unie v letech 2007–2013

Pro programovací období let 2007 až 2013 byly, jak je uvedeno výše, stanoveny už jenom tři základní cíle:

• KONVERGENCE

Cíl „Konvergence“ zahrnuje členské státy a regiony, jejichž rozvoj zaostává. Tento cíl je zaměřen na regiony, jejichž hrubý domácí produkt (HDP) na obyvatele měřený paritou kupní síly je nižší než 75 % průměru Společenství³⁾. Regiony postižené statistickým dopadem souvisejícím se snížením průměru Společenství po rozšíření Evropské unie mají z tohoto důvodu dostávat značnou přechodnou podporu,⁴⁾ aby mohly dokončit konvergenční proces. Tato podpora má skončit v roce 2013 a poté nemá následovat další přechodné období. Členské státy, na něž je zaměřen

1) *Synonymum* kohezní politiky.

2) European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

3) Analogicky jako Cíl 1 v programovém období 2000–2006.

4) Regiony se statusem „phasing-out“ (česky postupné vyřazení; 16 regionů v EU) jsou regiony bývalé EU-15, kde je HDP na obyvatele pod 75 % průměru bývalé EU-15 (tak zvaný statistický účinek rozšíření).

2000–2006		2007–2013	
Cíle	Finanční nástroj	Cíle	Finanční nástroj
Fond soudržnosti	Fond soudržnosti	Konvergence	Fond soudržnosti ERDF ESF
Cíl 1	ERDF ⁵⁾ ESF ⁶⁾ EAGGF ⁷⁾ – orientační sekce FIFG ⁸⁾		
Cíl 2	ERDF ESF	Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	ERDF ESF
Cíl 3	ESF	– regionální úroveň – národní úroveň	
INTERREG	ERDF	Evropská územní spolupráce	ERDF
URBAN	ERDF	<i>Iniciativy Společenství URBAN a EQUAL byly integrovány průřezově do cílů Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost.</i>	
EQUAL	ESF		
LEADER+	EAGGF – orientační sekce	<i>Bývalá Iniciativa LEADER+ se stala nástrojem podpory rozvoje zemědělského venkova a není již součástí politiky soudržnosti, ale byla zařazena pod Společnou zemědělskou politiku EU.</i>	
Rozvoj venkova a restrukturalizace rybolovu mimo rámec Cíle 1	EAGGF – záruční sekce FIFG	<i>Problematika rozvoje venkova a rybolovu není už součástí politiky soudržnosti, ale byla zařazena pod Společnou zemědělskou politiku EU.</i>	
9 (3 + 6) CÍLŮ	6 FINANČNÍCH NÁSTROJŮ	3 CÍLE	3 FINANČNÍ NÁSTROJE

Tab. 1: Srovnání cílů a nástrojů politiky soudržnosti v minulém a současném programovém období

cíl „Konvergence“ a jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele je nižší než 90 % průměru Společenství, mají čerpat podporu v rámci Fondu soudržnosti⁹⁾.

• REGIONÁLNÍ KONKURENCESCHOPNOST A ZAMĚSTNANOST

Cíl „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ zahrnuje území Společenství mimo cíl „Konvergence“¹⁰⁾. Způsobilé regiony jsou regiony Cíle 1 v programovém období 2000–2006, které již nadále nespĺňují kritéria regionální způsobilosti cíle „Konvergence“, a které proto čerpají přechodnou podporu,¹¹⁾ jakož i všechny ostatní regiony Společenství.

• EVROPSKÁ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

Cíl „Evropská územní spolupráce“ zahrnuje regiony v blízkosti pozemních nebo mořských hranic, oblastí nadnárodní spolupráce definované s ohledem na opatření prosazující integrovaný územní rozvoj a podporu meziregionální spolupráce a výměny zkušeností.

