

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY

KATEDRA FINANČNÍHO PRÁVA A NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ



DIPLOMOVÁ PRÁCE

ČERPÁNÍ PROSTŘEDKŮ Z EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ (PRÁVNÍ A EKONOMICKÉ ASPEKTY)

LUDVÍK NOVOTNÝ

2008/2009

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a jen s využitím pramenů uvedených v seznamu literatury, které ve všech případech řádně cituji v souladu s příslušnou směrnicí děkana a s citačními zvyklostmi.“

Obsah

Obsah.....	2
1. Úvod.....	4
2. Klady a zápory existence regionální politiky.....	6
2.1 Přijímat i dávat.....	6
2.2 Proti podporám obecně.....	8
2.3 Proti regionální politice EU.....	9
2.4 Protiargumenty.....	9
2.5 Vlastní názor.....	11
3. Politika hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie.....	13
3.1 Systém podpor.....	13
3.2 Důvody existence regionální politiky na úrovni EU.....	14
3.3 Regionální politika z pohledu Evropské unie.....	16
3.4 Fondy a cíle regionální politiky Evropské unie.....	18
3.4.1 Evropský fond pro regionální rozvoj.....	18
3.4.2 Evropský sociální fond.....	18
3.4.3 Fond soudržnosti	19
3.4.4 Cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti.....	19
3.5 Principy a horizontální priority.....	20
3.6 Makroekonomické dopady na ČR.....	21
4. Systém fungování strukturálních fondů.....	24
4.1 Programování.....	24
4.1.1 Dokumenty EU.....	24
4.1.2 Dokumenty na národní úrovni.....	25
4.2 Národní orgány.....	26
4.2.1 Národní orgán pro koordinaci.....	26
4.2.2 Řídící a koordinační výbor.....	26
4.2.3 Platební a certifikační orgán.....	27
4.2.4 Auditní orgán.....	28

4.3 Implementační soustava operačních programů.....	29
4.3.1 Řídící orgán.....	29
4.3.2 Zprostředkující subjekt.....	30
4.3.3 Monitorovací výbor.....	30
4.4 Finanční toky.....	31
4.4.1 Toky mezi Komisí a Českou republikou.....	31
4.4.2 Provádění plateb příjemcům dotace.....	32
4.4.3 Národní spolufinancování.....	33
5. Čerpání z pohledu žadatele.....	34
5.1 Postup při získání dotace.....	34
5.2 Čerpání společností FORMPLAST PURKERT, s. r. o.....	36
5.3 Drobná zlepšení stávajícího systému.....	38
5.4 Návrhy pro období 2014+.....	44
5.4.1 Snížení počtu operačních programů.....	45
5.4.2 Zjednodušení kontroly.....	46
5.4.3 Debyrokratizace.....	47
5.4.4 Více soft investic.....	47
6. Závěr.....	49
Resumé.....	51
Seznam použité literatury.....	54

1.Úvod

Když v roce 1991 začínaly „námluvy“ tehdejšího Československa s Evropskými společenstvími, byl pohled naší společnosti na tuto integraci jiný, než nyní. Aby ne, vždyť Společenství měla jinou podobu a v české kotlině ještě doznívala radostná porevoluční nálada, plná velkých ideálů a očekávání lepších zítřků. Vystřízlivění ze sametového opojení, podpořené rozchodem se Slováky, zpomalilo zapojení České republiky do evropských struktur, ale mínění veřejnosti bylo stále příznivé. To bylo potvrzeno v referendu o přistoupení České republiky do Evropské unie, které se konalo 14. června 2003 a jehož výsledek umožnil, aby se 1. května 2004 Česká republika stala členem Evropské unie.

Pohled české veřejnosti se postupně mění a její poměrně značná část nahlíží na Evropskou unii jen jako na zdroj peněz. Nemalá část populace se dokonce domnívá, že by bylo lepší v Unii nebýt. Důvodů pro tento názor je vícero. Někomu vadí „ztráta suverenity“, jinému přílišná regulace a omezování tržní svobody, jinému něco dalšího. Je názor těchto tzv. euroskeptiků oprávněný či dokonce správný?

Odpovědi na tyto otázky budou v této práci trochu paradoxně zodpovídaný až druhotně na pozadí řešení otázky hlavní – zda je prospěšné čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Je stávající model ideálním řešením? Nebo by Evropská unie měla usilovat o hospodářskou a sociální soudržnost prosazováním liberalismu? Je vůbec nutné, aby Evropská unie byla koherentní?

Cílem této práce bude hledat odpovědi na výše uvedené otázky. Daná problematika není záležitostí pouze ekonomie, ale též dalších disciplín – politiky, filosofie, sociologie... Rozsah i zadání této práce nedovolují nahlížet na čerpání prostředků ze strukturálních fondů komplexně. Mé zkoumání tedy bude zaměřeno na ekonomické aspekty existence regionální politiky Evropské unie a na nedostatky její právní úpravy v České republice. V ostatních ohledech musím pouze odkázat na jiné zdroje.

Ještě než nastíním strukturu této práce, chtěl bych zde uvést, proč jsem si vybral právě toto téma. Již několik let si všímám nových silnic, opravených domů apod., u nichž je cedulka oznamující, že tento projekt byl financován také z peněz z Evropské unie. Také mne zajímá, zda by mé okolí mohlo z podobných projektů profitovat. Dále slýchávám

názory vypovídající o tom, že leckdo pojmá Evropskou unii jen jako „dojnou krávu“, která je ku prospěchu pouze tehdy, dává-li dostatek mléka. Ač nejsem s Evropskou unií bezvýhradně spokojen, s takovým redukcionismem se neztotožňuji. Proto jsem uvítal možnost se zamyslet a ujasnit si svůj vlastní názor.

Nejprve se pokusím shrnout některé argumenty proti provádění regionální politiky a protiargumenty, které ji naopak ospravedlňují, a vyjádřit svůj názor, který však do značné míry vychází z neekonomických argumentů. Poté nastíním současný stav politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie a její makroekonomické dopady na ČR. Následně ve stručnosti popíši systém fungování strukturálních fondů a postup čerpání prostředků z evropských strukturálních fondů z pohledu žadatele (i na skutečném případě), abych pak mohl poukázat na nedostatky právní úpravy týkající se tohoto tématu a učinit některé návrhy, jak čerpání zefektivnit a učinit uživatelsky příjemnější.

2.Klady a zápory existence regionální politiky

2.1Přijímat i dávat

Regionální politika Evropské unie, nazývaná též politika hospodářské a sociální soudržnosti (HSS), je odrazem principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj chudších států a regionů, aby se zvýšila kvalita života obyvatel celé Evropské unie.¹ Regionální politika přináší skutečnou přidanou hodnotu prostřednictvím spolufinancování konkrétních projektů na podporu regionů a měst a jejich obyvatel. Záměrem je umožnit regionům plnit svou úlohu, pokud jde o podporu růstu a konkurenceschopnosti, a zajistit výměnu nápadů a osvědčených postupů. Celá regionální politika se zaměřuje na priority EU v oblasti růstu a zaměstnanosti (blíže viz Lisabonská strategie).² Pokud by Evropská unie popírala důležitost sbližování vyspělosti jednotlivých regionů, rozdíly by se zvětšovaly, což by vedlo k nerovnováze a posléze možná i k dysfunkčnosti jednotného trhu či dokonce ke „vzpouře chudých“.

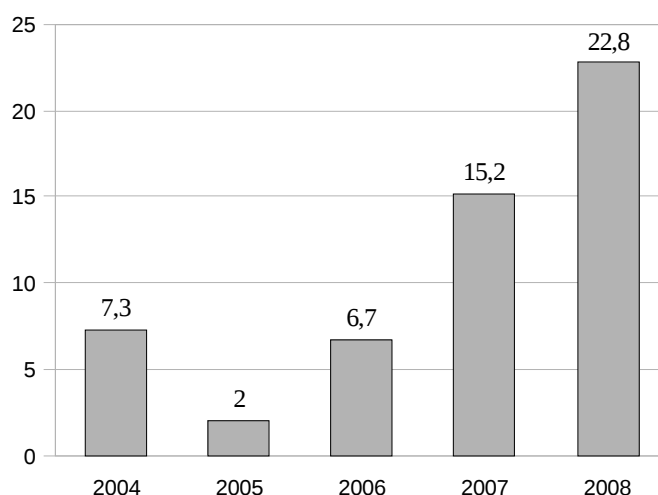
Dovolím si přirovnání k daňovému systému. Současná Evropská unie se svou regionální politikou podobá státům s nezanedbatelnou mírou zdanění, např. České republice. Stát ukládá téměř všem subjektům jistou daňovou povinnost a mnohým z nich vybrané prostředky opět vrací, ovšem v jiné podobě a v různé míře. Někdo víc dá (subjekt A), jiný víc dostane (subjekt B), někdo dostane tolik, kolik dal (subjekt C). Subjekt A bude s mírou přerozdělování pravděpodobně spíše nespokojen. Útěchou pro něj může být skutečnost, že je prospěšný chudším, kteří jej proto budou mít radši. Subjekt B bude v opačné pozici – vyšší míra zdanění mu bude vyhovovat, neboť mu umožňuje kvalitnější život. Subjekt C pravděpodobně bude spíše nespokojen, neboť prostředky, které od státu dostává, bývají účelově vázány nebo pro jejich získání musí vyvinout nějakou snahu (např. prokázat výši příjmů).

1 <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika> [citováno 23. 2. 2009]

2 http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_cs.htm [citováno 23. 2. 2009]

Podobně tomu je i v Evropské unii. Některé státy do jejího rozpočtu odvedou víc, než kolik dostanou. Rozdíl mezi všemi přijatými a všemi odvedenými prostředky do Evropské unie se nazývá „čistá pozice“. Čistí plátcí na regionální politice „prodělávají“, čistí příjemci „vydělávají“ a některé státy dostanou téměř stejně, kolik vloží. Mezi posledně uvedené patřila v r. 2005 i Česká republika, viz Graf č. 1. Celkově ČR od 1. května 2004 do 31. prosince 2008 zaplatila do rozpočtu EU 146,6 mld. Kč a získala 200,6 mld. Kč. Kladné saldo čisté pozice České republiky ve vztahu k rozpočtu EU tak dosahuje celkově 54 mld. Kč. Za výrazným nárůstem čisté pozice ČR k evropskému rozpočtu v posledních letech stojí zejména dynamicky rostoucí příjmy ČR z rozpočtu EU, odvody ČR do evropského rozpočtu se zvyšují mírným tempem. Vývoj čisté pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU je znázorněn v grafu č. 1.³

Graf č. 1: Čistá pozice ČR vůči EU (v mld. Kč)



Pokud stát s téměř vyrovnanou bilancí posuzuje výhodnost svého členství v Evropské unii jen ze svého pohledu redukováného na pouhou bilanci příjmů a výdajů, pravděpodobně dospěje k závěru, že se mu členství nevyplácí, neboť jej neobohacuje, ale pouze omezuje. Obdobně to platí i pro posuzování prospěšnosti regionální politiky.

3 Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU v roce 2008 opět rekordní. Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 29. 1. 2009. [citováno 23. 2. 2009] Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html

2.2 Proti podporám obecně

Veřejná podpora vybraných odvětví či podnikatelů je standardním nástrojem hospodářské politiky moderního státu. Jako důvod bývá uváděna náprava tržního selhání, díky němuž nedochází k efektivní alokaci zdrojů. Trh bývá považován za nejlepší instanci („first-best policy“) pro efektivní alokaci zdrojů, avšak v důsledku informační nedokonalosti nebo existence externalit ne vždy plní tuto funkci nejlépe. Potom nastupuje „second-best policy“, která má prostřednictvím státní podpory alokovat vzácné zdroje efektivněji.

Některé směry ekonomického myšlení zpochybňují schopnost vlády efektivně napravovat tržní selhání s tím, že uvádějí argumenty hovořící proti státním intervencím formou podpor podniků a odvětví. Mezi tyto argumenty patří problém rozptýlených informací a nemožnost vybrat ex ante vítěze v konkurenci. Jak tvrdí liberalisté (např. F. A. Hayek), vlády nemají a nemohou mít k dispozici všechny relevantní informace, které má k dispozici jen a pouze – a to implicitně – samotný trh. Dalším argumentem je fakt, že státní intervence ve svém důsledku znamená, že jedna skupina získává na úkor ostatních díky přesunu tržně alokovaných faktorů do rukou privilegované skupiny. Teorie veřejné volby ve státních dotacích vidí prostředek typického obchodování s hlasy voličů. Místo vítěze bude mít vláda tendenci vybírat politicky důležité firmy, které tvoří např. značnou položku zaměstnanosti. Podpory také narušují přirozený výsledek v podobě přirozené specializace.⁴

Jestliže stát poskytne podporu jednomu podnikateli, znevýhodní tím jeho konkurenty. Zisk jednoho je kompenzován ztrátou jiných, kteří dokonce kvůli dotaci pro konkurenta mohou být nuceni nedobrovolně opustit trh, ač by jinak mezi konkurencí obstáli.

Dalším problémem (v České republice výraznějším než ve většině států světa⁵) je možnost lobbingu a korupce, která je možná všude tam, kde je určitá míra volného uvážení. Existují studie, které svědčí o tom, že vlády nevybírají vítěze, tedy nejlepší a konkurenceschopné podniky, ale že je tomu spíše naopak, tedy že vlády vybírají ty, kteří v konkurenci prohrávají. Baldwin a Frédéric argumentují, že vlády mají tendenci vybírat podniky odsouzené jinak k zániku, protože ty mají silnější motivaci k lobování, a to proto, že management či vlastníci neúspěšných podniků už nemají co ztratit, neboť své náklady už

4 Zemplinerová, A., Paneš, P. Státní podpora podniků a konkurenceschopnost odvětví. Politická ekonomie, 2008, č. 2, s. 183.

