



Poskytování dotací, Kohezní politika EU

MV927K Veřejný majetek

Mgr. Tomáš Svoboda



Dotace - pojem

- **znaky**
 - **finanční prostředky** (plnění) poskytované **z veřejných rozpočtů** (v právním smyslu, ekonomický význam = širší...)
 - zpravidla za určitým **účelem** - podmínky (*veřejný majetek...*)
 - zpravidla **nenárokově** (*někdy však nárokově*)
 - a **nenávratně** (*jinak při nesplnění podmínek*)

- **jiná označení**: *subvence, příspěvky, granty, podpory, finanční pomoci apod.*
 - v českém právu však **zásadně dotace**

- **rozpočtověprávní institut**
 - avšak úzká **souvislost s veřejným majetkem** (finanční majetek) a **veřejnou správou** (zdroj financování)

Dotace - pojem

- **různorodé podoby**
 - **finanční transfery**, ale i např. o **dotované půjčky** či poskytování kupónů pro nákup služeb
 - se **spoluúčástí příjemce** či **bez**
 - za **konkrétním účelem** (podmíněné) či **všeobecné** (nepodmíněné, „globální“, např. různé vyrovnávací dotace)
 - **běžné účelové dotace** (směřují k zajišťování oblasti tzv. přenesené působnosti územních samosprávných celků) či **kapitálové účelové** (na nepravidelné bázi směřují k realizaci určitých investičních akcí nebo státních programů)
 - **neinvestiční** („měkké“) či **investiční** („tvrdé“)

- pro **návratné plnění** používán pojem **návratná finanční výpomoc** (v zásadě zvýhodněná půjčka, resp. zápůjčka)

Dotace - účely v právu

- zejména...
- **ekonomický nástroj právní regulace**
 - alternativa ke klasické vrchnostenské regulaci
 - naplňování cílů určité právní úpravy či závazků státu (právo životního prostředí, klimatické závazky apod.)
- **organizace veřejné správy**
 - financování subjektů veřejné správy
 - doplněk k rozpočtovému určení daní (*ad hoc*)
 - financování jiných subjektů veřejné správy (odlišných od státu a ÚSC) = *státní dotační politika*
- **dotace = nástroj** (otázka ANO/NE tedy poněkud postrádá smysl)
 - vhodnější otázka = **efektivnost poskytování (využívání) dotací?**

Dotace - efektivnost

- jsou poskytovány **z veřejných rozpočtů**
 - různé úrovně (*místní rozpočty, státní rozpočet, rozpočet EU...*)

- **požadavek na efektivnost** (v nejširším smyslu)
 - intuitivní...
 - zásady finančního práva
 - **veřejné vlastnictví, resp. majetek**

- **veřejné vlastnictví - relevantní specifika**
 - *veřejný subjekt* (stát, ÚSC, EU...)
 - veřejná věc (finanční majetek) *k veřejnému účelu*
 - sociální funkce = *veřejný zájem* (nikoli soukromý...)

Dotace - efektivnost

- poskytování (využívání) dotací musí být efektivní
 - ***co to však znamená?***
- **zejména „výkonnostní pojetí“ efektivnosti**
 - vynaložené *veřejné prostředky* na straně jedné a *dosažené výsledky* na straně druhé
 - avšak nelze hovořit o finanční návratnosti (jiné výsledky)
 - => *dosahování „nefinančních“ výsledků* (veřejný zájem...)
 - => *obtížné hodnocení* (výběr projektů a závěrečné hodnocení)
- konkrétní odraz = **principy 3E**: **economy** (hospodárnost), **effectiveness** (účelnost) a **efficiency** (efektivnost či účinnost)

Dotace - efektivnost

- principy 3E lze vymezit následovně (**INTOSAI**):
 - **Princip hospodárnosti** představuje **minimalizaci nákladů na zdroje**. Použité prostředky by měly být k dispozici včas, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.
 - **Princip účelnosti** se týká **splnění cílů a dosažení zamýšlených výsledků**.
 - **Princip efektivnosti** znamená **získat co nejvíce z dostupných zdrojů**. To se týká vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výstupy s ohledem na množství výstupů, jejich kvalitu a načasování.

