

# ČINNOST REGIONÁLNÍCH RAD REGIONŮ SOUDRŽNOSTI

Zdeněk Semorád

*Česká republika může získat v programovém období 2007–2013 velké množství finančních prostředků z fondů Evropské unie. Protože se Česká republika rozhodla jít cestou existence nejen tematických, ale i regionálních operačních programů, musela vybudovat nové instituce na úrovni NUTS II, které se staly řídicími orgány těchto regionálních operačních programů. Po jejich tříleté existenci, kdy byla definována jejich oblast působení, způsob rozhodování a struktura orgánů, lze konstatovat, že se staly plnohodnotnými institucemi, které implementaci regionálních operačních programů zvládnou.*

V rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie jsou strukturální fondy jedním z nejdůležitějších nástrojů pro její realizaci. Pomoc financovaná ze strukturálních fondů se uskutečňuje na základě realizace operačních programů, kterými definuje členský stát, na které aktivity mají fondy – samozřejmě v souladu s evropskou legislativou – přispívat. V zásadě lze rozlišit tematické a regionální operační programy. Tematické (sektorové) programy řeší dané téma (doprava, životní prostředí apod.) bez významnějšího ohledu na prostorovou dimenzi problému (samozřejmě je nutno připomenout, že každá sektorová politika a tedy i tematický operační program má více či méně regionálně diferencovaný dopad). Oproti tomu se regionální operační programy zaměřují především na problémy konkrétního regionu a témat na řešení v nich lze proto najít více.

Hlavní část pomoci fondů směřuje do regionů, které nedosahují 75 % HDP na osobu průměru EU, což pro nové programové období 2007–2013 splnila celá ČR vyjma hlavního města Prahy. Při přípravě na čerpání finančních prostředků bylo nutné ustanovit struktury, které budou odpovědné za realizaci regionálních operačních programů. Logicky se nabízely kraje a jejich úřady, nicméně ty mají v hierarchii statistických jednotek EU (tzv. NUTS) jinou úroveň, než umožnila Evropská komise, která trvala na zřízení řídicích orgánů regionálních operačních programů minimálně na úrovni NUTS II. Na této úrovni však v ČR neexistovala instituce s právní subjektivitou, která by mohla takto náročný a odpovědný úkol zajistit.

Představitelé krajů a Ministerstva pro místní rozvoj jako centrálního koordinátora pomoci ze strukturálních fondů v ČR tak byli postaveni před problém, který měl v zásadě dvě řešení. Buď nechat řídicí orgán na centrálním orgánu (pravděpodobně Ministerstvu pro místní rozvoj) nebo se vydat složitější cestou, kde by však měly kraje – alespoň nepřímo – hlavní slovo nejen při formulování nástrojů a cílů regionálního operačního programu, ale i při jeho samotné realizaci. To však byl nelehký úkol, který mimo jiné vyžadoval postupnou změnu hned několika zákonů. Základním cílem tedy bylo v poměrně krátké době ustanovit právní subjekt na úrovni NUTS II a definovat v souladu

s příslušnou evropskou legislativou<sup>1)</sup> jeho odpovědnosti, kompetence, orgány i systém fungování. Bylo možno využít stávající zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který obsahoval již v té době ustanovení o zřízení a fungování tzv. Regionálních rad regionů soudržnosti (dále také „RR“), nicméně do té doby to byly struktury bez právní subjektivity. Proto se změnou tohoto zákona podařilo nakonec alespoň částečně navázat na krátkou historii těchto Regionálních rad, dát jim právní subjektivitu a definovat systém jejich fungování. Od 1. července 2006 tak byl zákon č. 248/2000 Sb. novelizován a vznikly Regionální rady regionů soudržnosti, které fungují pouze za účelem realizace operačních programů (dále také „ROP“). Při formulování principů fungování Regionálních rad našli zákonodárci inspiraci ve fungování krajských a obecních struktur. Stejně jako jsou základními orgány v krajích a obcích hejtman (starosta, primátor), zastupitelstvo a úřad, tak i Regionální rady mají tři orgány, které zajišťují jejich činnost. Jsou jimi:

- 1) Předseda Regionální rady – ten je statutárním orgánem RR a zastupuje ji navenek;
- 2) Výbor Regionální rady – je složen ze zástupců krajských zastupitelstev (jejich počet závisí na tom, kolik krajů daný region soudržnosti tvoří) a rozhoduje v zásadních věcech, jakými jsou např. rozpočet RR, volba předsedy RR, jmenování a odvolávání ředitele Úřadu RR, výběr projektů, kterým bude poskytnuta finanční pomoc z prostředků operačního programu apod.;
- 3) Úřad Regionální rady – úřad tvoří zaměstnanci RR, kteří zajišťují úkoly spojené s činností RR, vede jej ředitel Úřadu Regionální rady, který je statutárním orgánem v pracovněprávních vztazích.