5 blíže např. in: David, V., Nett, A. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C. H. Beck, 2007.

utopili, a také proto, že svými hospodářskými výsledky nelákají do odvětví konkurenci, která jim tak při lobbingu nestojí v cestě.⁶

2.3 Proti regionální politice EU

Veřejným kritikem strukturálních fondů je např. poslanec Evropského parlamentu za Občanskou demokratickou stranu PaedDr. Ivo Strejček, který své názory týkající se fungování strukturálních fondů prezentoval na konferenci Evropské fórum podnikání dne 20. 9. 2006, téma této konference znělo Konkurenceschopnost – Konvergence – Kooperace.

PaedDr. Ivo Strejček nazval svou přednášku Strukturální fondy EU - plýtvání a neefektivní alokace zdrojů.⁷ Terčem jeho kritiky je zejména skutečnost, že Evropská unie i představitelé České republiky prezentují veřejnosti strukturální fondy jako „peníze navíc“, ignorují administrativní náklady na provoz systému a upřednostňují úřední kritéria před tržními. Tento systém označuje za neefektivní, nespravedlivý a potenciálně korupční. Mnohé jeho argumenty jsou podložené, některé působí demagogicky – např. „Kdyby všechny naše peníze měly být rozdělovány (alokovány) tímto socialistickým způsobem, byla by naše ekonomika zanedlouho na úrovni Severní Korei.“

Terčem kritiky je také způsob výpočtu čisté pozice. PaedDr. Ivo Strejček upozorňuje, že nejsou započítávány odvody do Evropské investiční banky, vnější výdaje (např. na Palestinskou samosprávu) a výdaje na vlastní administrativu (např. na Národní fond). Čistá pozice by při započítání těchto výdajů byla o poznání horší, v případě České republiky by se v roce 2005 přesunula do záporných čísel.

2.4 Protiargumenty

Liberalismus (tedy teze, že trh vše vyřeší) se historicky neosvědčil. Někteří jeho zastánci (např. Ludwig von Mises⁸) tvrdí, že neselhal liberalismus, ale liberalismu se podobající systém, který se neosvědčil právě proto, že stát intervenoval do ekonomiky,

6 Zemplinerová, A., Paneš, P. Státní podpora podniků a konkurenceschopnost odvětví. Politická ekonomie, 2008, č. 2, s. 193.

7 Strejček, I. Strukturální fondy EU - plýtvání a neefektivní alokace zdrojů. [citováno 17. 2. 2009] Dostupné z: http://www.istrejcek.cz/texty/2006/060922_plytvani.htm

8 Mises, L. von. Liberalismus. Přeložili Kvasničková, A., Talábová, Z., Šíma, J. Praha: Ekopress, 1998.

a nejednalo se tedy o čistý liberalismus. Sám liberalismus počítá s hospodářskými cykly, tedy i s krizemi. Pokud však je hospodářský cyklus ponechán sám sobě, krize jsou tak velké, že vedou k obrovskému snížení životní úrovně, na což není společnost připravena. Důsledkem této nepřipravenosti je zvýšený výskyt patologických jevů, jako kriminalita, rezignace na vzdělání (jelikož na něj nejsou peníze) apod. Jistá míra státních intervencí je tedy podle mého názoru vhodná.

Podpora jednotlivých podnikatelů prostřednictvím klasických státních podpor má značné nevýhody a není efektivní.⁹ Zatím se jako vhodná jeví alternativa v podobě Public-Private-Partnership. Tomuto tématu se blíže věnuje např. JUDr. Ing. Dušan Tříška, CSc.¹⁰ Další možností, jak podpořit a přitom se vyhnout většině negativ popsaných sub 2.2, je podpora aktivit, které dopadají plošně na všechny podnikatele v daném odvětví. Příkladem je podpora technického vzdělání a vědy, která není selektivní a nepomáhá konkrétním podnikům. V oblasti podpory vzdělání a vědy lze zároveň očekávat největší pozitivní externality na rozdíl od dotací jednotlivým podnikům, kde lze naopak očekávat značné negativní dopady na odvětví a celou ekonomiku.¹¹

Ve vnitrostátním měřítku sice může být pravda, že vlády podporují podniky, které v konkurenci prohrávají a jsou odsouzené k zániku. Jednou z podmínek pro poskytnutí dotace ze strukturálních fondů však je bezdlužnost příjemce vůči orgánům veřejné správy (to se týká pouze závazků, které jsou po lhůtě splatnosti). Jestliže má podnikatel finanční potíže, je pro něj nejsnazším řešením pozdržet platby do veřejných rozpočtů, protože stát je vůči svým dlužníkům poměrně laskavý a při malém opoždění plateb na ně netlačí ani s nimi neukončuje spolupráci. Aby tedy dlužník získal dotaci, musel by se speciálně kvůli získání dotace zadlužit jinde, kde však již nejsou tak benevolentní jako stát. V některých případech je hodnotícím kritériem při výběru projektů ke schválení též kapitálové zdraví žadatele, což je další faktor snižující pravděpodobnost, že bude podpořen subjekt směřující do insolvenčního řízení či jinak upadající.

9 více viz Zemplinerová, A., Paneš, P. Státní podpora podniků a konkurenceschopnost odvětví. Politická ekonomie, 2008, č. 2, s. 182-195.

10 Tříška, D. Public Private Partnership – jeho možnosti a meze. Scientia et Societas, 2007, č. 3, s. 12-15.

11 Zemplinerová, A., Paneš, P. Státní podpora podniků a konkurenceschopnost odvětví. Politická ekonomie, 2008, č. 2, s. 193.

K názorům PaedDr. Ivo Strejčka bych podotkl, že svůj pohled redukuje na bilanci příjmů a výdajů České republiky a opomíjí, že strukturální fondy i celá Evropská unie mají i jiný význam než pouhé přerozdělení a spotřebování části HDP členských států. Evropská unie boří hranice mezi státy i jejich obyvateli a tím předchází velkým konfliktům, které Evropu ve 20. století silně poznamenaly. Přínos, kterým organizovaná a živá Evropa může přispět civilizaci, je nezbytný pro udržení mírových vztahů.¹² Společný trh bez vnitřních hranic má zajistit hospodářský a sociální pokrok, zlepšování životních a pracovních podmínek, posílení jednoty ekonomik svých zemí včetně zmenšování rozdílů mezi jednotlivými oblastmi.

2.5 Vlastní názor

Hlavní myšlenky evropské integrace jsou skvělé, avšak jejich provádění mnohdy pokulhává. Nelze zjistit, jak by se mezinárodní politika vyvíjela, kdyby Jean Monnet a Robert Schuman nepřišli s myšlenkou sjednocené Evropy. Možná by byla válka. Jedním z cílů integrace totiž je spoluprací a úsilím o společné blaho posilovat mír. Kdyby toto byla jediná zásluha Evropských společenství, nebylo by to málo.

Krom udržení míru se Evropská unie může honosit přízviskem „prostor svobody, bezpečnosti a práva“, který dodržuje pravidla Listiny základních práv Unie a ctí tradice a právní systémy všech členských států.¹³ Dále má nesporný podíl na hospodářském růstu členských států, a to do značné míry díky zvětšení trhu a tím i konkurence, snížení počtu a zvětšení velikosti podniků, díky čemuž vznikly úspory z rozsahu a zvýšila se produktivita práce.¹⁴

Stížnosti na unijní byrokracii i legislativu slýchávám velmi často. Sám nejsem přívržencem tvorby velmi složitého a objemného právního řádu. Právní akty Evropské unie se často vyznačují nesrozumitelností, velikou podrobností, komplikovaností, obsahem

12 Schuman, R. Prohlášení francouzské vlády z 9. května 1950. in: König, P., Lacina, L., Přenosil, J. Učebnice evropské integrace. 2. aktualizované vydání, Brno: Barrister & Principal, 2007, s. 27.

13 <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=47&pageRank=5&language=CS> [citováno 18. 3. 2009]

14 blíže viz Baldwin, R., Wyplosz, Ch. Ekonomie evropské integrace. Přeložili Šaroach, S., Viktorová, D. a kol. 2. vydání. Praha: Grada Publishing, 2008.

mnoha technických pojmů a dalšími nešvary. O příčinách, důsledcích i prevenci pojednává např. JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D.¹⁵

Byrokratičnost a velká vzdálenost evropských institucí od občanů však má také své výhody. Nechat působit tržní hospodářství s jeho krátkodobými a střednědobými tvrdostmi je totiž pro orgány Unie snazší než pro vlády a parlamenty členských států, které jsou odkázány na přízeň voličů. Integrační úspěchy organizace jsou z podstatné části dílem kabinetní politiky a centrální byrokracie, která může – zaměřena na efektivitu – prosazovat liberální cíle smluv, zabezpečovat tržní svobody, udržovat hospodářskou soutěž, omezovat subvence a držet v mezích zadlužování států.¹⁶

Považuji se za střízlivého příznivce Evropské unie. Základ považuji za dobrý, ale některé záležitosti by bylo možno řešit lépe. Ani nedoufám, že by Unie někdy mohla být dokonalá, stejně jako člověk nemůže být bez chyb – vždyť Evropská unie je vytvářena lidmi. To však neznamená, že máme „mávnout rukou“ a nesnažit se o co nejlepší provedení.

15 Whelanová, M. Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU. Právní rozhledy, 2008, č. 24, s. 883-887.

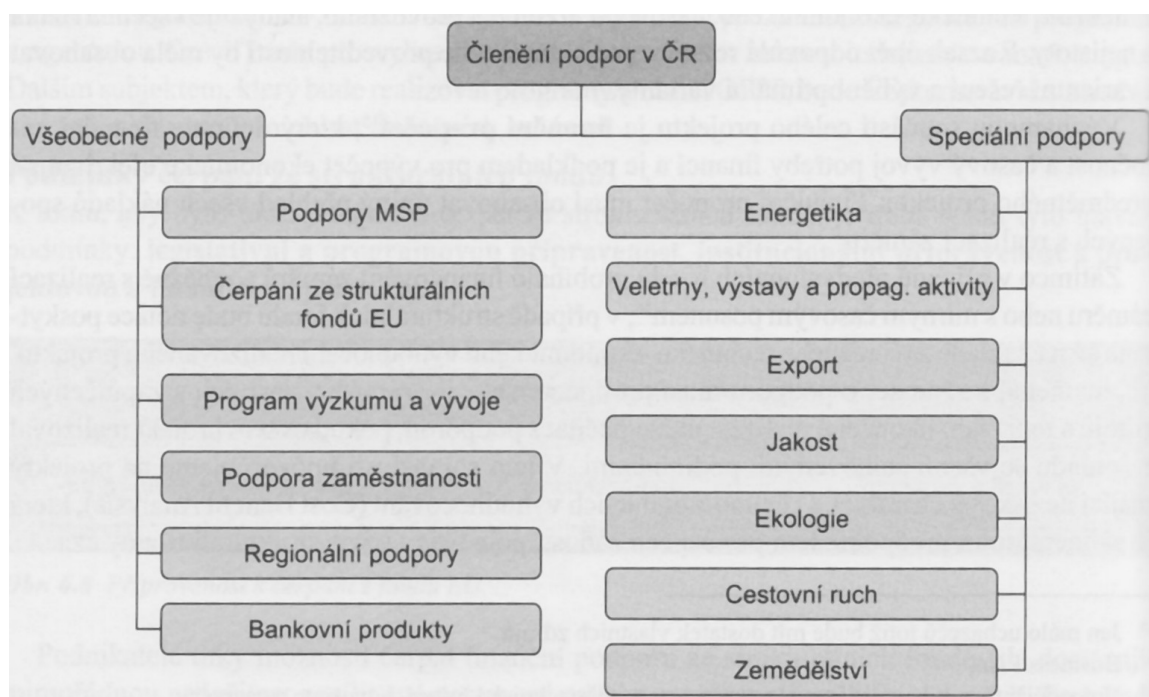
16 Isensee, J. Účelový svazek nebo hodnotové společenství. Bulletin Občanského institutu, 2008, č. 207, s. 5-6.

3. Politika hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie

3.1 Systém podpor

V posledních desítkách let se většina vyspělých států přiklání k tržnímu modelu hospodářství s jistou mírou státních intervencí. Důvodem je snaha o všestranný a vyvážený rozvoj všech regionů a všech skupin obyvatelstva, v neposlední řadě též předcházení velkým nepravidelnostem v hospodářském cyklu. Státy, včetně České republiky, k dosažení tohoto cíle využívají celou řadu nástrojů a podpor.

Tabulka č. 1¹⁷:



Systém podpor v ČR je považován za roztržštěný a neucelený. Strukturální fondy jsou v současnosti sice hlavním nástrojem regionální strukturální politiky, avšak mají pouze doplňovat národní regionální aktivity a vytvořit tak synergický efekt. Dá se očekávat, že

17 Malach, A. a kol. Jak podnikat po vstupu ČR do EU. Praha: Grada, 2005, s. 194.

strukturální fondy budou mít pozitivní a velmi významný dopad na tempa růstu národních hospodářství, a tudíž urychlí proces zmenšování rozdílů v rozvoji mezi novými a stávajícími členskými státy. Tento rozdíl však zůstane přinejmenším ještě několik desítek let.¹⁸

Všechny země Evropské unie postupně přistoupily k realizaci vlastní (tedy „národní“) regionální politiky, kterou se snaží zejména snížit rozdíly v životní úrovni mezi regiony a bojovat s vysokou dlouhodobou nezaměstnaností, a to především podporou ekonomických a sociálních struktur v zaostávajících oblastech nebo v regionech s nevyhovující strukturou průmyslu. V některých zemích (např. v Nizozemsku) je pak regionální politika zaměřována i strategicky, tj. na posílení konkurenceschopnosti nevýznamnějších aglomerací v nadnárodním měřítku.