V dalším textu se podrobněji zaměříme na uvedené tři základní cíle regionální a strukturální politiky (politiky soudržnosti) Evropské unie:

KONVERGENCE: PODPORA HOSPODÁŘSKÉHO RŮSTU A TVORBY PRACOVNÍCH MÍST V NEJMÉNĚ ROZVINUTÝCH ČLENSKÝCH ZEMÍCH A REGIONECH

Programy konvergence zahrnují méně rozvinuté členské země a regiony, které v souladu se Smlouvou¹²⁾ jsou hlavní prioritou politiky soudržnosti. Smlouva vyžaduje snižování disparit mezi „úrovněmi rozvoje různých regionů a zaostáváním znevýhodněných regionů nebo ostrovů včetně venkovských oblastí“ (čl. 158). Rozšíření (k 1. 5. 2004 o 10 států a k 1. 1. 2007 o 2 státy) přineslo bezprecedentní růst rozdílů v rámci Evropské unie, jejichž snížení bude vyžadovat dlouhodobé úsilí. Do tohoto cíle by byly zařazeny především ty regiony, jejichž HDP/obyv. je menší než 75 % průměru EU.

Klíčovým cílem politiky soudržnosti je v tomto smyslu podpořit vytváření podmínek a faktorů pro zvýšení růstu, který povede ke skutečné konvergenci. Připravené strate-

5) European Regional Development Fund – Evropský fond regionálního rozvoje.

6) European Social Fund – Evropský sociální fond.

7) European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond.

8) Financial Instrument for Fisheries Guidance – Finanční nástroj pro podporu rybolovu.

9) Analogie s programovým obdobím 2000–2006.

10) Analogicky jako Cíl 2 a Cíl 3 v programovém období 2000–2006.

11) Regiony se statusem „phasing-in“ (česky postupně zavádění; 13 regionů v EU) jsou regiony způsobilé v období 2000–2006 pro určitou formu podpory z Cíle 1, které však nyní nespĺňují kritéria cíle Konvergence, a to ani když není zohledněn statistický účinek rozšíření.

12) Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství.

gie plánují rozvoj dlouhodobé konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Komise navrhla, aby prozatímní (přechodná) podpora byla aplikována v rámci tohoto cíle i v těch regionech, které mají HDP/obyv. nižší než 75 % průměru EU15 (tzv. statistický efekt rozšíření). Jsou to regiony, jejichž objektivní podmínky se nezměnily, ačkoliv jejich HDP/obyv. je relativně vyšší v rozšířené Unii. Tato podpora by však měla skončit v roce 2013.

Cíl „Konvergence“ je určen na urychlení konvergence nejméně rozvinutých členských států a regionů s tím, želepší podmínky pro růst a zaměstnanost prostřednictvím zvýšení kvality investic do hmotného a lidského kapitálu, rozvoje inovací a znalostní společnosti, zlepšení schopnosti přizpůsobovat se hospodářským a sociálním změnám, ochrany a zlepšování životního prostředí a výkonnosti správy. Tento cíl představuje prioritu fondů.

Programy jsou podporované z finančních zdrojů Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a z Fondu soudržnosti (anglická zkratka CF, česká zkratka FS; používá se rovněž označení Kohezní fond) v souladu s principy uvedenými ve Smlouvě:

Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) poskytuje podporu pro:

- modernizaci a diverzifikaci ekonomických struktur členských zemí a regionů se zvláštní pozorností věnovanou inovacím a podnikání, zejména vytváření užších vazeb mezi výzkumnými institucemi a průmyslem, usnadnění přístupu a využití informačních a komunikačních technologií (ICT), rozvoj podmínek pro VaV (vědu a výzkum), zlepšení přístupu k financím a know-how a povzbuzení nových podnikatelských projektů;
- rozšíření a modernizaci základní infrastruktury jako jsou dopravní, telekomunikační a energetické sítě, zásobování vodou a environmentální zařízení;
- ochranu životního prostředí, zejména pomoc členským zemím dosáhnout plné shody s právními akty EU, podpora rozvoje eko-průmyslu, revitalizace devastovaných průmyslových ploch, podpora prevence přírodních a technologických ohrožení, investice do infrastruktury vztahující se k Natuře 2000 a přispívající k udržitelnému ekonomickému rozvoji, preference čistších metod dopravy a rozvoj a využití obnovitelných zdrojů energie;
- posílení institucionální kapacity národní a regionální správy při řízení strukturálních fondů a Kohezního fondu.