- zjednodušeně jako „**dělání věcí levně**“, „**dělání správných věcí**“ a „**dělání věcí správnou cestou**“ (Ochrana, Půček; 2012)

Dotace - efektivnost

- dotační financování může pochopitelně selhávat ve všech hlediscích 3E...
 - => nutnost určité **právní reflexe** požadavku efektivnosti

- **základní roviny**
 - *obecná (ne)efektivnost*
 - *neefektivnost spojená se zneužíváním dotací...*

- **první (majetkoprávní) rovina**
 - jednak **obecné (majetkoprávní) požadavky** na nabývání, hospodaření a nakládání s veřejným majetkem (viz témata dříve)
 - jednak **specifické požadavky na poskytování dotací**
 - s tím spojeny také **kontrolní mechanismy a odpovědnost**
 - (souhrnně určitá „**veřejnoprávní přísnost**“ na poskytovatele a příjemce)

Dotace - efektivnost

- druhá („protikorupční“) rovina
 - zneužívání neslučitelné s efektivností...
 - primárně *dotační podvod* (§ 212 trestního zákoníku)
 - avšak podoby mohou být rozmanitější - obecně *problematika korupce*
„Jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (mohou to být jednotlivci, skupiny lidí, instituce, představitelé státu), podle níž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného či nemateriálního charakteru za to, že jí druhá strana (korumpovaná) zajistí neoprávněné a jí požadované výhody.“ (DAVID, NETT; 2007)
 - další skutkové podstaty (§ 331-334, § 257 a § 260 trestního zákoníku)
 - obecně je předmětem určité *protikorupční politiky* (národní i EU)

- otázka vyváženosti - **přílišný důraz na protikorupční rovinu?**
 - protikorupční opatření ovšem **neodstraní obecnou neefektivnost...**

Dotace - právní úprava

- **rozpočtová pravidla** (zákon č. 218/2000 Sb.)
- **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** (zákon č. 250/2000 Sb.)
- **některé zvláštní zákony** (např. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje)
- **zákony upravujících státní fondy** (zákon o Státním fondu životního prostředí)
- **zákon o státním rozpočtu České republiky** (na příslušný kalendářní rok)
- **prováděcí předpisy** (např. vyhláška Ministerstva financí č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem; či vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku)
- **+ metodické pomůcky** (interní závaznost)

Dotace - právní úprava

- **základní problém = určitá „dvojkolejnost“**
 - *rozpočtová pravidla* (poskytovatel stát)
 - *zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů* (poskytovatel = ÚCS, svazek obcí, regionální rada regionu soudržnosti)
- ovšem **nejde o vztah obecné a zvláštní úpravy!**
 - namísto toho **paralelní úpravy**
- původně úprava pouze „velká“ RP (do 20. 2. 2015)
 - dotace podle „malých“ RP bez úpravy
- později doplněno do „malých“ RP, a to na základě naplňování dřívější protikorupční strategie vlády z let 2011 a 2012
 - tedy v podstatě „*ad hoc*“
- aktuálně do „velkých“ RP od 1. 1. 2018 doplněno „řízení o poskytnutí dotace“ (v „malých“ RP obdoba absentuje)

