

# **NV305K Evropské správní právo**

2. přednáška

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

1. 10. 2021



# Program přednášky

- ***Regionální a kohezní politika EU. Východiska evropské nevrchnostenské správy.***
  - *Tzv. vevrchnostenská správa a europeizace*
  - *Základní charakteristika kohezní politiky*
  - *Stručný vývoj kohezní politiky*
  - *Obsah kohezní politiky*
  - *A některé další aspekty*

# Nevrchnostenská správa

- Vrchnostenská X nevrchnostenská správa
  - „*Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům statní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), ale vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.*“
  - (HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 13).
  - **Možné pohledy** (na tzv. nevrchnostenskou správu)
    - *fiskální* (= hospodaření s veřejným majetkem)
    - *pečovatelská* (= poskytování veřejných služeb)



# Nevrchnostenská správa

- Europeizace (EU)
  - **1/ Europeizace vnitrostátní nevrchnostenské správy**  
např. regulace tzv. **veřejných podpor**
  - **2/ Evropská „strategická“ spolupráce**  
např. Trans-European Transport Network (**TEN-T**)
  - **3/ Společná regionální (?) politika**  
= **kohezní politika EU**  
jejím prostřednictvím ale také



# Pojem kohezní politika

- Kohezní politika EU = „politika soudržnosti EU“
  - č. 174 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 158 Smlouvy o ES)
  - *Unie za účelem podpory harmonického vývoje **rozdíví 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.***



# Základní charakteristika

## – Redistributivní povaha

- **nikoli regulativní** politika (obdobně „CAP“)
- **finanční intervence** (de facto investiční politika)
  
- **specifické nástroje**
- *primární* = tzv. strukturální fondy (EFRR, ESF a Fond soudržnosti)
- *sekundární* = granty (nenávratné), finanční nástroje (navratné)
  
- **rozpočet**
- 7leté **finanční rámce**
- EU rozpočet 2014–2020 = €1 082,5 mld. (1.02 % EU-28 HNP)
- rozpočet kohezní politiky 2014–2020 = 34 % = **€368 mld.**
- (zbytek „CAP“ a „provoz“ institucí EU)



# Základní charakteristika

## – Rozdělení rolí

- **utvářejí** – **členské státy** (Rada, Parlament)
- unijní právní rámec kohezní politiky + rozpočet
  
- **realizují** – **Komise a** (především) **členské státy**
- Komise zejména „schvaluje“ operační programy
- členské státy realizují intervence dle schváleného rámce
  
- další aktéři (výbor regionů, místní aktéři...)
- uplatnění tzv. *principu partnerství*
  
- obecně lze říci, že kohezní politika = **výsledek politických kompromisů... napětí: plátcí v. příjemci**



# Základní charakteristika

- Vztah k regionální politice EU
  - **regionální politika** = institucionální reakce na nerovnoměrný vývoj na regionální úrovni (ať již hospodářský, společenský či jiný)
  - 1/ kohezní politika EU vychází z regionální politiky EU
  - 2/ kohezní politika plní (také) funkce regionální politiky EU (ovšem nikoli výhradně)
  - z tohoto důvodu také označení „*Regionální politika EU*“
  - případně „*Strukturální politika EU*“ – jako politika směřující k dosažení určité „strukturální změny“





# Stručný vývoj

- Stěžejní otázka = regionální rozdíly uvnitř EU
  - Původně neřešeny, protože:
    - 1/ *nevýznamné* (původní státy rozvinuté, až na *Mezzogiorno*)
    - 2/ *očekávání efektů ekonomické liberalizace* (neoliberální přístup)
    - 3/ *zprvu jiné priority* (budování „základů“ EU, resp. dříve ES)
- Později růst významu
  - *Prohlubování ekonomické integrace* (celní unie -> společný trh -> měnová unie) a jejích důsledků
  - *Rozšiřování EU* (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013)
  - Případně také rostoucí *skepse k samovolnému vyrovnání regionálních rozdílů* (resp. opouštění neoliberálního přístupu, místo toho nové přístupy, např. zkoumání *aglomeračních sil*)



# Stručný vývoj

- Reakce na rostoucí disparity
  - Od 60. let zájem Komise
  - **1975 – počátek „regionální politiky EU“**
  - Vytvoření *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (ERDF)
  - Důraz na konvergenci a „přechodové regiony“
  - **Průběžné reformy** (navyšováním vlivu Komise, více prostředků, formováním určitého „strategického rámce“)
  - **1988 = zásadní reforma (vytvoření „kohezní politiky EU“)**
  - Smlouva o EHS – **nově politika hospodářské a sociální soudržnosti** (později také třetí územní rozměr kohezní politiky)