Kromě regionální politiky uskutečňované jednotlivými členskými zeměmi EU je však z několika důvodů nezbytná také relativně nezávislá regionální politika koordinovaná na (nadnárodní) úrovni EU (a také spolufinancovaná ze zdrojů EU), což je celosvětovým unikátem.¹⁹

3.2 Důvody existence regionální politiky na úrovni EU

Při vzniku EHS (v roce 1958) se předpokládalo, že se většina regionálních problémů vyřeší všeobecným ekonomickým růstem, kterému vznik Společenství napomůže. Současně se počítalo s tím, že integrace trhu zостří konkurenci a způsobí tak problémy zejména v oblastech s výraznou koncentrací starých průmyslových odvětví, a proto jim bude nutné poskytnout zvláštní pomoc. Myšlenka kompenzace některých negativních důsledků vytvoření Společenství se tak stala jádrem první koncepce regionální politiky tehdejšího Evropského hospodářského společenství.

Významným důvodem pro regionální politiku na úrovni EU je také rozpor mezi závažností regionálních problémů a schopnostmi států tyto problémy řešit. Státy s největšími regionálními problémy si totiž zpravidla nemohou dovolit věnovat dostatečné prostředky na vlastní regionální politiku. Navíc existuje nebezpečí, že zaostávající regiony z nejméně vyspělých států neobstojí v ostré soutěži o získání zahraničních investic.

¹⁸ Tamtéž, s. 195.

¹⁹ Potluka, O. a kol. Průvodce strukturálními fondy EU. Praha: Ireas, 2003, s. 24-25.

Dalším důvodem pro existenci evropské regionální politiky je požadavek některých členských zemí na kompenzaci regionálních dopadů ostatních „neregionálních“ politik EU, zejména společné zemědělské politiky (která je obecně výhodná pro státy s velmi rozvinutým zemědělstvím), ale i kompenzace společné vědecko-technické politiky EU (nejúspěšnější žadatelé o granty na strategické výzkumné projekty EU jsou výrazně koncentrováni do největších aglomerací a do tzv. Alpské zóny). Typickým příkladem země mající z těchto důvodů zájem na kompenzaci formou silné regionální politiky Unie je Velká Británie. Ta je znevýhodněna jednak velkým objemem obchodu (a tedy i dovozu) ze zemí bývalého Britského společenství národů (75 % příjmů z cel na zboží dovážené ze zemí mimo EU je příjmem Unie), jednak malým rozsahem vlastního zemědělství, takže ze společné zemědělské politiky získává méně než jiné srovnatelné země.

Nutnost existence regionální politiky EU vyplývá i z toho důvodu, že regionálními problémy vlády často omlouvaly poskytování dotací průmyslu, kterému tím pomáhaly v boji proti zahraniční konkurenci.

Důležitým úkolem regionální politiky Evropské unie je též posilování vazeb mezi jednotlivými členskými státy, zejména pak příhraniční spolupráce. Pohraniční oblasti jsou tradičně méně osídlené a hospodářsky, kulturně i sociálně zaostávají za zbytkem státního území. Příčinou je špatná dostupnost, nechuť investovat do infrastruktury, k níž je přístup jen z jedné strany, apod.

Velmi významnou skupinu důvodů pro existenci regionální politiky EU představuje ambiciózní projekt ekonomické a monetární unie (EMU), jejímž nejvýznamnějším symbolem je zavedení jednotné měny Euro. Jedná se o projekt připravený již v 60. letech, který se však z důvodů své složitosti i politické citlivosti podařilo realizovat až od 90. let (viz Maastrichtská smlouva). Státy, které se připojily k EMU, se musely vzdát národní měny včetně možnosti ovlivňovat její kurz nástroji vlastní monetární politiky. Přitom právě možnost devalvace či revalvace, příp. změna diskontní sazby a intervence centrální banky na devizovém trhu jsou jedněmi z mála prostředků, které vládám jednotlivých zemí zbývají k dispozici pro ochranu své ekonomiky před plnými důsledky existence společného trhu. Zavedení jednotné měny představuje přímé omezení autonomie makroekonomické politiky jednotlivých zemí, a to nejen v již zmíněné sféře monetární, ale i v oblasti fiskální politiky

(viz Maastrichtská kritéria limitující mj. i rozsah veřejného dluhu a schodku veřejných financí). Pokud by se státy eurozóny musely vzdát tohoto posledního nástroje pro zmírnění případných ekonomických těžkostí, musí si být jisty opravdovou snahou Unie pomoci těm částem jejich teritoria, které se ocitnou ve zvláště obtížné situaci.

Úspěšnost EMU závisí také na tom, zda se podaří vytvořit skutečně jednotný hospodářský celek (blížící se parametrům optimální měnové oblasti), aby nedocházelo k asymetrickým regionálním šokům, resp. k situaci, kdy jednotlivé státy a regiony procházejí různými fázemi hospodářského cyklu. V tomto případě by bylo prakticky nemožné koncipovat jednotnou monetární politiku, aniž by nedošlo k obětování zájmů jedné či druhé skupiny států. Vzhledem k tomu, že výhody společné měny budou z teritoriálního hlediska rozmístěny nerovnoměrně, bude regionální politika představovat určitou formu kompenzace méně vyspělým regionům. Zavedení jednotné měny dále posiluje význam regionální politiky EU i z toho důvodu, že regionální politika Unie bude vlastně plnit stabilizační roli fiskální politiky (byť velmi redukovanou). Ostatní adaptační mechanismy, např. mezinárodní migrace, jsou totiž relativně velmi slabé. Právě rozpor mezi velmi přísnou monetární politikou EU na jedné straně a velmi omezenou fiskální politikou (měřeno např. ve vztahu k HDP Evropské unie) na straně druhé představuje hlavní nebezpečí pro efektivní fungování EMU. Dalším velkým nebezpečím je možnost rozpočtové nedisciplinovanosti některých členských států, resp. odlišné chápání významu jednotlivých prvků Paktu stability.

Na závěr je třeba poznamenat, že evropská regionální politika, resp. politika soudržnosti, je projevem určité solidarity na úrovni EU a má i nezanedbatelný význam při posilování společné identity. Z hlediska vytváření resp. posilování evropské identity může sehrát jistou – avšak v současnosti obtížně předvídatelnou roli – právě existence společné měny.²⁰

3.3 Regionální politika z pohledu Evropské unie

Podíváme-li se na problematiku z pohledu Evropské unie a chceme-li přibližně zjistit, jaký má regionální politika v EU význam, může k tomu výrazně napomoci pohled do

20 Tamtéž, s. 25-27.

unijního rozpočtu. Politika hospodářské a sociální soudržnosti v něm zaujímá stále výraznější pozici. V roce 1975 výdaje na regionální politiku měly podíl 5 % na celkových výdajích.²¹ V rámci finančního výhledu na období 2007-2013 bylo na politiku soudržnosti vyčleněno již 35,7 % evropského rozpočtu, tj. 347,410 miliard eur (v běžných cenách).²² Regionální politika tak spolu se zemědělskou politikou tvoří dominantní výdajové položky, přičemž výdaje na zemědělskou politiku dlouhodobě klesají a u regionální politiky tomu je naopak.

Regionální politika podporuje regiony v členských státech, které nedosahují 75 % průměru úrovně HDP Evropské unie na osobu, regiony se sociálními problémy a poškozeným životním prostředím.²³

Regionální politika EU patří mezi tzv. komunitární neboli koordinované politiky. To znamená, že její těžiště a naplňování spočívá v členských státech, zatímco orgány Evropské unie dbají na její koordinaci a správné provádění. Cíle a priority regionální politiky EU se mění s vývojem Společenství a instituce EU je definují vždy nově na nadcházející sedmileté programové období. Evropská komise a Rada EU při svém rozhodování využívají práce poradních orgánů, kterými v oblasti regionální politiky jsou Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.²⁴

V rámci programovacího období má být v České republice ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti alokováno přibližně 26,7 mld. EUR (bez domácího spolufinancování), čímž se řadíme na čtvrté místo v rámci celé EU a na druhé ze států střední a východní Evropy. Do ČR by tedy mělo putovat přibližně 7,7 % veškerých prostředků vyčleněných pro toto programovací období na politiku hospodářské a sociální soudržnosti.²⁵

21 Tamtéž, s. 24.

22 http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_cs.htm [citováno 26. 2. 2009]

23 <http://www.euroskop.cz/8639/sekce/evropsky-fond-pro-regionalni-rozvoj-a-evropsky-socialni-fond/> [citováno 27. 2. 2009]

24 Kolektiv. Abeceda fondů EU. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor evropských fondů, 2007, s. 1. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/nrps/publikace-abeceda-fondu-eu-2007-2013>

25 Cohesion Policy 2007–2013: Indicative Financial Allocations. [citováno 4. 3. 2009] Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm

3.4 Fondy a cíle regionální politiky Evropské unie

Hlavním nástrojem regionální politiky EU jsou dva strukturální fondy (Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond) a Fond soudržnosti (neboli Kohezní fond).²⁶ Pro stávající programovací období jsou stanoveny tři cíle regionální politiky, které jsou financovány třemi (výše uvedenými) finančními nástroji. Neplatí však, že jeden cíl je financován jedním fondem (viz tabulka č. 2).

3.4.1 Evropský fond pro regionální rozvoj

Evropský fond pro regionální rozvoj (European Regional Development Fund; ERDF) je nejdůležitějším a objemem peněz i největším z těchto tří fondů. Jsou z něj (alespoň částečně) financovány především investiční („tvrdé“) projekty ve všech třech cílech regionální politiky Evropské unie. ERDF financuje:

- přímé podpory na investice do podniků (zejména malých a středních podniků) s cílem vytvořit udržitelná pracovní místa;
- infrastruktury související zejména s výzkumem a inovacemi, telekomunikacemi, životním prostředím, energetikou a dopravou;
- finanční nástroje (fondy rizikového kapitálu, fondy místního rozvoje apod.) na podporu regionálního a místního rozvoje a spolupráce měst a regionů;
- opatření technické pomoci.²⁷

3.4.2 Evropský sociální fond

Evropský sociální fond (European Social Fund; ESF) podporuje aktivity v oblastech zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů, tedy neinvestiční („měkké“) projekty. ESF podporuje činnost členských států v těchto oblastech:

- přizpůsobování pracovníků a podniků: systémy celoživotního vzdělávání, navrhování a šíření inovačních forem organizace práce;
- přístup k zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání, ekonomicky neaktivní osoby, ženy a migrující pracovníky;

26 <http://www.euroskop.cz/8639/sekce/evropsky-fond-pro-regionalni-rozvoj-a-evropsky-socialni-fond/> [citováno 27. 2. 2009]

27 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_cs.htm [citováno 27. 2. 2009]

- sociální začleňování znevýhodněných osob a boj proti diskriminaci na trhu práce;
- rozvoj lidského kapitálu prostřednictvím reforem vzdělávacích systémů a vytváření sítí vzdělávacích institucí.²⁸

3.4.3 Fond soudržnosti

Fond soudržnosti (Cohesion Fund; CF) není strukturálním fondem, ale podléhá stejným pravidlům v oblasti plánování, řízení a kontroly jako ESF a ERDF. Poskytuje podporu členským státům, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Společenství, s cílem zvýšit jejich hospodářskou a sociální vyspělost a stabilizovat jejich hospodářství.²⁹ Podobně jako u ERDF jsou z něj podporovány investiční (infrastrukturní) projekty, avšak jen se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu (dálnice a silnice I. třídy, železnice, vodní doprava, řízení silniční, železniční, říční, námořní a letecké dopravy) a ochranu životního prostředí.³⁰

3.4.4 Cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti

Tabulka č. 2:

Cíl	Finanční nástroj
Konvergence (81,5 % finančních prostředků)	Fond soudržnosti Evropský fond pro regionální rozvoj Evropský sociální fond
Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost (16 % finančních prostředků)	Evropský fond pro regionální rozvoj Evropský sociální fond
Evropská územní spolupráce (2,5 % finančních prostředků)	Evropský fond pro regionální rozvoj

Oproti minulému programovacímu období byl počet cílů a iniciativ i finančních nástrojů značně redukován. V programovacím období 2000-2006 totiž bylo celkem 9 cílů a iniciativ, k jejichž financování sloužilo 6 finančních nástrojů. Další změnou je přesun problematiky rozvoje venkova a rybolovu z politiky soudržnosti do Společné zemědělské politiky.

28 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/fse/index_cs.htm [citováno 27. 2. 2009]

29 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_cs.htm [citováno 27. 2. 2009]

30 <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika> [citováno 27. 2. 2009]

Cíl Konvergence je pojišťovacího charakteru a slouží ke zlepšování podmínek a podpoře aktivit, díky nimž se mají oblasti, jejichž HDP je nižší než 75 % průměru EU, přiblížit těm rozvinutějším. Pod tento cíl v současnosti spadá celá Česká republika vyjma regionu hl. m. Prahy.

Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je strategického charakteru a má pokračovat v posilování konkurenceschopnosti a přitažlivosti regionů s HDP vyšším než 75 % průměru EU (což v ČR splňuje pouze region hl. m. Prahy). K tomu slouží zejména inovační projekty, zlepšování životního prostředí a investice do lidských zdrojů.