Dotace - právní úprava

- **některé deficity této konstrukce**
 - ***řada aspektů vymezena zcela duplicitně*** (dotace, poskytovatel, účel, obsah žádosti, porušení rozpočtové kázně a odvod...)
 - ***avšak současně odlišně*** (systematikou i obsahově - zejména právní jednání, kterým je dotace poskytnuta - jednou rozhodnutí, podruhé veřejnoprávní smlouva = zcela odlišné právní režimy!)
 - ***a neúplně*** (neupraveno zejm. poskytování dotací státními fondy)
 - především však ***absentují určité specifické „kvalitativní“ požadavky*** na proces a výsledky poskytování dotací, tj. principy 3E
 - v zásadě ***pouze „proces redistribuce“*** (odpovídá povaze předpisů, ve kterých upraveno = finanční hospodaření)
 - ***srozumitelnost pro adresáty*** (tj. příjemce) dotací?
 - ***celkově spíše nekoncepční „ad hoc“ přístup...***

Dotace - právní úprava

- potřeba komplexního **zákona o poskytování dotací?**
 - analogicky k „chybějícímu“ zákonu o majetku ÚSC
 - s ohledem na „ad hoc“ dotace a státní dotační politiku patrně nikoli
 - ovšem v tomto režimu také **„evropské dotace“** o vysokém objemu finančních prostředků...

- **evropské dotace =**
- implementace tzv. **kohezní politiky EU**
- ročně objem až 100 mld. Kč...
- implementace má různé roviny, avšak právní reflexe v zásadě **neodpovídá přikládanému významu** (*politickému, právnímu, společenskému...*)
 - mimo poskytování dotací také **některé další nekoncepčnosti**, např. právní úprava regionálního rozvoje a finanční kontroly

Kohezní politika EU - pojem

- kohezní politika EU = politika **soudržnosti** EU
- **č. 174 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 158 Smlouvy o ES)**
 - *Unie za účelem podpory harmonického vývoje **rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.***
 - *Unie se **především** zaměří na **snížování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.***
 - *V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.*

Kohezní politika EU - pojem

- **výlučně redistributivní politika**
 - investiční politika/nástroje
 - rozpočet cca 350 mld. eur
 - napětí – plátcí/příjemci
- **nástroje**
 - **primární** = tzv. strukturální fondy
 - **sekundární** = granty, finanční nástroje
- **rozdělení rolí**
 - **členské státy utvářejí** (Rada, Parlament)
 - **Komise a (především) členské státy realizují** (tzv. *princip partnerství*)
 - další aktéři (výbor regionů, místní aktéři...)
- obecně lze říci, že kohezní politika = **výsledek politických kompromisů** (viz dále)

Kohezní politika EU - pojem

- **stěžejní otázka = *regionální rozdíly***
 - původně neřešeny
 - nevýznamné (*Mezzogiorno*)
 - očekávání efektů liberalizace
 - dříve jiné priority
 - EK od 60. let, zlom = ERDF 1975

- **motivy vzniku**
 - *ekonomická integrace*
 - *rozšiřování EU*

- **jiná možná (související) označení**
 - **regionální politika EU** (významný rozměr kohezní politiky)
 - **strukturální politika EU** („strukturální“ fondy)

Kohezní politika EU - vývoj

- počátek = **Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF)**
 - regionální politika EU
 - důraz na konvergenci a „přechodové regiony“

- **průběžné reformy se v počátcích projevují**
 - navyšováním vlivu EK
 - navyšováním prostředků
 - formováním určitého „strategického rámce“

- **zásadní reforma = rok 1988**
 - *Jednotný evropský akt* (1986)
 - **Smlouva o EHS – nově politika hospodářské a sociální soudržnosti**
= počátek kohezní politiky v pravém smyslu
 - (později přibude také třetí *územní rozměr* kohezní politiky)
 - řada novinek, např....