# Stručný vývoj

- Nové principy kohezní politiky (1988)
  - *Programování*  
= operační programy, programová období
  - *Koncentrace*  
= 5 prioritních cílů (nikoli „všechno a nic“)
  - *Adicionalita*  
= „přidaná hodnota“ intervencí + obligatorní spoluúčast příjemců
  - *Partnerství*  
= spolupráce s různými aktéry kohezní politiky, víceúrovňová správa
- Nově definice územních „statistických jednotek“ - *NUTS*  
= *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*
- Rozpočet **x2** (později opakovaně navyšován)



# Obsah kohezní politiky

## – Nejobecnější účel

- = „**Soudržnost**“ (3 dimenze)
- *Hospodářská* (zejména hospodářská konvergence)
- *Sociální* (zejména zaměstnanost)
- *Územní* (nejméně jasná dimenze, různé významy...)

## – Soustava cílů

- Primární
- Tematické cíle a priority
  
- Ale v zásadě vágní pojmy, **nikoli exaktní cíle**, svou podstatou spíše pouze „**záměry podpory**“ (= „*kam mají jít peníze*“)



# Obsah kohezní politiky

## – Primární cíle 1988

- 1. Podpora rozvoje a strukturálních změn hospodářsky zaostávajících regionů;*
- 2. Konverze regionů vážně zasažených úpadkem průmyslu;*
- 3. Boj s dlouhodobou nezaměstnaností;*
- 4. Zvyšování zaměstnanosti mladých lidí;*
- 5. (a) Urychlování strukturálních změn v zemědělství a (b) Podpora rozvoje zemědělských oblastí.*

- **Ústřední motiv** = přechod k jednotnému vnitřnímu (společnému) trhu

# Obsah kohezní politiky

## – Primární cíle 1993

1. *Podpora rozvoje a strukturálních změn hospodářsky zaostávajících regionů*
2. *Konverze regionů vážně zasažených úpadkem průmyslu*
3. *Boj s dlouhodobou nezaměstnaností*
4. *Zvyšování zaměstnanosti mladých lidí*
5. *(a) Urychlování strukturálních změn v zemědělství a (b) Podpora rozvoje zemědělských oblastí*
6. ***Podpora neobydlených arktických regionů***

- **Ústřední motiv** = přechod k měnové unii
- Nový primární cíl pro zaostávající regiony nových (ale ekonomicky rozvinutých) členských států – Finska a Švédsko

# Obsah kohezní politiky

## – Primární cíle 2000

- *1. Podpora rozvoje a strukturálních změn regionů, jejichž rozvoj zaostává*
- *2. Podpora hospodářské a sociální přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím*
- *3. Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti*
- **Ústřední motiv** = konsolidace před tzv. východním rozšířením

# Obsah kohezní politiky

- Primární cíle 2007
  - 1. *Konvergence*
  - 2. *Konkurenceschopnost a zaměstnanost*
  - 3. *Evropská územní spolupráce (mezistátní projekty v pohraničních oblastech)*
- **Ústřední motiv** = nově explicitně zaměření na tzv. nové výzvy (Lisabonská strategie 2010)
- Těm vyhrazen cíl *Konkurenceschopnost a zaměstnanost*





# Obsah kohezní politiky

## – Primární cíle 2013

- 1. *Investice pro růst a zaměstnanost*
- 2. *Evropská územní spolupráce*

- **Ústřední motiv** = posilování významu „nových výzev“ (strategie Evropa 2020)
- Cíl *Investice pro růst a zaměstnanost* kombinací soudržnosti + „nových výzev“



# Obsah kohezní politiky

- Různé interpretace kohezní politiky...
  - **Soudržnost = ?**
  - *Konvergence?*
    - Historicky základní rozměr, ale...
    - Priority také mimo regionální kontext („lisabonizace“ kohezní politiky)
    - Příjemci podpory také rozvinuté regiony (byť v menší míře)
  - *Redistribuce?*
    - Solidarita, spravedlnost...
  - *Kompenzace?*
    - „Vítězové“ integrace kompenzují „poražené“ (resp. bohaté státy ty chudé)
  - *Integrace?*
    - Obecné zvyšování „integračního potenciálu“ EU