Evropský sociální fond posílil svou roli hlavního finančního nástroje v podpoře Evropské strategie zaměstnanosti. Poskytuje podporu pro:

- zlepšení kvality a přístupnosti institucí na trhu práce, vzdělávacích systémů a služeb sociální péče;
- zvýšení investic do lidského kapitálu prostřednictvím zlepšení úrovně vzdělání, adaptací dovedností občanů a zajištěním přístupu pro všechny na trh práce;
- adaptaci veřejné správy na změny prostřednictvím výstavby administrativy a jejich kapacit.

Nová generace programů vztahujících se k zaměstnanosti také hledá inspiraci ve zkušenostech minulých ini-

ciativy EQUAL (inovace, zlepšení postavení ve společnosti, partnerství a transnacionální spolupráce v oblasti zaměstnanosti).

Fond soudržnosti je využíván členskými státy, jejichž HND je nižší než 90 % průměru EU (měřen v PPS¹³) a vypočítán na základě hodnot Společenství dostupných za tři poslední roky v době, kdy bylo učiněno rozhodnutí). Stejně jako v předchozím období Komise navrhla zachovat vyhodnocení uprostřed programovacího období, které bude posuzovat způsobilost pro Fond soudržnosti.

V souladu s prioritami stanovenými finančním výhledem musí Fond soudržnosti posílit svůj příspěvek k udržitelnému rozvoji. Proto zůstávají nejdůležitějšími prioritami transevropské dopravní sítě, zejména projekty v evropském zájmu, a environmentální infrastruktura. S ohledem na dosažení přijatelné rovnováhy reflektující individuální potřeby nových členských zemí se předpokládá také podpora projektů v oblasti železnic, námořní dopravy, vnitřních vodních cest a multimodální dopravní programy mimo TEN-T¹⁴), udržitelná městská doprava a důležité investice do životního prostředí v klíčových oblastech energetické efektivity nebo obnovitelných zdrojů.

REGIONÁLNÍ KONKURENCESCHOPNOST A ZAMĚSTNANOST: PŘÍPRAVA A PODPORA ZMĚN

I když intervence do méně rozvinutých členských zemí a regionů zůstávají prioritou politiky soudržnosti, analýzy Třetí i Čtvrté zprávy o soudržnosti potvrzují, že existují důležité výzvy (na různé úrovni), jimž čelí všechny členské země.

Zejména se členské země, regiony i občané budou muset přizpůsobit rychlým ekonomickým a sociálním změnám a restrukturalizaci, které probíhají ve světovém měřítku, globalizaci obchodu, pohybu směřujícímu ke znalostní ekonomice a společnosti. Budou také muset řešit problémy, jež vyplývají ze stárnutí populace, růstu imigrace, nedostatku práce v klíčových sektorech a sociálního vylučování.

V tomto kontextu musí Evropská unie hrát důležitou roli. Určujícím prvkem je především implementace Lisabonské agendy. V tomto směru může finanční podpora Společenství působit jako katalyzátor pomáhající mobilizovat národní a regionální politiky a zdroje a zacílit je důrazněji na cíle Evropské unie. Pomoc v rámci politiky ekonomické a sociální soudržnosti, jejíž výsledky jsou vidět po celé Evropské unii, je základním prvkem pro politickou, ekonomickou a sociální integraci EU, pro podporu zapojení veřejných a soukromých subjektů a pro získání jejich zapojení k dosažení cílů EU.

Pro kohezní politiku mimo méně rozvinuté členské země a regiony existuje dvojí přístup:

- 1) prostřednictvím regionálních programů politika soudržnosti pomáhá regionům a regionálním orgánům připravit

13) V paritě kupní síly.

14) Transevropské dopravní sítě – Transevropská dopravní síť.

se a podporovat ekonomické změny v průmyslových, městských a venkovských oblastech posílením jejich konkurenceschopnosti a atraktivity, přičemž bere do úvahy existující ekonomické, sociální a územní disparity;

- 2) prostřednictvím národních programů politika soudržnosti pomáhá lidem připravit se a přizpůsobit ekonomickým změnám v souladu s prioritami Evropské strategie zaměstnanosti (EES) podporou politik zaměřených na plnou zaměstnanost, kvalitu a produktivitu práce a na sociální inkluzi.