Kohezní politika EU - vývoj

- **reforma 1988 - nové principy**
 - **programování**
operační programy, programová období
 - **koncentrace**
5 prioritních cílů
 - **adicionality**
„přidaná hodnota“ + spoluúčast
 - **partnerství**
spolupráce s různými aktéry kohezní politiky
víceúrovňová správa (europeizace)
- nově definice územních „statistických jednotek“ - **NUTS**
- rozpočet x2

Kohezní politika EU - obsah

- **problém:** poněkud nejasný obsah kohezní politiky...
- **soustava cílů**
 - *nejobecnější (účel kohezní politiky) = **soudržnost** (3 dimenze)*
 - *primární*
 - *tematické cíle a priority*
 - *v zásadě vágní pojmy či „záměry podpory“*
- skrze nejednoznačnost **různé interpretace soudržnosti**
 - **konvergence**
 - **redistribuce**
 - **kompenzace**
 - **integrace**

Kohezní politika EU - obsah

- „lisaboonizace“ kohezní politiky
 - *Lisabonská strategie (2000 – 2010)*
 - tzv. nové výzvy pro EU a jejich prolínání do unijních politik
 - řeší dřívější problém „zahlcenosti cíli“
 - kohezní politika je součástí „něčeho většího“

- „dvojí mise“ kohezní politiky - jednak **konvergence** a nově také **unijní strategie**
 - od 2007 – 2013
 - *LS = strategie růstu a zaměstnanosti*
 - pokračuje 2014 – 2020
 - *strategie Evropa 2020 = Evropská strategie pro chytrý, udržitelný a inkluzivní růst*
 - s tím ale také narůstající obsahové nejasnosti...

Kohezní politika EU - obsah

- **současný obsah „lisabonizované“ kohezní politiky**
 - = unijní hlavní investiční politika
 - narůstající preference nových výzev
 - cesta zpět zřejmě není (na nové výzvy třeba reagovat...)
 - hrozba a příležitost pro kohezní politiku...

- = **faktická transformace kohezní politiky**
 - ale právem nepřiznaná (pouze skrze sekundární právo)

- **zásadní otázka efektivnosti kohezní politiky**
 - jednak efektivnost kohezní politiky **jako celku** (nepanuje shoda)
 - dále také efektivnost **využívání jejích nástrojů** (význam práva, resp. právní úpravy jednotlivých aspektů, např. poskytování dotací...)

- **existence jistých „systémových rizik“**, viz dále

Kohezní politika EU - právní rámec

- právo EU
- **základní smlouvy** – Smlouva o fungování EU
- **sekundární právo**
 - obecné nařízení
 - specifická nařízení
 - jiné předpisy – *např. finanční nařízení*
- právní rámec obecně
- **unijní**
 - *základní zásady (principy)*
 - *jádro = příprava a provádění operačních programů*
 - *celá řada dalších aspektů = zejm. udržitelnost, podíl na financování, výkonnostní rezerva apod.*
- **vnitrostátní právní rámec**

Kohezní politika EU - „systémová rizika“

- unijní právní rámec
 - vyžaduje principy 3E
 - avšak klade **velmi mírné požadavky na udržitelnost** (obecně pouze *5 let*) a **na minimální míru spolufinancování** příjemce podpory (nyní i pouze *15 %*)
 - v důsledku tak **přenáší odpovědnost** za efektivnost využívání nástrojů kohezní politiky **z příjemce na poskytovatele** (což klade vysoké požadavky na kvalitu veřejné správy, resp. institucí...)
 - **diskutabilní podpora soukromého sektoru** (malí a střední podnikatelé)

- národní (česká) úroveň
 - obecné riziko = **preference absorpce před efektivností** (obzvláště v kombinaci s vysokou mírou alokace podpory pro členský stát...)
 - **nevyhovující právní úprava**
 - **selhání při implementaci**

Kohezní politika EU - změny pro nové období...

- v současnosti probíhá příprava nového programového období (2021 - 2027)
- **návrhy EK**
 - *poprvé snížení objemu prostředků (o 10 %)*
 - *zjednodušení právního rámce a mechanismu kohezní politiky*
 - *zvýšení flexibility*
 - *další kritéria pro podporované regiony*
 - *zvýšení míry spolufinancování*
 - *vyšší využívání finančních nástrojů*
- návrhy ovšem mají také problematické aspekty
- zatím nikoli definitivní - rozhodne **politický konsensus...**