Cíl Evropská územní spolupráce má posilovat přeshraniční, mezuregionální a nadnárodní spolupráci prostřednictvím společných míst a regionálních iniciativ, dále má podporovat výzkum a výměnu zkušeností mezi regiony a jednotlivými členskými zeměmi navzájem.³¹

3.5 Principy a horizontální priority

Veškeré činnosti prováděné v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti by se měly řídit pěti základními principy:

- 1.princip **programování** – pomoc se realizuje na základě víceletých a víceoborových programů, pro které se zpracovávají programové dokumenty, jako jsou plány rozvoje, operační programy apod.;
- 2.princip **partnerství** – akce Společenství jsou připravovány v úzké spolupráci (partnerství) mezi Komisí a členským státem a orgány a subjekty, jež jmenuje členský stát v rámci svých vnitrostátních pravidel a běžné praxe;³²
- 3.princip **koncentrace** – největší prostředky, které jsou určeny pouze na předem definované cíle, jsou soustředěny do regionů s nejvážnějšími problémy, díky čemuž je dosahováno nejen většího efektu a větší viditelnosti, ale také to umožňuje snadnější a přehlednější monitorování a kontrolu;

31 Kolektiv. Abeceda fondů EU. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor evropských fondů, 2007, s. 3. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/nrps/publikace-abeceda-fondu-eu-2007-2013>

32 Kolektiv. Fondy EU: Glosář základních pojmů. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor vnějších vztahů, 2005, s. 35. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/rps/publikace-glosar-zakladnich-pojmu>

4.princip **adicionality** – zdroje Evropské unie doplňují, ale nenahrazují národní rozpočty členských států, které musí v daném plánovacím období udržovat dohodnutou výši celkových veřejných výdajů;

5.princip **monitorování a vyhodnocování** – monitorování je průběžné a soustavné sledování průběhu realizace projektů, evaluace pak je vyhodnocování přínosů projektů.

Příjemci dotací i orgány podílející se na správě prostředků ze strukturálních fondů jsou povinni respektovat též dvě horizontální priority jdoucí napříč všemi operačními programy – rovné příležitosti a udržitelný rozvoj. Oproti minulému programovacímu období ubyly dvě horizontální priority: (1) vyvážený rozvoj regionů a (2) informační společnost pro rozvoj nových pracovních příležitostí se zvláštním zaměřením na venkovské a vzdálené regiony a skupiny ohrožené sociálním vyloučením. K jistému zjednodušení tedy došlo i v této oblasti.

Priorita rovné příležitosti vychází z čl. 16 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, který členským státům a Komisi ukládá povinnost zajistit podporu rovnosti mužů a žen a začlenění hlediska rovnosti pohlaví během jednotlivých fází provádění pomoci z fondů. Dále mají členské státy a Komise přijmout vhodná opatření, aby nedocházelo k diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. V širším pojetí se však rovné příležitosti vztahují i na další skupiny ohrožené sociálním vyloučením.

Cíle fondů jsou sledovány v rámci zásad udržitelného rozvoje a prosazování cíle Společenství chránit životní prostředí a zlepšovat jeho kvalitu (čl. 17 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006). **Priorita udržitelný rozvoj** je v širším pojetí chápána jako dosahování pokroku a rovnováhy v ekonomické, sociální a environmentální oblasti.

3.6 Makroekonomické dopady na ČR

Vstup do Evropské unie České republiky zajistil příliv nemalých finančních prostředků, a to zejména v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti a Společné zemědělské politiky. Jisté finanční toky plynuly do ČR již před vstupem pomocí finančních nástrojů ISPA, PHARE a SAPARD, ale jejich objem byl značně menší. Nárůst přílivu prostředků by

měl pro ČR být stimulem k větší investiční aktivitě. Zvětšení objemu finančních toků z Evropské unie do ČR neproběhlo skokově a i nadále by měl být nárůst plynulý. To se netýká pouze strukturálních fondů, ale vůbec všech příjmů z EU a výdajů do unijních rozpočtů, jak je vidět z následující tabulky č. 3.

Tabulka č. 3: Předpokládané finanční toky z titulu členství České republiky v EU (v mld. Kč) a odhad dopadů čerpání zdrojů EU soukromým sektorem do ekonomiky³³

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Předvstupní nástroje	2,1	2,6	0,5	-0,1	-	-	-	-	-
Zemědělství	11,8	14,3	19,3	20,0	25,3	25,1	27,0	28,5	32,5
Strukturální akce	6,3	13,3	27,6	55,4	56,7	61,5	69,9	85,0	100,7
Vnitřní politiky	1,8	1,6	1,6	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Kompensace	8,9	5,7	-	-	-	-	-	-	-
Finanční nástroj EHP/ Norska	-	0,1	0,1	0,4	1,1	0,7	0,3	0,2	0,4
Celkové příjmy z EU	31,0	37,5	49,0	77,1	84,3	88,5	98,3	114,9	134,7
Vlastní zdroje	28,6	30,3	32,1	36,0	39,5	38,6	38,0	39,0	38,5
Platby do EIB, VFUO a ost.	0,8	1,0	1,8	1,7	1,0	0,0	0,4	0,5	0,5
Celkové platby do EU	29,4	31,3	33,9	37,7	40,5	38,6	38,4	39,5	38,9
Čistá pozice vůči EU	1,6	6,2	15,1	39,4	43,8	49,9	59,9	75,5	95,8
Čistá pozice v % HDP	0,05	0,19	0,43	1,03	1,06	1,14	1,27	1,49	1,77
Impulz v p.b. HDP	0,09	0,15	0,04	0,01	0,15	0,05	0,02	0,05	0,07

Údaje za roky 2005 – 2007 = skutečná hodnota. Hodnota "-" označuje, že nástroj v dané době nebyl užíván, resp. nebude k dispozici.

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (pracovní odhady v EUR) a výpočet ČNB.

Růst čisté pozice ČR vůči EU je způsoben zejména zvyšováním plateb na strukturální akce, kde se však skutečné čerpání příliš neurychlilo a tohoto výsledku bylo dosaženo především díky inkasování zálohových plateb. Uskutečněné výdaje, tj. prostředky, které jsou požadovány v žádostech o platbu zaslaných konečnými příjemci na zprostředkující subjekt, mají zpoždění oproti prognózám, což je způsobeno především zpožděním v přípravě a schvalování strategických dokumentů pro projekty hospodářské a sociální soudržnosti pro aktuální programovací období. Národní rozvojový strategický referenční rámec České republiky byl Evropskou komisí schválen teprve na konci července 2007

³³ Galuščák, K. a kol. Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou 2008. ČNB. s. 59. [citováno 4. 3. 2009] Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/obecne/rozsirene-vyhledavani.jsp?cnb-search-area=czech-version&cnb-folder=%2Fcs%2Fobecne%2F&cnb-search-action-block=search&cnb-search-query=anal%C3%BDzy+slad%C4%9Bnosti+%C4%8Desk%C3%A9+ekonomiky+s+euroz%C3%B3nou>

a většina operačních programů pro období 2007-2013 byla schválena až v průběhu prosince 2007.³⁴

Zájem o čerpání ze strukturálních fondů v České republice stoupá a poptávka převyšuje nabídku. Finanční objem žádostí o evropské dotace se v roce 2008 zvýšil v České republice oproti roku 2007 pětadvacetkrát. Zatímco na začátku loňského roku evidovalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR za nynější programové období (2007-2013) 150 žádostí o evropskou podporu ve výši 14,72 miliard korun, na začátku letošního roku to bylo už 13 998 žádostí v celkovém finančním objemu 397,78 miliard korun. Tyto doposud podané žádosti překročily o 97 procent sumu určenou pro ČR z evropských fondů na léta 2007 a 2008. Z podaných žádostí již bylo 4006 schváleno. V ČR se tedy v současné době realizují projekty financované z evropského rozpočtu pro regionální politiku v úhrnné hodnotě 139,27 miliardy korun.³⁵

Finanční toky mezi ČR a EU ovlivňují též hospodaření vládního sektoru. Příjmy se navyšují o prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, které mohou být použity na výdaje, které by jinak byly financovány ze státního rozpočtu. Výdajová strana rozpočtu je naopak zatížena povinnými odvody vlastních zdrojů do evropského rozpočtu, ostatními platbami do evropských institucí (např. Evropské investiční banky) a nároky na spolufinancování projektů ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Finanční toky z EU, u kterých je konečným příjemcem soukromý sektor, nemají dopad na výsledné saldo hospodaření veřejných financí, neboť se projeví ve stejné výši jak na příjmové, tak na výdajové straně rozpočtu.³⁶

Dodatečný stimul pro ekonomickou aktivitu, který se odvíjí především od skutečného využití prostředků konečnými příjemci, by měl mít v roce 2009 mírně kladný vliv na růst českého HDP a i v následujících letech by měl pozitivně ovlivňovat českou ekonomiku,

34 Tamtéž, s. 57.

35 Rok 2008 znamenal pro Českou republiku prudký nárůst žádostí o evropské dotace. Tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 7. 1. 2009. [citováno 10. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.mmr.cz/rok-2008-znamenal-pro-ceskou-republiku-prudky-narust-zadosti-o-evropske-dotace>

36 Galuščák, K. a kol. Analýzy stupně ekonomické sladěnosti České republiky s eurozónou 2008. ČNB. s. 58. [citováno 4. 3. 2009] Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/obecne/rozsirene-vyhledavani.jsp?cnb-search-area=czech-version&cnb-folder=%2Fcs%2Fobecne%2F&cnb-search-action-block=search&cnb-search-query=anal%C3%BDzy+slad%C4%9Bnosti+%C4%8Desk%C3%A9+ekonomiky+s+euroz%C3%B3nou>

avšak stále velmi mírně. V roce 2009 se očekává maximum ve výši 0,15 procentního bodu HDP (viz tabulka č. 3, poslední řádek).

4. Systém fungování strukturálních fondů

4.1 Programování

4.1.1 Dokumenty EU

Velmi důležitým dokumentem je finanční perspektiva EU, což je víceletý finanční rámec přijímaný ve formě meziinstitucionální dohody (dohodou mezi Evropským parlamentem, Evropskou komisí a Radou EU). Předmětem této dohody jsou hlavní rozpočtové priority Evropské unie a jejich výdajové stropy. Finanční perspektiva na období 2007-2013 byla schválena na summitu Evropské rady dne 16. 12. 2005 a na regionální politiku vyčleňuje 308,1 mld. EUR.³⁷

Strukturální fondy a Fond soudržnosti byly zřízeny tzv. obecným nařízením.³⁸ Tzv. prováděcí nařízení³⁹ pak má zajistit informovanost o možnostech využití strukturálních fondů, vymezit odpovědnost a úlohu, kterou by měl hrát každý zúčastněný subjekt, zajistit průhlednost celého financování, zabránit zneužívání finančních prostředků apod.

Pro samotné programování (tvorbu operačních programů) je velmi důležité též rozhodnutí Rady EU č. 2006/702/ES ze dne 6. 10. 2006, o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost, které mají členským státům sloužit jako orientační rámec při přípravě národních strategických referenčních rámců a operačních programů pro období 2007-2013.

4.1.2 Dokumenty na národní úrovni

Strategické dokumenty určují hlavní směry, cíle a zásady rozvoje. Některé slouží obecně, některé speciálně pro účely naplňování politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie.

³⁷ <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/financni-perspektiva> [citováno 18. 3. 2009]

³⁸ nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

³⁹ nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. 12. 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

Mezi ty obecné patří Strategie udržitelného rozvoje České republiky z listopadu 2004, Strategie hospodářského růstu České republiky z roku 2005 a Strategie regionálního rozvoje České republiky (usnesení vlády č. 560/2006), k jejímuž vydání zmocňuje § 5 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

Speciálně pro účely čerpání prostředků z evropských strukturálních fondů byl vypracován Národní rozvojový plán České republiky pro období 2007-2013, který vychází z obecného i prováděcího nařízení (nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a nařízení Komise (ES) č. 1828/2006) ke strukturálním fondům a Fondu soudržnosti, ze strategických dokumentů unijních i republikových. Národní rozvojový plán též definuje prioritní osy a cíle, které pak jsou promítnuty do jednotlivých operačních programů. Dále popisuje nastavení systému koordinace politiky hospodářské a sociální soudržnosti, což se následně promítá do Národního strategického referenčního rámce.

Obecné nařízení ukládá členským státům vypracovat Národní strategický referenční rámec, který je základním programovým dokumentem pro využívání fondů Evropské unie v období 2007-2013. Východiskem pro zpracování byl Národní rozvojový plán. Národní strategický referenční rámec byl 27. července 2007 přijat Evropskou komisí a udává systém operačních programů.

Operační programy pak jsou dále jednotlivě rozpracovávány a jejich programové dokumenty schvaluje Evropská komise. Každý operační program obsahuje několik cílů, prioritních os a programů (oblastí) podpory, v jejichž rámci jsou podávány jednotlivé výzvy k podávání žádostí o poskytnutí dotace.

Celý proces programování se v České republice opozdil. První operační programy byly schváleny až ke konci roku 2007 a dalších několik měsíců trvalo zpracování ostatních nezbytných dokumentů, aby mohly být vyhlášeny první výzvy. K realizaci projektů tedy mohlo být přikročeno až téměř rok a půl po začátku programovacího období. Vzhledem k délce programovacího období by však toto zpoždění nemělo samo o sobě způsobit nevyčerpání prostředků, které jsou pro Českou republiku vyčleněny.