Ad 1) Příprava a podpora regionálních změn

Regionální programy pomáhají řešit problémy městských a venkovských oblastí vyplývající z ekonomické restrukturalizace a dalších problémů. Jde o řešení potíží mnoha oblastí, např. těch, které jsou závislé na tradičních odvětvích nebo městských oblastí v úpadku nebo venkovských oblastí s velmi rozptýlenou nebo stárnoucí populací a špatnou dostupností.

Evropský fond regionálního rozvoje je jediným finančním zdrojem pro tyto programy. Z hlediska alokace zdrojů se jedná o dvě skupiny regionů:

- regiony Evropské unie, které nejsou zahrnuty ani do programů konvergence ani do přechodné podpory (tzv. „phasing out“);
- regiony v minulém období (2000–2006) způsobilé pro Cíl 1, které ale nespĺňují kritéria pro konvergenční programy ani při absenci statistického efektu rozšíření. Takové regiony získaly vyšší stupeň podpory (v rámci kapitoly „phasing out“) na přechodnou dobu (redukce vychází ze srovnání s regiony nadále nezpůsobilými pro Cíl 1 v období 2000–2006).

Ad 2) Pomoc lidem připravit se a reagovat na změny

Akce v této oblasti se provádějí prostřednictvím národních programů s cílem posílit zavádění a realizaci strukturálních reforem na trhu práce a posílit sociální inkluzi v souladu s cíli a směrnicemi Evropské strategie zaměstnanosti (EES).

Proto se podpora zaměřila na tři priority politiky, které jsou zásadní pro realizaci EES a kde financování Společenství poskytuje přidanou hodnotu:

- růst schopnosti přizpůsobit se jak u pracovníků, tak u podniků prostřednictvím investic do rozvoje dovedností a školení uvnitř firem a podpory rozvoje efektivních strategií celoživotního učení;
- zvýšení zaměstnanosti a prevence brzkých odchodů z trhu práce, zejména prostřednictvím politik aktivního stárnutí a opatření na podporu účasti žen;
- růst zaměstnatelnosti lidí, kteří čelí velkým potížím v přístupu na trh práce a v udržení pracovního místa, jako jsou lidé se zdravotním postižením, příslušníci etnických menšin a migranti.

Jediným finančním zdrojem pro uvedené nové programy je Evropský sociální fond.

EVROPSKÁ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

Na základě zkušeností z iniciativy INTERREG III byl vytvořen nový cíl určený pro harmonickou a vyváženou integraci území Evropské unie, který podporuje spolupráci mezi jejími různými částmi při řešení problémů významných na úrovni Společenství, a to na třech stupních:

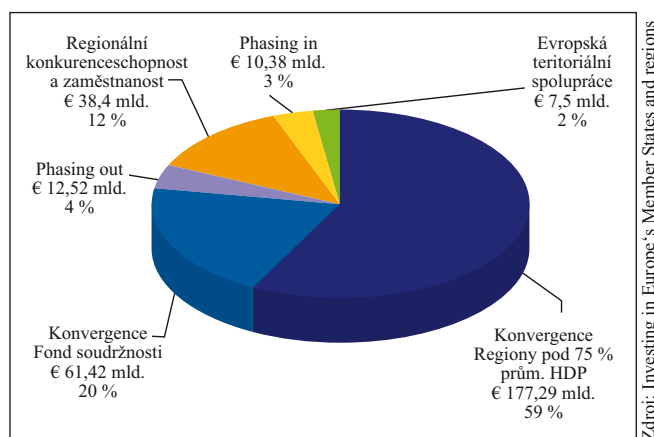
- přeshraniční spolupráce,
- nadnárodní spolupráce,
- meziregionální spolupráce.

Intervence jsou financovány prostřednictvím ERDF a jsou zaměřeny na integrované programy, řízené samostatným orgánem, usilujícím o klíčové priority Unie vyplývající z Lisabonské a Göteborgské agendy.

V zásadě byly do přeshraniční spolupráce zahrnuty všechny regiony (na úrovni NUTS 3) podél vnějších i vnitřních hranic, kontinentální i námořní. Cílem je podpořit řešení společných problémů mezi sousedními regiony, jako jsou rozvoj měst, venkova a pobřeží a rozvoj ekonomických vztahů a sítí malého a středního podnikání (MSP).