Realizace operačního programu je tak zajištěna těmito třemi orgány. Z výše uvedeného vyplývá, že všechny mají v procesu výběru, ale i kontroly realizace projektů svoji specifickou úlohu.

Zásadní strategická rozhodnutí vždy činí **Výbor RR** – určuje nejen obsah dokumentace operačního programu (tedy na co budou použity prostředky EU, za jakých podmínek apod.), ale také stanovuje, kdy a v jakém objemu budou vyhlášeny výzvy na předkládání projektů pro žadatele. Např. v případě NUTS II Severovýchod se tak na těchto záleži-

1) Především nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999.

tostech musejí dohodnout všechny tři kraje tvořící tento region soudržnosti, jelikož zákon stanoví, že není možné, aby bez souhlasu nadpoloviční většiny zástupců všech krajů, které tvoří daný Výbor, mohlo být přijato jakékoliv usnesení. Výbor schvaluje také seznam projektových žádostí, kterým bude poskytnuta finanční podpora z regionálního operačního programu.

Úloha Úřadu RR spočívá ve faktickém výkonu činnosti nezbytných pro plnění úkolů daných nejen legislativou, ale také rozhodnutími Výboru. Pracovníci Úřadu tak připravují veškerou dokumentaci programu, po vyhlášení výzvy přijímají projektové žádosti, zajišťují jejich hodnocení, kontrolují jejich úplnost a správnost a předkládají Výboru návrh pořadí projektů – od nejlépe hodnoceného až po nejhůře hodnocený. Po rozhodnutí Výboru, které projekty budou podpořeny, pak Úřad zajišťuje kontrolu realizace projektů, proplácí finanční prostředky a také komunikuje s centrálními orgány i s orgány EU o vývoji realizace programu.

Je nutno upozornit, že hodnocení projektů se děje na bázi výběrových kritérií, které jsou schvalovány **Monitorovacím výborem**. Ten je zřízen – a jeho kompetence jsou definovány – na základě ustanovení článku 63, již zmíněného nařízení č. 1083/2006 a jeho složení musí odpovídat principům partnerství. To znamená, že vedle představitelů řídicího orgánu je složen ze zástupců neziskových organizací, podnikatelů, obcí a měst a dalších institucí a struktur. Mimo schvalování výběrových kritérií také monitoruje realizaci programu a prostřednictvím něho se komunikují případné návrhy na změnu programu.

**Předseda RR** (vždy člen Výboru RR) zastupuje RR navenek – podepisuje nejen smlouvy o poskytnutí dotace, ale i všechny ostatní dokumenty, kde je nezbytný podpis statutárního zástupce. Jeho úloha je také nezastupitelná v komunikaci s centrálními orgány a orgány EU.

## **NUTS II Severovýchod**

Předsedou RR NUTS II Severovýchod je Mgr. Radko Martínek, který má jako bývalý ministr pro místní rozvoj bohaté zkušenosti s problematikou čerpání prostředků EU. I když došlo po krajských volbách minulý rok k zásadní obměně zástupců krajů ve Výboru RR, nebylo napadnuto ani jedno rozhodnutí minulého Výboru a to, že i dnes jsou zástupci nejen krajských koalic, ale také zástupci opozice v hlasování ve Výboru v drtivé většině jednotní, dokazuje, že jsou přijímána usnesení na základě předchozího konsenzu všech zúčastněných.

Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod má stálou organizační strukturu a funguje zcela standardně. Strukturu bylo nutné nastavit s ohledem na to, že region soudržnosti Severovýchod pokrývá tři kraje (což je jediný případ v ČR). V každém krajském městě tak byly zřízeny Územní odbory realizace programu, které mají za úkol poskytovat konzultace žadatelům, přijímat projekty, ko-

munikovat s příjemci a kontrolovat realizaci jednotlivých projektů. Ostatní odbory – zajišťující metodickou podporu, provoz úřadu, publicitu apod. – sídlí v Hradci Králové tak, aby byla zajištěna co největší provázanost metodického a provozního hlediska fungování Úřadu RR s co nejmenšími náklady.

## **Celkové hodnocení fungování Regionálních rad**

Jak již bylo výše uvedeno, Regionální rady jako instituce s právní subjektivitou vznikly teprve v roce 2006. Jsou to tedy velmi mladé instituce, které však musejí zajistit distribuci celkem 18 % finančních prostředků, které Česká republika v období 2007–2013 může z fondů EU pro regiony s HDP menším než je 75 % průměru EU získat. Jedná se o cca 120 mld. Kč. I přesto, že je dnes patrné, že RR zvládají svoji úlohu velmi dobře a regionální operační programy patří mezi ty programy, které čerpají finanční prostředky fondů nejrychleji, je možno uvést několik nejdůležitějších problémů, které se při fungování RR vyskytly, vyskytují či mohou vyskytnout.