4.2 Národní orgány

4.2.1 Národní orgán pro koordinaci

Vláda ČR schválila dne 22. února 2006 usnesením č. 198/2006 roli Ministerstva pro místní rozvoj jako centrálního metodického a koordinačního orgánu politiky hospodářské a sociální soudržnosti v programovém období 2007-2013. Pro výkon této funkce byl na Ministerstvu pro místní rozvoj zřízen Národní orgán pro koordinaci.⁴⁰ Ten měl na starosti přípravu a vyjednání s Komisí Národního rozvojového plánu a Národního strategického rozvojového rámce.

Národní orgán pro koordinaci je oficiálním partnerem Evropské komise v záležitostech týkajících se realizace politiky hospodářské a sociální soudržnosti jako celku, vytváří jednotný rámec implementačního prostředí pro řízení, realizaci, kontrolu, monitorování a evaluaci operačních programů. Na starosti má též jednotnou a srozumitelnou informační kampaň. Významnou úlohu hraje Národní orgán pro koordinaci v oblasti metodické a koordinační, kde napomáhá vytvářet jednotné implementační prostředí a kvalitní personální zabezpečení pro všechny operační programy.

Hlavním zdrojem financování jsou prostředky z operačního programu Technická pomoc, na který je z Evropské unie alokována částka 247 783 172 EUR (i s národním spolufinancováním tento operační program disponuje částkou 291 509 618 EUR, přičemž kromě Ministerstva pro místní rozvoj jsou potencionálními příjemci též Ministerstvo financí a Centrum pro regionální rozvoj).

4.2.2 Řídící a koordinační výbor

Monitorovací výbor pro Národní strategický referenční rámec zajišťuje Řídící a koordinační výbor, zřízený na Ministerstvu pro místní rozvoj na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Role Řídícího a koordinačního výboru pro období 2007-2013 byla upřesněna usnesením vlády č. 245/2005.

Řídící a koordinační výbor je koordinační mechanismus na národní úrovni, do kterého jsou zapojeny jednotlivé orgány implementace včetně hospodářských a sociálních partnerů.

⁴⁰ <http://www.strukturalni-fondy.cz/nrps> [citováno 19. 3. 2009]

Národní orgán pro koordinaci podporuje činnost Řídícího a koordinačního výboru a zajišťuje roli sekretariátu. Členy Řídícího a koordinačního výboru jsou řídicí orgány operačních programů a předsedové monitorovacích výborů. Činnost Řídícího a koordinačního výboru je financována z operačního programu Technická pomoc. Podrobnosti týkající se složení, působnosti organizace a činnosti stanovuje jeho statut a jednací řád schválený vládou.

Úkolem řídicího a koordinačního výboru je zejména projednávat a doporučovat finanční a věcné změny schválených operačních programů, projednávat návrhy a změny procedurálních postupů a pravidel, schvalovat a předkládat vládě opatření ke zlepšení účinnosti implementace Národního strategického referenčního rámce a operačních programů, projednávat a schvalovat návrhy na finanční a věcné změny Národního strategického referenčního rámce vyplývající z rozhodnutí Komise.⁴¹

Pro posílení koordinace jsou ustanoveny čtyři koordinační výbory podle čtyř strategických cílů Národního strategického referenčního rámce:

- I. Koordinační výbor Konkurenceschopná česká ekonomika;
- II. Koordinační výbor Otevřená, flexibilní a soudržná společnost;
- III. Koordinační výbor Atraktivní prostředí;
- IV. Koordinační výbor Vyvážený rozvoj území.

4.2.3 Platební a certifikační orgán

Platebním a certifikačním orgánem je odbor Národního fondu Ministerstva financí, který zajišťuje pro všechny operační programy tok prostředků z fondů EU do České republiky. Národní fond pracuje v úzké součinnosti s Národním orgánem pro koordinaci.

Platební a certifikační orgán zejména

- spravuje prostředky z rozpočtu EU na účtech zřízených u ČNB;
- vypracovává a předkládá žádosti o průběžné platby a platby konečného zůstatku Evropské komisi pro všechny programy na základě výkazů výdajů předložených Řídícím orgánem;
- přijímá platby z Evropské komise;

41 Prováděcí dokument operačního programu Technická pomoc, s. 27-28. [citováno 19. 3. 2009]
Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Programy_2007_2013/OP_TP/AKTUALNI_PD_OP_TP_220508.pdf

- na základě provedené kontroly správnosti souhrnných žádostí předkládaných Řídicím orgánem převádí prostředky z rozpočtu EU na příjmové účty správců jednotlivých kapitol státního rozpočtu;
- certifikuje vynaložené výdaje a zasílá Evropské komisi certifikát o vynaložených výdajích spolu s výkazem výdajů a s žádostí o průběžnou platbu nebo platbu konečného zůstatku; kopie žádosti, výkazu výdajů a certifikátu předává Auditnímu orgánu;
- pro účely certifikace provádí kontroly na místě, zohledňuje výsledky všech auditů provedených Auditním orgánem nebo z jeho pověření včetně Výroční kontrolní zprávy a stanoviska, zda řídicí a kontrolní systém funguje účinně;
- vrací neoprávněně vyplacené výdaje, včetně úroků z nich, Evropské komisi, nebylo-li v souladu s pravidly ES rozhodnuto o jejich realokaci v rámci programu, ve kterém k neoprávněnému čerpání prostředků došlo;
- vrací nevyužité prostředky Evropské komisi.⁴²

4.2.4 Auditní orgán

Ve smyslu čl. 59 obecného nařízení byl usnesením vlády č. 198/2006 zřízen Auditní orgán, kterým je z rozhodnutí ministra financí Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu (útvary Ministerstva financí). Útvary Centrální harmonizační jednotky je funkčně nezávislý na řídicích orgánech a na Platebním a certifikačním orgánu.

Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu centrálně odpovídá za provádění auditů k ověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému implementace podpory ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.⁴³ Za tím účelem předává Evropské komisi zprávy, strategie a další dokumenty. Vybranými činnostmi (při zachování vlastní odpovědnosti) může Auditní orgán pověřit další auditní subjekt; další stupeň pověření však již není přípustný.

⁴² Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013, s. 15-16. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_2007-2013_s_platnosti_od_01062008_pdf.pdf

⁴³ Národní strategický referenční rámec České republiky 2007-2013, s. 92. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/NOK/NSRR_final_1.pdf

4.3 Implementační soustava operačních programů

Jednotlivé operační programy mají svůj řídicí orgán a monitorovací výbor, některé řídicí orgány delegovaly část svých pravomocí na zprostředkující subjekt. Pro všechny operační programy pak je společný Platební a certifikační orgán a Auditní orgán (k nim viz výše).

4.3.1 Řídicí orgán

Usnesením vlády č. 175/2006 byly pověřeni jednotliví členové vlády zajistit funkci řídicích orgánů operačních programů. Pověřenými řídicími orgány pro přípravu operačních programů jsou: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo dopravy, Hlavní město Praha a regionální rady regionů soudržnosti NUTS II. Ke zřízení regionálních rad regionů soudržnosti došlo zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

Řídicí orgán je vůči Evropské komisi odpovědný za účinnost a efektivnost realizace operačního programu. Aby mohl operační programy účinně řídit a provádět, je mu svěřeno zejména:

- zajišťování, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy;
- ověřování, zda byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty a zda byly výdaje na operace vykázané příjemci skutečně vynaloženy a zda jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy;
- zajišťování existence systému pro záznam a uchovávání účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci v rámci operačního programu a shromažďování údajů o provádění nezbytných pro finanční řízení, monitorování, ověřování, audit a hodnocení;
- zajišťování, aby příjemci a jiné subjekty zapojené do provádění operací vedli buď oddělený účetní systém nebo odpovídající účetní kód pro všechny transakce související s operací, aniž by tím byly dotčeny vnitrostátní účetní předpisy;

- zajišťování, aby certifikační orgán obdržel pro účely certifikace všechny nezbytné informace o postupech a ověřeních prováděných v souvislosti s výdaji;
- řízení práce monitorovacího výboru a poskytování mu dokumentů umožňujících sledovat kvalitu provádění operačního programu s ohledem na jeho konkrétní cíle.

Řídící orgán k ověřování správnosti postupů příjemce provádí správné ověření každé žádosti o úhradu, kterou podal příjemce, a jednotlivé operace ověřuje na místě. Pro účely ověřování na místě řídící orgán určí rozsah vzorku, na němž se přiměřeně ujistí, že související transakce jsou legální a řádné, s přihlédnutím k úrovni rizika, kterou řídící orgán stanoví v souvislosti s typem příjemců a daných operací. Metoda výběru vzorků by se měla každoročně revidovat.

4.3.2 Zprostředkující subjekt

Část svých činností, při nichž dochází k nejčastějšímu kontaktu se žadateli a realizátory projektů (např. vypisování výzev, vybírání a hodnocení projektových žádostí, konzultace se žadateli a realizátory projektů apod.), může Řídící orgán delegovat na Zprostředkující subjekty, kterými jsou často instituce s regionálními pobočkami (např. úřady práce, CzechInvest, kraje, Státní fond životního prostředí apod.), ale bývají to též různé odbory na ministerstvech. V případě regionálních operačních programů, programů pro Prahu a programů cíle Evropské územní spolupráce nejsou zřízeny zprostředkující subjekty, ale Společné technické sekretariáty, Regionální subjekty, případně vykonávají veškeré činnosti přímo Řídící orgány.⁴⁴

4.3.3 Monitorovací výbor

Ke každému operačnímu programu musí být monitorovací výbor, přičemž pro několik operačních programů může být zřízen jediný monitorovací výbor.

Monitorovací výbor je odpovědný za sledování poskytované pomoci, schvaluje návrhy na změnu operačního programu a schvaluje kritéria, podle kterých jsou vybírány projekty k realizaci. Členy Monitorovacího výboru jsou zástupci příslušných řídících a koordinačních subjektů a partnerů (odbory ministerstev, partnerská ministerstva, kraje, obce, nestátní neziskové organizace apod.).⁴⁵

⁴⁴ <http://www.strukturalni-fondy.cz/implementace-rizeni> [citováno 19. 3. 2009]

⁴⁵ Kolektiv. Abeceda fondů EU. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor evropských fondů,

4.4 Finanční toky

V programovacím období 2004-2006 byly prostředky ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti příjemcům zpětně propláceny Platebním orgánem prostřednictvím platebních jednotek. Tento systém byl pomalý, proto byly snahy zrychlit tok prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti směrem k příjemci. Vláda tedy schválila novou Metodiku finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013.

4.4.1 Toky mezi Komisí a Českou republikou

Finanční toky prostředků z rozpočtu EU probíhají ve 4 základních liniích:

1. Evropská komise stanoví celkový objem svého závazku na program a fond za programové období. Po schválení programu zašle České republice na zdrojový účet Platebního a certifikačního orgánu předběžnou platbu;
2. Komise zasílá průběžné platby a platbu konečného zůstatku České republice na zdrojový účet Platebního a certifikačního orgánu na základě žádostí doložených provedenou certifikací;
3. Platební a certifikační orgán provádí převody prostředků z rozpočtu EU do kapitol státního rozpočtu;
4. kapitoly státního rozpočtu uvolňují prostředky, které mají být kryty z prostředků z rozpočtu EU.⁴⁶

Od Komise plynou k Platebnímu a certifikačnímu orgánu předběžné a průběžné platby a také platby konečného zůstatku po částečném uzavření programu a po úplném uzavření programu. Zejména při nesprávném využití prostředků může Komise požadovat jejich vrácení do rozpočtu EU.

Platební a certifikační orgán vypracovává žádosti o platby Komisi pro daný program zpravidla třikrát ročně na základě výkazu výdajů vypracovaného příslušným Řídícím orgánem. Součástí žádosti o průběžnou platbu a platbu konečného zůstatku Komisi je

2007, s. 9. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/nrps/publikace-abeceda-fondu-eu-2007-2013>

46 Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013, s. 51. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_2007-2013_s_platnosti_od_01062008_pdf.pdf

certifikát, kterým Platební a certifikační orgán osvědčuje vynaložené výdaje Evropské komisi.⁴⁷

4.4.2 Provádění plateb příjemcům dotace

Platby příjemcům probíhají formou ex-post plateb (následné proplacení výdajů již vynaložených příjemcem) či formou ex-ante plateb (formou poskytnutí prostředků příjemci před realizací jeho výdajů na projekt). Rozhodnutí o formě plateb příjemci v rámci jednotlivých programů je plně v kompetenci Řídícího orgánu po dohodě se správcem kapitoly státního rozpočtu.⁴⁸

Příjemce zasílá Žádost o platbu z prostředků státního rozpočtu Řídícímu orgánu (resp. zprostředkujícímu subjektu, je-li zapojen), který zkontroluje, zda je žádost řádně doložena požadovanými doklady. Řídící orgán následně provede celkovou kontrolu a je-li úspěšná, předá prohlášení o schválení a příkaz k proplacení finančnímu útvaru. Správce rozpočtové kapitoly pak prostřednictvím finančního útvaru na základě prohlášení o schválení a příkazu k proplacení zajišťuje převod prostředků na účet příjemce, a to včetně národního spolufinancování.

V případě provádění ex-ante plateb je postup podobný. Příjemce však posílá žádost o platbu spolu s Vyúčtováním žádostí o ex-ante platbu na projekt vždy v intervalech stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace (např. měsíčně, čtvrtletně, po ukončení etapy projektu).