Ze získaných zkušeností také vychází rozšíření akcí v oblasti nadnárodní spolupráce. Tato spolupráce je zaměřena na strategické priority nadnárodního charakteru, jako jsou výzkum a vývoj, informační společnost, životní prostředí, prevence rizik a integrované hospodaření s vodou.

Komise navrhla, aby regiony více zahrnovaly akce v oblasti meziregionální spolupráce do regionálních programů. Pro realizaci tohoto návrhu v rámci regionálních programů byl věnován určitý objem prostředků na výměny, spolupráci a vytváření sítí s regiony v jiných členských zemích. Navíc se Komise snaží umožnit výměnu zkušeností a dobrých



Obr. 1: Celkové alokace EU na regionální a strukturální politiku (politiku soudržnosti) Evropské unie na období 2007–2013

Rozdělení mezi členské státy:	
staré členské země (15 států)	51,7 %
nové členské země (12 států včetně Bulharska a Rumunska)	48,3 %

Zdroj: Investing in Europe's Member States and regions

praktik na evropské úrovni organizováním sítí spojujících regiony a města.

u cílů „Konvergence“ a „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“.

Finanční zdroje

Definitivní podoba finančních alokací na období 2007–2013 byla schválena v prosinci roku 2005. Evropská unie bude v tomto období hospodařit s částkou téměř 862,4 mld. EUR (zhruba 25 biliónů korun), což představuje 1,045 procenta hrubého národního důchodu EU. Více než třetina této částky, tzn. 308,1 mld. EUR, je určena právě na regionální a strukturální politiku Evropské unie.

Evropská komise a členské státy zajišťují koordinaci pomoci z fondů, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, Evropského rybářského fondu a intervencí Evropské investiční banky a dalších stávajících finančních nástrojů.

Rozdělení v rámci cílů regionální a strukturální politiky:

- Konvergence: 81,9 %;
- Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost: 15,7 %;
- Evropská územní spolupráce: 2,4 %.

Členské státy, jejichž průměrný HDP na obyvatele za období 2001–2003 byl nižší než 85 % průměru EU-25 za stejné období, (tj. Česká republika, Estonsko, Řecko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko) mají u Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti strop použitelný pro míru spolufinancování, tzn. podílu způsobilých výdajů maximálně ve výši 85 %¹⁵⁾

Česká republika v období 2007–2013

Z rozpočtu Evropské unie je pro Českou republiku na politiku soudržnosti vyčleněno 688 mld. Kč. Ročně to bude zhruba 98 mld. Kč, což je téměř 5 krát více oproti průměrným 25,4 mld. Kč v období 2004–2006.

Roky 2007–2013 jsou často nazývány posledním obdobím, kdy bude mít Česká republika poslední příležitost využít dotací z EU v tak velkém objemu. Všechny regiony NUTS 2 až na Prahu budou mít možnost čerpat pomoc v rámci cíle Konvergence.

Použité zdroje:

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – homepage [online]. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz>>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – homepage [online]. Dostupné z: <<http://www.strukturalni-fondy.cz>>.

Ministerstvo financí ČR – homepage [online]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz>>.

WOKOUN, R. – MATES, P. (eds): *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha : Linde, a. s., 2006, 352 s. ISBN 80-7201-547-8.

WOKOUN, René. *Strukturální fondy a obce I*. Praha : AS-PI, a. s., 2006, 146 s. ISBN 80-7357-138-2.

doc. RNDr. René Wokoun, CSc.

Vysoká škola ekonomická Praha

Autor je zpracovatelem Národního rozvojového plánu

ENGLISH ABSTRACT

The Regional and Structural Policy (Cohesion Policy) of the European Union in the 2007–2013 Programming Period, by René Wokoun

This article mentions briefly the developments of the regional and structural policy (cohesion policy) of the EU, comparing the objectives for 2000–2006 and 2007–2013. Attention is focused on the characteristics of the basic objectives for the period of 2007 to 2013 and the addressees of the support from various funds. Concludingly, financial resources for the regional and structural policy are presented.

15) 85% hrazeno z prostředků EU, zbývajících 15% z národních zdrojů.