### **1) Nedostatečné legislativní zakotvení Regionálních rad**

Z právního hlediska lze RR zařadit mezi tzv. ostatní veřejnou správu – nemohou být v žádném případě považovány za orgány státní správy či dokonce samosprávy. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje sice definuje systém fungování RR, jejich strukturu a kompetence, nicméně další – návazné – právní normy nutné pro jasnou interpretaci principů fungování RR (jejich postavení v systému veřejné správy) jsou měněny postupně, často po velmi dlouhé době a v urgencích ze strany krajských zástupců i zástupců RR.

### **2) Územní působnost Regionálních rad**

Regionální rady působí v rámci regionů soudržnosti, což jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Nemají odraz ve formálních institucích – pouze s výjimkou Regionálních rad. Regionální operační programy musely obsáhnout strategii rozvoje krajů, které ale často mají poněkud jiné priority. Jako příklad může sloužit právě region soudržnosti Severovýchod, který se skládá z Pardubického, Libereckého a Královéhradeckého kraje. Skloubit priority těchto tří krajů do uceleného strategického nástroje, jakým by měl ROP bezpochyby být, nebylo z pohledu strategického přístupu k rozvoji území jednoduché, ale především ani příliš účelné a logické.

### **3) Rozpočet Regionálních rad**

Regionální rady jsou dnes de facto financovány pouze ze dvou zdrojů – ze státního rozpočtu, který jednak přispívá svým podílem na kofinancování projektů a také předfinancuje výdaje na projekty, které bude hradit EU, a z krajských rozpočtů, které vedle kofinancování projektů hradí ostatní výdaje. Každý rok tak záleží na rozhodnutí Poslanecké sněmovny PČR a krajských

zastupitelstev, jak budou RR fungovat, což je – zvláště v současné době hospodářské recese – potenciální riziko. Dále je nutno upozornit na fakt, že v případě, že jakýkoliv příjemce poruší některé podmínky programu, legislativu ČR či EU, musí vrátit prostředky, které mu EU prostřednictvím RR dala. Regionální rady si pak musejí v případě problémů umět vymoci a odvést zpět do státního rozpočtu tyto prostředky. Z právního hlediska to však lze realizovat – v případě, že příjemce odmítne vrátit prostředky – pouze prostřednictvím soudního sporu, který může trvat velmi dlouho. O tom, která instituce pak použije na odvod do rozpočtu EU do skončení takového soudního sporu své finanční prostředky, dnes stále není rozhodnuto.

#### 4) **Budoucí úloha Regionálních rad**

Regionální rady vznikly pro potřeby řízení regionálních operačních programů, a pokud v dalším programovém

období bude jiné uspořádání pomoci z fondů EU, pak budou muset být zrušeny. Vzhledem k množství kroků, které probíhaly a probíhají proto, aby se činnost RR v tomto období nastavila, je takový scénář neefektivním a nelogickým krokem. K tomu nutno podotknout, že v těchto institucích dnes pracují odborníci na dotace z fondů EU, a že by byla velká škoda o ně takovým způsobem přijít.

I přes krátký výčet problémů je dnes jasné, že se Regionální rady chopily své úlohy velmi dobře a fungují nejen vůči žadatelům a příjemcům naprosto standardním způsobem. Důkazem toho jsou projekty, které jsou realizovány z prostředků regionálních operačních programů a které významným způsobem mohou pomoci v rozvoji regionů ČR. Zájem o dotace z ROP je obrovský, což je důkazem toho, že tyto programy byly napsány se znalostí nejdůležitějších rozvojových potřeb jednotlivých aktérů v území.

*Mgr. Zdeněk Semorád*

*Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod*



Investice do vaší budoucnosti  
Spolufinancováno Evropskou unií  
z Evropského fondu pro regionální rozvoj

## ENGLISH ABSTRACT

### **Activities of the Regional Cohesion Councils, by Zdeněk Semorád**

In the 2007–2013 programming period, the Czech Republic can obtain large financial means from the EU funds. As the Czech Republic has decided to take up the way of not only thematic programmes but regional too, new institutions at the NUTS II level were established so as to become the administrative bodies of such operational programmes. After three years of existence during which the spheres of action, the manner of decision-making, and the organizational structure were defined, they can be appreciated as standard institutions, capable of managing the implementation of the regional operational programmes.