4.4.3 Národní spolufinancování

V každém programu hrazeném z fondů EU je nutné spolufinancování (neboli kofinancování) ze strany České republiky. Ve stávajícím programovacím období činí maximální příspěvek EU 85 % alokace, nejméně 15 % je tedy hrazeno z národních veřejných rozpočtů. Pokud tyto investice vytvářejí příjmy, je podíl EU výrazně nižší. Veřejné rozpočty ČR budou tedy muset v letech 2007-2015 vydat minimálně 4,7 mld. EUR,

47 Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013, s. 55. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_2007-2013_s_platnosti_od_01062008_pdf.pdf

48 Tamtéž.

aby mohla ČR vyčerpat maximální alokaci, kterou bude mít k dispozici pro programové období 2007-2013.⁴⁹

Aby Česká republika nepřišla o část prostředků z Evropské unie kvůli neschopnosti zajistit spolufinancování, rozhodla vláda (usnesením č. 1618/2005), že spolufinancování je prioritou při přípravě rozpočtů. V následujícím roce vláda rozhodla, že bude podporovat koordinované plánování evropských i národních programů tak, aby se vzájemně doplňovaly a nepřekrývaly.

49 Národní strategický referenční rámec České republiky 2007-2013, s. 101. [citováno 19. 3. 2009]
Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/NOK/NSRR_final_1.pdf

5. Čerpání z pohledu žadatele

5.1 Postup při získání dotace

Prvním krokem k získání dotace (obecně, nejen ze strukturálních fondů) by mělo být vytvoření projektového záměru. Ten konkretizuje prvotní myšlenku, popisuje základní rysy a cíle projektu, přibližné schéma rozpočtu a jeho krytí, prováděné aktivity, předpokládané výstupy, výsledky a dopady projektu. Projektový záměr sice není povinnou součástí žádosti o dotaci, může však být velmi užitečný pro samotného žadatele. Úspěšné bývají projekty s promyšleným projektovým záměrem, nikoli projekty vytvořené čistě za účelem získání dotace.

Důležitým okamžikem je podřazení projektového záměru pod vhodný dotační program. To však nestačí, neboť je nutné, aby projektový záměr vyhovoval i podmínkám stanoveným v konkrétní výzvě u dané oblasti podpory. Těmito specifickými podmínkami mohou být např. typ subjektu (fyzická osoba, nezisková organizace, obec...), velikost obratu, územní omezení, počet zaměstnanců, rozpočet projektu. Pokud projekt nevyhovuje těmto kritériím, je možno jej upravit, počkat na další výzvu (další kolo výzvy obvykle následuje půl roku po předchozím), poohlédnout se po jiných možnostech financování projektu nebo ustoupit od záměru. V případě, že projekt není dostatečně připraven, bývá vhodné počkat na další výzvu a projekt dopřipravit, aby právě nedostatky způsobené spěchem nebyly příčinou neúspěchu.

U dotací ze strukturálních fondů nedochází k proplácení dopředně, ale až po ukončení buď určité etapy, nebo celého projektu. Proto je nutné financovat realizaci projektu z vlastních kapitálových zdrojů, případně úvěrem. Většina bankovních ústavů v ČR nabízí odpovídající finanční produkty s upravenou úrokovou sazbou a dalšími zvýhodněními. Dotace nepokryje veškeré náklady, neboť u všech dotačních programů je vyžadováno tzv. spolufinancování, a navíc některé náklady nejsou způsobilé, tedy se nezapočítávají do sumy, z níž se procentem určuje výše dotace. Míra spolufinancování se liší podle operačního programu a místa realizace projektu. Dotace se nejčastěji pohybuje mezi 40 až 50 % způsobilých výdajů, v některých případech však pokryje pouhých 10 % způsobilých výdajů

projektu nebo naopak dosahuje až 100 % (např. v oblasti podpory 5.2 – Posílení absorpční kapacity regionu NUTS II Severovýchod⁵⁰).

Pro samotné vypracování a podání žádosti je klíčovým dokumentem Příručka pro žadatele a příjemce (nebo podobně nazvaný dokument), která je vždy součástí podkladů v rámci výzvy pro předkládání žádostí. V českých podmínkách je kladen velký důraz na formální správnost podané žádosti včetně velkého množství příloh. Nejprve jsou totiž žádosti hodnoceny po formální stránce (v této fázi může být žadatel vyzván k doplnění či opravení chybných údajů; některé projekty mohou být vyřazeny již v této fázi) a teprve poté po obsahové. Administrátor programu jednotlivé žádosti bodově ohodnotí podle hodnotících a bodových kritérií a posléze projekty s nejvyšším bodovým ohodnocením doporučí ke schválení. K podávání žádostí o dotaci i k další komunikaci mezi žadatelem a administrátorem programu (např. k předávání monitorovacích zpráv) v současném programovacím období slouží webová aplikace Benefit 7+. V rámci operačního programu Podnikání a inovace je takovým prostředkem komunikace e-Account. Některé podklady nemusí být podány zároveň s žádostí, avšak i u nich je vhodné dobře zvážit, kolik času bude potřeba na jejich obstarání.

Okamžikem podpisu smlouvy o poskytnutí dotace (případně rozhodnutím o poskytnutí dotace) se ze žadatele o dotaci stává příjemce dotace. Ten je povinen realizovat schválený projekt včas a ve schválené podobě, vybírat dodavatele podle stanovených pravidel, dodržovat specifické zásady pro vedení a uchovávání účetnictví a dodržovat mnohé další povinnosti stanovené ve smlouvě o poskytnutí dotace, právních předpisech a dokumentech poskytovatele dotace. Porušení povinností příjemcem dotace může vést až k neproplacení části nebo celé dotace či k jejímu vrácení (pokud již byla proplacena), případně k dalším sankcím. Celá realizace projektu má vést ke splnění předem vytyčených cílů, což je hodnoceno pomocí tzv. monitorovacích indikátorů projektu, jimiž mohou být počty nových pracovních míst, počty školení či seminářů, kilometry nových silnic apod. Tyto cílové hodnoty je nutné zachovat po celou dobu udržitelnosti projektu, což je tři nebo pět let od ukončení realizace. Od počátku realizace až do konce povinné udržitelnosti projektu je

50 Smlouva o poskytnutí dotace č. HK/0378/S, Regionální operační program NUTS II Severovýchod. [citováno 25. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/informace-pro-verejnost/uredni-deska/informace-urr>

příjemce povinen zasílat pravidelné monitorovací zprávy a v tomto období též může být kontrolován k tomu oprávněnými subjekty.⁵¹

5.2 Čerpání společností FORMPLAST PURKERT, s. r. o.

Obchodní společnost FORMPLAST PURKERT, s. r. o., se sídlem Jateční 541, 561 64 Jablonné nad Orlicí, IČ: 47450703, vznikla 7. 7. 1992 a jejím zakladatelem, jediným společníkem a zároveň jednatelem je Ing. Zdeněk Purkert. Předmětem podnikání je velkoobchod, nástrojářství a výroba plastových výrobků a pryžových výrobků. FORMPLAST PURKERT, s. r. o., zaměstnává přibližně 150 lidí a svým zákazníkům (jimiž jsou např. Robert BOSCH, spol. s r. o., SIEMENS, s. r. o., FAB, a. s., Schneider Electric Industries SAS, Automotive Lighting, s. r. o., ŠKODA Auto, a. s.) nabízí konstrukci vstřikovacích forem, výrobu vstřikovacích forem, lisování technických dílů a montáže konstrukčních celků. Společnost je držitelem certifikátů ISO/TS 16949:2002, ISO 9001:2001 a ISO 14001:2005.

FORMPLAST PURKERT, s. r. o., hojně využívá možnosti získat finanční prostředky, které nabízí Evropská unie. Celkem podala sedm žádostí o dotaci ze strukturálních fondů, přičemž všechny již vyhodnocené byly úspěšné. V minulém programovacím období uspěly čtyři projekty v rámci operačního programu Průmysl a podnikání v programech podpory Rozvoj I, Rozvoj II, Marketing a Školící střediska. V probíhajícím programovacím období byly podepsány smlouvy o poskytnutí dotace v programech podpory Rozvoj III a Ekoenergie, dosud běží lhůta pro podávání žádostí v programu podpory Nemovitosti, kde má FORMPLAST PURKERT, s. r. o., také své „želízko v ohni“. V tabulce č. 4 jsou uvedeny též celkové náklady projektů a výše dotací.

Tabulka č. 4

Operační program	Program podpory	Celkové náklady	Dotace	Stav
Průmysl a podnikání	Rozvoj I	21 375 000,00 Kč	9 789 000,00 Kč	ukončen o

51 <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/zdroje-financovani-z-eu-2007-2013/jak-na-dotaci-z-fondu-eu/1001573/51780/> [citováno 25. 2. 2009]

Průmysl a podnikání	Rozvoj II	13 632 000,00 Kč	4 089 000,00 Kč	ukončeno
Průmysl a podnikání	Marketing	263 000,00 Kč	121 000,00 Kč	ukončeno
Průmysl a podnikání	Školící střediska	1 540 000,00 Kč	636 000,00 Kč	ukončeno
Podnikání a inovace	Rozvoj III	38 500 000,00 Kč	19 000 000,00 Kč	realizace
Podnikání a inovace	Ekoenergie	16 750 000,00 Kč	6 800 000,00 Kč	realizace
Podnikání a inovace	Nemovitosti	69 400 000,00 Kč	34 700 000,00 Kč	žádost
	CELKEM	161 460 000,00 Kč	75 135 000,00 Kč	

Jak již bylo v předchozích kapitolách zmíněno, celý proces vypracování projektu a podání žádosti o dotaci je velmi složitý a silně svázaný přísnými formálními požadavky, proto si žadatelé často nevypracovávají projekt a žádost sami, ale obracejí se na specializované agentury, které s celým procesem mají více zkušeností. Tento postup zvolil i FORMPLAST PURKERT, s. r. o., jemuž žádosti o dotace pomáhala vypracovat externí společnost, což (soudě dle zatím 100% úspěšnosti žádostí) byla dobrá volba. Veškerý monitoring a administrativu si již FORMPLAST PURKERT, s. r. o., provádí sám.

Vyhovět formálním požadavkům nebylo vždy jednoduché. V případě operačního programu Průmysl a podnikání bylo zpracování žádosti časově i administrativně náročné a bylo požadováno hodně příloh, potvrzení apod., navíc celá žádost musela být svázána, zalepena a každá strana podepsána. Podobně tomu je u žádostí o platbu. V současném programovacím období je celý systém celkově jednodušší a operativnější, i když stále je třeba podávat doklady. Práci výrazně usnadňuje webová aplikace e-Account.

Těžiště kontroly ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu spočívá v kontrole listin (projekt včetně příloh, účetnictví, fotodokumentace apod.). Kontrolu na místě provádí ministerstvo u těch projektů, kde předmětem byla koupě investičního majetku, a to po podání žádosti o platbu. V roce 2008 byl FORMPLAST PURKERT, s. r. o., informován regionální kanceláří CzechInvestu, že Nejvyšší kontrolní úřad provede kontrolu regionální

kanceláře CzechInvestu v Pardubicích a zahrne do ní i jeden z projektů společnosti FORMPLAST PURKERT, s. r. o. Kontrola však zatím neproběhla.

Získání dotací ze strukturálních fondů znamenalo pro FORMPLAST PURKERT, s. r. o., snížení úvěrové zadluženosti a díky tomu i možnost dalších investic a rozvoje. Podle vyjádření vedoucí ekonomického útvaru Pavly Špinlerové nebyly strategické záměry přizpůsobovány, aby mohly být spolufinancovány z EU, a byly by uskutečněny i bez získání dotace, avšak třeba později nebo s větším dopadem na zadluženost. Dalším pozitivem je zvýšená důvěra zahraničních zákazníků, neboť publicita projektů je svým způsobem upozorňuje na kapitálové zdraví obchodní společnosti. Získaná konkurenční výhoda může hrát rozhodující roli v právě probíhající ekonomické krizi a v boji o přežití, který je velmi náročný zejména pro soutěžitele napojené na automobilový průmysl, což FORMPLAST PURKERT, s. r. o., je.

Na ekonomickou krizi reaguje i řídicí orgán OPPI a OPPI, kterým je Ministerstvo průmyslu a obchodu. Prostřednictvím regionální kanceláře CzechInvestu (což je zprostředkující orgán) oslovilo příjemce dotací, kteří již své projekty ukončili, že nyní je příznivá doba na případnou změnu závazných ukazatelů. Lze tedy předpokládat, že v případě neplnění závazných a monitorovacích ukazatelů je možné žádat o jejich snížení s ohledem na celosvětovou krizi a tím se vyhnout sankcím za nedodržení podmínek poskytnutí dotace. Udržitelnost projektů tedy nemusí být tolik ohrožena a existuje reálná šance, že přijaté dotace nebudou muset být pro nedodržení podmínek vráceny. Muset vrátit téměř 15 mil. Kč by v současné situaci bylo velkou ránou, která by mohla znamenat účast v insolvenčním řízení.

Také u neukončených projektů je situace nejistá. Veškeré investice společnosti se pozastavily, FORMPLAST PURKERT, s. r. o., požádal o prodloužení termínů k dokončení a až se prodloužený termín bude blížit, buď projekt uskuteční, nebo požádá o další prodloužení, čemuž nemusí být vždy vyhověno.

5.3 Drobná zlepšení stávajícího systému

Čerpání prostředků ze strukturálních fondů neprobíhá zcela hladce. Některé problémy vznikly při tvorbě systému (ve fázi programování), jiné při samotném čerpání. Každý

z operačních programů má svá specifika a obtíže, s nimiž se potýkají implementační struktury i zájemci o dotace. V této podkapitole se budu zabývat pouze problémy, které je možné odstranit ještě v tomto programovacím období.