# Obsah kohezní politiky

- „Lisaboonizace“ kohezní politiky
  - Lisabonská strategie (2000 – 2010)
  - Tzv. **nové výzvy** pro EU a jejich prolínání do unijních politik, zejm.:
    - *Globalizace*
    - *Probíhající demografická změna*
    - *Ekonomický růst*
    - *Konkurenceschopnost, inovace, vzdělanostní ekonomika*
    - *Ochrana životního prostředí*
    - *Energetická závislost*
    - *Rovnost mužů a žen*
    - *Finanční krize z roku 2008*
    - *Migrační krize*
    - ***Aktuálně nepochybně také onemocnění Covid-19***
  
- Kohezní politika je nyní součástí „něčeho většího“



# Obsah kohezní politiky

- Nově „dvojitá mise“ kohezní politiky
  - Stále **soudržnost**, nově také naplňování **unijních strategií**
    - V období 2007 – 2013 **Lisabonská strategie** = *strategie růstu a zaměstnanosti*
    - V období 2014 – 2020 strategie **Evropa 2020** = *Evropská strategie pro chytrý, udržitelný a inkluzivní růst*
  - Fakticky **transformace** kohezní politiky na unijní „investiční politiku“
  - Tato transformace ovšem **právem nepřiznaná (!)**  
(Pouze skrze sekundární právo, v primárním právu pořád tentýž cíl jako před více než 30 lety = *posilování soudržnosti*)



# Právní rámec kohezní politiky

## – Právní rámec obecně

### – Unijní

- Základní zásady (principy) kohezní politiky
- Jádro = příprava, schvalování a provádění operačních programů
- Řada dalších aspektů, zejm. požadavek udržitelnost, podíl na financování apod.

### – Vnitrostátní (viz dále)

## – Právo EU

### – Základní smlouvy – Smlouva o fungování EU (viz dříve)

### – Sekundární právo

- „*Obecné nařízení*“ = obecná úprava základních otázek
- „*Zvláštní nařízení*“ = úprava specifik, několik předpisů
- Jiné předpisy – zejm. „*finanční nařízení*“ upravující některé finanční aspekty



# Efektivnost kohezní politiky

- Je pochopitelně **stěžejní otázkou**, jelikož podpora poskytována z finančního majetku EU = fakticky majetku členských států
  
- **Základní roviny**
  - **1) Efektivnost kohezní politiky jako celku**
    - Nepanuje shoda...
    - **Irsko** (považováno za úspěch konvergence)
    - x **Řecko, Itálie, Španělsko** („nekonečná“ konvergence?)
    - Hodnocení komplikují obsahové nejasnosti = co má být vlastně dosaženo?
  
  - **2) Efektivnost využívání jejích nástrojů**
    - Význam zejména vnitrostátního práva, resp. právní úpravy jednotlivých aspektů (např. poskytování podpor, mechanismů ochrany před zneužíváním podpory apod.)
    - V domácím kontextu existence jistých „**systemových rizik**“ (viz dále)



# „Systemová rizika“

- Unijní právní rámec
  - Vyžaduje *principy 3E* (*economy, efficiency, effectiveness*)
  - Avšak klade **velmi mírné požadavky** na
    - *Udržitelnost* (obecně pouze 5 let)
    - *Míru spolufinancování* příjemcem podpory (obecně až pouze 30 %, v období 2014 – 2020 dokonce až pouze 15 %)
  - = **Nízká zainteresovanost** příjemce podpory (právní i ekonomická)
  - V důsledku tak **přenášení odpovědnosti za efektivnost** využívání nástrojů kohezní politiky z příjemce **na poskytovatele**
    - Což klade vysoké požadavky na kvalitu veřejné správy, resp. institucí...



# „Systemová rizika“

- Vnitrostátní (česká) úroveň
  - Obecné riziko = **preference absorpce před efektivností**
    - Obzvláště v kombinaci s relativně vysokým objemem alokované podpory
  - **Nevyhovující právní úprava** poskytování dotací, zejm.:
    - Nejednotnost, nepřehlednost, neúplnost (srov. zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)
    - Absence kvalitativních požadavků na poskytování dotací (viz *principy 3E*)
  - **Selhání při implementaci**
    - = Zejm. zneužívání podpory (ROP Severozápad apod.)



# Literatura (vybraná)

- SVOBODA, Tomáš. *Efektivnost využívání strukturálních fondů EU - vybrané právní aspekty*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 149 s. ISBN 978-80-210-8427-8.
  - BAUN, Michael J., MAREK, Dan. *Cohesion Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, 295 s. ISBN 978-0-230-52472-9.
  - JONES, J. Barry, KEATING, Michael (eds.). *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, 306 s. ISBN 0-19-827999-X.
  - TARSHYS, Daniel. *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17, 2003, 104 s. ISBN 91-85129-16-X.
- 
- Děkuji za pozornost