Následující tabulky (č. 5 až 8), z nichž každá představuje jednu fázi procesu čerpání, identifikují problémové oblasti, jejich možný negativní dopad na žadatele a návrh možných řešení. Při jejich zpracování bylo využito poznatků a námětů pana ing. Jana Havránka, ředitele společnosti RAVEN Consulting, a. s., které dne 20. 9. 2006 přednesl na konferenci Evropské fórum podnikání Konkurenceschopnost – Konvergence – Kooperace, a nepublikovaných Zkušeností a postřehů zpracovatelů žádostí ROP NUTS II SV paní RNDr. Renaty Šedové ze společnosti OHGS, s. r. o.

Tabulka č. 5: Informace o dotacích

Problémová oblast	Dopad na žadatele	Návrh řešení
Informací o dotacích je až příliš mnoho, jejich kvalita a rozsah se výrazně liší v různých krajích nebo u různých subjektů implementační struktury.	Žadatelé mají problém se v takto nastaveném systému orientovat a získat relevantní informace.	Vytvořit jedno místo, kde budou základní informace o všech výzvách programů a dotačních titulů financovaných z Evropské unie, případně ze všech veřejných rozpočtů.
Zcela zásadním problémem je krátký časový úsek od zveřejnění informace o otevření nějaké výzvy do ukončení dané výzvy. Některé výzvy trvají krátký časový úsek.	V extrémních případech je problematické některé povinné přílohy vyřídit v daném termínu s ohledem na zákonné lhůty (např. stavební povolení). Mnoho záměrů potenciálních žadatelů se	Stanovit pevné termíny výzev a vyhlašovat je min. 1 – 2 měsíce předem. Výzvy by měly trvat nejméně 1 měsíc. Vyhlašovat kontinuální výzvy s průběžným vyhodnocováním a zveřejňováním objemu schválených prostředků a zbývajících alokací.

	nerealizuje kvůli nestihnutí těchto termínů či neochotě podstoupit stres z termínů a jednání s úředníky, po kterých je požadováno učinit úkon ve zkráceném termínu.	
Ze strany implementační struktury jsou od různých institucí (řídící orgány, zprostředkující subjekty) i jednotlivých pracovníků poskytovány odlišné informace, v některých případech jsou až v rozporu.	Pro žadatele výrazný problém, zejména s ohledem na fakt, že stanovisko těchto orgánů není většinou možno získat v písemné podobě a i tak není závazné.	Vytvořit databanku FAQ (často kladených otázek) a vypracovat k nim závazná stanoviska pro všechny instituce a orgány implementační struktury (např. pro ověřování, zda je žadatel malý nebo střední podnik, otázky týkající se veřejné podpory, podpory „de minimis“ a další).
Složitý systém změn Příručky pro žadatele a příjemce, upřesňujících metodických informací a pokynů při jednotlivých výzvěch.	Je složité sledovat a zachytit velké množství změn, které jsou uvedeny ve změnovém listu umístěném v úvodu Příručky.	Je třeba vytvořit jednoznačná pravidla, podle jaké verze Příručky se řídit (zda podle verze platné v době podání žádosti, v době uzavření smlouvy či vždy podle nejnovější). Bylo by vhodné množství změn v krátkém čase redukovat.

Tabulka č. 6: Administrace projektů

Problémová oblast	Dopad na žadatele	Návrh řešení
Část potenciálních žadatelů upustí od přípravy záměru s ohledem na vysokou administrativní náročnost.	Snížení zájmu žadatelů a nevyužití absorpční kapacity.	Kromě stávajících systémů podpory rozšířit podporu potenciálních žadatelů prostřednictvím dotovaného poradenství pro vybranou skupinu žadatelů.
Žadatel o dotaci sepisuje často zbytečné a nepodstatné informace, u některých dotačních programů nejsou informace (osnovy, formuláře, seznamy příloh apod.) na jednom místě, žadatel je proto nucen „pátrat“ na více místech. Je požadováno nepřiměřeně velké množství kopií žádosti i příloh, které není možno dodat v elektronické podobě.	Snížení zájmu žadatelů jak z důvodu vysoké administrativní náročnosti, tak i obavy z velké pravděpodobnosti vyřazení žádosti z důvodu nesplnění formálních požadavků.	Analyzovat rozsah požadovaných informací z hlediska jejich potřebnosti a na základě toho vymezit seznam nutných příloh, maximum podkladových materiálů zpracovávat a na implementační agentury předávat v elektronické podobě. Pokud to bude možné, zajistit sdílení dat o žadateli – např. založením karty žadatele u dané implementační agentury tak, aby žadatel, který opakovaně žádá o dotace, doložil pouze aktuální data o zamýšleném záměru a pouze případné změny týkající se přímo jeho osoby.
Zpracování projektů poradenskými firmami	Negativní dopady na žadatele v podobě	Připravit certifikaci poradců a poradenských firem v gesci

vykazuje výrazně odlišnou kvalitu – mnohdy nesplňují formální požadavky nebo jsou žádosti zpracovány formálně správně, ale bez vazby na realitu.	neúspěchu takových žádostí nebo problémů při realizaci projektu, který nemá oporu v realitě.	vybraného odpovědného orgánu, obdobnou např. Národnímu registru poradců, který je administrován Agenturou CzechInvest tak, aby byla zaručena kvalita poradenských služeb v oblasti dotační politiky.
Stále poměrně velká nezkušenost žadatelů i subjektů implementační struktury s managementem projektu, organizací výběrových řízení a plněním podmínek vyplývajících ze smlouvy v průběhu projektu a zejména po jeho ukončení (vyplňování průběžných a závěrečných zpráv, plnění monitorovacích ukazatelů a jejich vykazování atd.).	V případě nesplnění podmínek krácení až ztráta dotace včetně případné penalizace.	Posílit kapacity implementační struktury pro pomoc žadatelům a současně zajistit outsourcing poradenství v oblasti organizace a realizace výběrových řízení a monitoringu projektu, zejména v opatřeních, kde se vyskytují tyto problémy. Poradenství by mělo být ve dvojí rovině: 1.poradenství úspěšným žadatelům – konkrétní poradenství pro konkrétní projekt včetně školení a poskytnutí vzorových dokumentů; 2.poradenství pro řídicí a zprostředkující orgány – analýzy, studie, aktualizace příruček, metodická podpora (vzorové dokumenty, formuláře), školení a

		workshopy.
Webová aplikace Benefit 7+ se ke konci výzvy značně zpomaluje díky značnému množství přihlášených uživatelů. Obsah nápořád není příliš výstižný a rozsah polí je mnohdy neúměrný.	Obtížnější zacházení se systémem. Zpomalení v závěru výzvy výrazně snižuje jistotu, že změny budou včas provedeny a uloženy.	Výzvy na jednotlivé oblasti podpory časově rozložit a dohlédnout, aby ke konci výzvy byla aplikace funkční (údržby i nadále předem ohlašovat a cca 3 poslední dny dbát, aby byl Benefit 7+ nepřetržitě funkční).

Tabulka č. 7: Hodnocení projektů a jejich implementace

Problémová oblast	Dopad na žadatele	Návrh řešení
V některých případech jsou monitorovací indikátory pro zhodnocení dopadu realizace daného projektu zcela irelevantní. Pokud monitorovací indikátor souvisí s hodnotícími kritérii (např. zvýšení počtu pracovních míst, zvýšení obrátu), žadatel může pro dosažení maximálního hodnocení uvádět hodnoty, kterých nebude schopen dosáhnout.	Žadatelé uvádějí hodnoty monitorovacích indikátorů, které jsou v lepším případě zavádějící, v horším případě nedosažitelné, aby získali maximální počet bodů. To může vést ke krácení dotace nebo jejímu odebrání.	Vyžadovat pouze monitorovací indikátory, které jsou pro dané opatření či program relevantní. Je vhodné omezit vazbu monitorovacích indikátorů a hodnotících kritérií tak, aby se omezilo nebezpečí vrácení dotace z důvodu nedodržení výše indikátorů a následně čerpání dle pravidla N+2 (N+3).
Hodnotící (bodovací) kritéria jsou někdy	V programech s maximálně	Systém hodnocení projektů by měl zahrnovat jak složku

nastavena tak, že určitá skupina objektivně oprávněných žadatelů je diskriminována a naopak někteří mohou žádat stále (např. doložení členství v různých organizacích). Problém lze spatřit na druhou stranu i v opačném případě – výběrem žádostí založeném na zcela subjektivním posudku jedné či více osob.	objektivním hodnocením nastává často situace, že dotaci může získat pouze omezená skupina žadatelů, kteří jsou schopni získat dostatečný počet bodů. V případě zcela subjektivního hodnocení je nebezpečí ztráty důvěry žadatelů, zejména v případě, kdy jsou nakonec výběrovou komisí vybrány projekty s nižším bodovým hodnocením na základě doplňkových kritérií.	objektivního hodnocení (např. finanční zdraví žadatele), tak i subjektivního hodnocení (zejména z pohledu relevance projektu směrem k cílům výzvy, jeho potřebnosti a dopadu na cílové skupiny) v rozmezí bodové škály. Všechna kritéria by měla být zahrnuta již při hodnocení žádosti, neměla by se vyskytovat dodatečná kritéria, která žadatelům nejsou dostupná předem.
--	--	--

Tabulka č. 8: *Evaluace&Audit*

Problémová oblast	Dopad na žadatele	Návrh řešení
Informace o nedostatečné úrovni čerpání, zejména s ohledem na splnění pravidla N+2/N+3 (způsobeno posuny realizace ze strany	Žadatelé jsou často „tlačeni“ ke zkrácení realizace projektu nebo úpravě harmonogramu.	Provádět podrobné analýzy čerpání aktualizované v 14ti denní až měsíční periodicitě se zaměřením na problematická opatření a s akcentem na sledování a vyhodnocování plnění

úspěšných žadatelů).		harmonogramů realizace projektů, podávání žádostí o platbu.
Špatná publicita schválených žádostí i úspěšných projektů, příkladů nejlepší praxe a nejrizikovějších kroků v dotačním cyklu.	Žadatelé nemají představu, jaké projekty jsou v jednotlivých programech úspěšné a nemají dostatečné informace o tom, jaké jsou nejčastější problémy a nedostatky v jednotlivých fázích dotačního cyklu.	Využít jak stávající komunikační kanály (www.strukturalni-fondy.cz), tak i zaměřením se na další (periodika zaměřená na problematiku dotací a se vztahem k zaměření projektů). Jako druhý významný informační kanál lze využít workshopů za účasti úspěšných žadatelů v daném opatření či výzvě – je tak zajištěn přenos „best practices“ a praktických zkušeností jak mezi účastníky, tak i po jejich analýze dalším zainteresovaným subjektům.

5.4 Návrhy pro období 2014+

Jednání o podobě strukturálních fondů v programovacím období 2014-2020 již probíhají, avšak zatím se projednávají pouze základní rysy (které oblasti budou moci čerpat, jaké budou cíle apod.). Technické zajištění přijde na pořad jednání až posléze, a proto návrhy na jeho zlepšení je třeba diskutovat, dokud je čas na důkladné zvážení jejich přínosů i rizik.

Za největší nedostatek úpravy čerpání prostředků ze strukturálních fondů (jak se projevuje v České republice) považují přílišnou složitost systému a s tím spojenou

administrativní náročnost. Z velké části to je bohužel vina České republiky. Jistý posun oproti rokům 2004-2006 sice nastal, avšak žádných radikálních změn jsme se nedočkali. Na úrovni EU byla chválihodným počinem např. redukce finančních nástrojů, na národní úrovni např. zrychlení finančních toků směrem k příjemcům. Naopak za negativní změnu považují např. zvýšení počtu programů v České republice, zejména pak vznik regionálních operačních programů.

Níže je několik návrhů pro nadcházející programovací období. Tyto návrhy jsou zaměřeny na implementaci v České republice a vycházejí z předpokladu, že Evropská unie příliš nezmění požadavky na technické zabezpečení čerpání ze strukturálních fondů.

5.4.1 Snížení počtu operačních programů

Toto opatření by mělo ušetřit hodně nákladů spojených s provozem jednotlivých operačních programů. Například Úřad Regionální rady regionu soudržnosti NUTS II Severovýchod zaměstnává 67 zaměstnanců, dále je 32 lidí v Monitorovacím výboru a 23 lidí ve Výboru Regionální rady. Nikdo z nich pochopitelně nepracuje zdarma jako dobrovolník. Jen osobní náklady v roce 2007 činily 12 029 123 Kč, na činnost Regionální rady Severovýchod bylo v r. 2007 vynaloženo celkem 31 830 414 Kč.⁵² K těmto provozním nákladům je třeba připočíst i prostředky, které Regionální rada Severovýchod získala jako dotaci ze strukturálních fondů. V roce 2007 to v oblasti podpory 5.1 – Podpora aktivit spojených s realizací a řízením ROP bylo celkem 33 852 218 Kč a v následujícím roce již 89 425 331 Kč. Všechny tyto náklady by pochopitelně nebyly ušetřeny, protože by musela být posílena centrální absorpční kapacita, ale i tak by jistě úspory byly nemalé.

Pokud by v ČR byl jediný operační program, musel by jeho řídicí orgán (pravděpodobně by jím bylo Ministerstvo pro místní rozvoj) spolupracovat s dalšími ministerstvy (dopravy, životního prostředí apod.) nebo zaměstnat specialisty z daných oborů, aby mohl kvalifikovaně posuzovat projekty z oblastí podpory týkajících se těchto resortů. Dále by bylo vhodné pro regionální oblasti podpory navázat spolupráci s krajskými úřady nebo pro tento účel využít část stávajících kapacit regionů soudržnosti.

52 příloha č. 1 k Závěrečnému účtu a rozboru hospodaření RR. [citováno 5. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/informace-pro-verejnost/uredni-deska/informace-urr>

Dekonzentrovány by byly pouze ty činnosti, k jejichž kvalitnímu zvládnutí je třeba znalost specializovaného oboru (doprava, lidské zdroje apod.) či regionu. Ostatní činnosti by mohly být vykonávány centrálně. Výhodou by byla nejen úspora pracovních sil, ale také jednotnost v požadavcích a v rozhodování. Celý systém podpor by tak byl ucelenější a méně složitý.

5.4.2 Zjednodušení kontroly

Je pochopitelné, že když Evropská unie i Česká republika nabízejí peníze téměř zdarma, je to lákavé pro mnoho „podnikavců“, kteří touží zbohatnout bez poctivé práce. Proto je nutná kontrola, co se s poskytnutými dotacemi děje. Způsob, jakým je v současnosti kontrola prováděna, však spočívá zejména v kontrole listin, jak se říká „od stolu“. Aby takovou kontrolu nebylo snadné přelstít, jsou vyžadovány téměř všechny myslitelné listinné materiály, v nichž musí vše být v naprostém pořádku (v účetnictví se kvůli zaokrouhlování haléřů žadatelé dostávají do těžkostí, neboť mnohdy není snadné uvést v soulad účetní doklady, cash-flow a požadovaný účetní stav).

Navrhují vyžadovat méně listin a více provádět kontroly na místě. Jedna kontrola na místě mnohdy nahradí několikadenní studium listin a je i pro příjemce dotace příjemnějším a levnějším řešením. Dalším pozitivem by bylo snížení počtu zaměstnanců, kteří se kontrolou listin zabývají.

Také považuji za vhodné mírněji postihovat drobná neúmyslná pochybení a více se zaměřit na pokusy o podvod. Žadatelé s poctivým úmyslem by měli usnadněný život a nemuseli by se úzkostlivě strachovat, zda poskytovatel nenašel nějaký drobný nedostatek.

Jsem si vědom, že v České republice, která je proslulá korupcí a zneužíváním veřejných zakázek, je tento návrh možná příliš riskantní a při nedostatečně promyšleném nastavení by mohl odstartovat vlnu správních deliktů a trestných činů týkajících se veřejných zakázek či poškození finančních zájmů Evropských společenství. Avšak výsledek v podobě zjednodušení a zpřehlednění za to podle mého názoru stojí.

5.4.3 Debyrokratizace

Již v předchozím textu jsem naznačoval, že považuji za důležité snížit náklady na administrativu a celý systém zjednodušit. Jsou to jakési spojené nádoby. Čím je systém složitější, tím větší administrativní aparát je třeba k jeho zvládnutí.

Potřebu snížení administrativní zátěže si uvědomují i orgány EU. Evropská komise v lednu 2007 představila Akční program na snížení administrativní zátěže v Evropské unii, který byl v březnu téhož roku schválen Evropskou radou. Cílem je snížit administrativní zátěž do roku 2012 o 25 %, což by podle odhadů mělo ekonomice Evropské unie přinést nárůst HDP o 1,4 %. Evropská komise chce podpořit i členské státy, aby podobná opatření činily též na národní úrovni.⁵³

Byla by škoda, kdyby velká část prostředků ze strukturálních fondů byla spotřebována na administrativu. Proto by veřejnost měla vytvářet tlak na úsporná opatření. K tomu však potřebuje mít přístup k informacím týkajícím se provozních nákladů správních orgánů. Proto mne překvapilo, když má žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, byla zamítnuta. Žádal jsem o poskytnutí Operačního manuálu Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod, který podrobněji upravuje nakládání s prostředky získanými ze strukturálních fondů. Bylo mi však sděleno, že podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., se jedná o informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, a proto nebude poskytnuta. Z projektů v oblasti podpory 5.1 – Podpora aktivit spojených s realizací a řízením ROP, které mi byly poskytnuty, však není zřejmé, zda prostředky byly vynaloženy účelně.

Se značnými náklady a plýtváním ve veřejné správě se bohužel nesetkáváme v České republice ojediněle. To ukazuje, že prvotní příčina tkví v myšlení lidí. Pokud se nezmění způsob myšlení, těžko lze očekávat, že se zlepší veřejná správa.

5.4.4 Více soft investic

Jak jsem uvedl sub 2.4, podpora aktivit, které dopadají plošně (jako např. podpora vzdělání a vědy), není selektivní, nepomáhá konkrétním podnikům a lze u ní očekávat

53 http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_en.htm [citováno 23. 3. 2009]

největší pozitivní externality na rozdíl od dotací jednotlivým podnikům, kde lze naopak očekávat značné negativní dopady na odvětví a celou ekonomiku.

Problémem u investic do lidských zdrojů je horší měřitelnost výsledných efektů a účelnosti vynaložených prostředků. Navíc zde je třeba důkladně zpracovaná koncepce, která by byla zaměřena na všestranný rozvoj osobnosti, a hlavně ochota obyvatelstva nebýt pohodlný, vzdělávat se a vyvíjet nemalé úsilí, které neponese ovoce ihned, ale možná až po delší době.

Je to tedy investice s nejistým výsledkem, opožděnými efekty a s velkými nároky na obyvatelstvo. Pokud by však tato rizika byla překonána, dalo by to České republice potenciál stát se jedním z nejvyspělejších států světa po stránce materiální i po stránce lidské, morální.

Dosažení tohoto výsledku bohužel není příliš reálné, neboť se nedomnívám, že by se v České republice našel dostatek lidí, kteří by byli schopni prosadit potřebné změny a vymyslet a zrealizovat potřebné projekty. Také by většina obyvatelstva musela být ochotna přestat žít konzumním způsobem života a začít na sobě více pracovat. Což se zřejmě nestane, neboť každý má svobodnou vůli, a jak ukazují průzkumy veřejného mínění a výsledky voleb, mnoho lidí radši zdarma dostane krajíc chleba, než aby si vlastním úsilím vydělali peníze na prvotřídní kaviár. O morálním profilu naší společnosti ani nemluvě...

Investice do lidských zdrojů tedy spíše nedoporučuji výrazně zvyšovat, protože by se velmi snadno mohlo stát, že výsledný efekt bude ještě menší než z „tvrdých“ investic. Navíc kdo opravdu touží po vzdělání, tomu se jej dostane, neboť u nás je tak vysoká životní úroveň, že i ti nejchudší se mají mnohem lépe než většina lidí ještě před sto lety.

6. Závěr

Problematika strukturálních fondů je natolik obsáhlým tématem, že není možné ji komplexně zmapovat v jedné diplomové práci. A když je cílem práce zjišťovat, zda je jejich existence prospěšná a jaké změny stávajícího systému čerpání by byly užitečné, nezbyvá, než se danou problematikou zabývat jen z určitých hledisek a uchýlovat se k jistým zjednodušením. Přesto věřím, že cíl práce byl v rámci daných možností splněn, neboť jsem uvedl a zhodnotil mnohé argumenty zastánců i odpůrců Evropské unie a strukturálních fondů. Ač hodnocení nebylo pro nedostatek prostoru příliš důkladné, základní myšlenky byly uvedeny a mohou tak čtenáři sloužit k dalšímu zamyšlení.

Pokusím se shrnout své názory na otázky položené v úvodu této práce. Evropská unie i strukturální fondy mají více kladů než záporů. Největšími pozitivy existence EU je prevence válečných konfliktů mezi jejími členy, výrazné přispění k růstu životní úrovně, posilování vazeb mezi členskými státy a projevování solidarity. Evropská unie se naopak vyznačuje značným stupněm byrokratizace, tvorbou objemného, složitého a nepřehledného právního řádu, nákladností administrativy a nemalou měrou přerozdělování, které je do značné míry neefektivní. Kladem strukturálních fondů je hlavně pomoc chudším regionům, tedy šlechtnost, s níž se v politice příliš nesetkáváme. Za negativní považuji opět přílišnou složitost a nákladnost administrativy zajišťující provoz systému.

V probíhajícím programovacím období nelze očekávat žádné radikální změny, protože základní kontury jsou dané a neměnné až do roku 2013. I tak je ale záhodno usilovat o drobnější úpravy, které mohou zpříjemnit a zefektivnit čerpání ze strukturálních fondů. Pro následující programovací období považuji za důležité výrazně snížit počet operačních programů, pokud možno na jediný. Dále doporučuji zjednodušit kontroly a více uplatňovat kontrolu na místě místo kontroly mnoha listin. Postihy za drobné nedostatky ze strany příjemců by podle mého názoru měly být mírnější a přísné tresty by měly být ponechány pro potírání podvodů. Posledním zásadním krokem kupředu by měla být debyrokratizace spojená se zjednodušením a zlevněním celého systému. Spíše zbožným přáním je více investic do lidských zdrojů, které by se snažily o všestranný rozvoj osobnosti. Tyto investice

jsou velmi rizikové. Pokud by však splnily svůj účel, z České republiky by se mohla stát země vyspělá po stránce materiální i lidské a morální.

O rozsáhlosti tématu (zároveň i o složitosti české právní úpravy) svědčí i fakt, že ani po poměrně důkladném studiu strukturálních fondů nemám pocit, že jsem se v této oblasti stal odborníkem. Své znalosti hodnotím jako základní, bez detailní orientace v některé podoblasti. Přesto jsem rád, že jsem se této problematice věnoval, bylo to pro mne zajímavé a obohacující.

Bylo by mi pro mne ctí a potěšením, kdyby tato práce nebyla přínosem pouze pro mne, ale kdyby myšlenky a náměty pro budoucí právní úpravu našly své příznivce, kteří by je – třeba i bez seznámení se s touto prací – prosazovali do praxe, kde by se osvědčily.

Resumé

The topic of my thesis is called “Drawing resources from European Structural Funds (juridical and economical aspects)”. The topic is very complex, therefore I could not follow it in detail, but I had to simplify and to focus on some of the important aspects of the issue. The intention of the thesis is above all to seek answers to questions, whether the drawing of resources from structural funds is beneficial and if its current form is the ideal solution. I suggest that my personal opinions of structural funds are in to a degree influenced by my global stance to the European Union.

I am glad that the partnership of European nations allows to keep the peace and to provide an area of freedom, security and justice. Community members have an opportunity to derive benefits from a larger market, which is one of the most important factors of good economic growth. The existence of the EU is also strengthening the mutual relations between member states and their solidarity, which shows markedly in the regional policy. On the other hand, there are some aspects that bother me – a high level of bureaucratization, the creation of complicated and not easily administered law, resulting in an expensive administration and considerable scale of largely ineffective redistribution.

The regional policy of the European Union is a reflection of the solidarity because the richer countries contribute to the development of poorer states and regions in order to increase the living standard of the population throughout the entire European Union. Structural funds are instruments of the regional policy and they contribute to the strengthening of the cooperation between regions, too.

Further I continue by the description of the European Union policy of economic and social cohesion. At first I characterize the system of subventions and then I present the reasons for the administration of the EU regional policy. They are especially subvention for poorer nations, compensation impacts of un-regional policies, strengthening trans-border cooperation between regions and the functionality of economic and monetary union. This regional policy is very important for the European Union because its share of the EU costs is 35,7 % that is 347,410 MLD EUR in the period from 2007 to 2013.

The policy of economic and social cohesion falls under community policies. It means that its focal point and administration rests on member states whilst EU authorities care about coordination and precise administration. For the present period, the European Union specified three objectives of the policy of economic and social cohesion. They are the Convergence objective, Regional Competitiveness and Employment, and European Territorial Cooperation. The administration of the objectives is financed from two structural funds (European Regional Development Fund and European Social Fund) and from the Cohesion Fund. Every activity should follow these five basic principles: Programming, Partnership, Concentration, Complementation and Monitoring and Evaluation. Everybody is obligated to respect also two horizontal themes going across each of operational programs – equal opportunities and sustainable development. The utilization of resources from the European structural funds should have a positive impact on the Czech GDP progress.

In the next chapter I am describing the functioning of the structural fund system and I am also presenting the most important documents of the European Union and the Czech Republic. I also characterize co-coordinating institutions (National Co-ordination Authority, Monitoring Committee, Paying and Certifying Authority, Audit Authority), management of operational programs (General Regulation, Intermediate Bodies, Monitoring Committee) and financial flows (between EU and Czech Republic, payments for beneficiaries, co-financing).

Thereafter follows a chapter concerned with the drawing of resources from the perspective of the applicant. It describes the steps, which the applicant has to go through in order to obtain a subsidy from structural funds. I then present an example of experiences, associated with this procedure, experienced by FORMPLAST PURKERT, s. r. o. There are some interesting effects of global economic crisis and required responses by the company.

The implementation of the structural funds in the Czech Republic is overly complicated, expensive and difficult for administration. It is impossible to make any major changes before the end of this programming period. Even so, it is advisable to pursue minor revisions, which can make the procedure more comfortable and more efficient. I suggest for the following programming period to reduce markedly the number of operational programs, preferably to have only one. Furthermore I recommend to simplify the control and

to substitute inspections for excessive data collecting. Punishments for small defects should be in my opinion soft, while hard punishments should be left for the persecution of frauds. The last essential modification should be the decrease of bureaucracy related to the simplification and reduction of the whole system. Rather wishful thinking would be more investments into human resources, which would support an overall development of personality. These are high-risk investments, but if they met expectations, the Czech Republic would become even more advanced materially, humanly and also morally.

Seznam použité literatury

Knižní publikace

- Baldwin, R., Wyplosz, Ch. Ekonomie evropské integrace. Přeložili Šaroach, S., Viktorová, D. a kol. 2. vydání. Praha: Grada Publishing, 2008, 480 s., ISBN 978-80-247-1807-1.
- Cihelková, E. a kol. Nový regionalismus: teorie a případová studie (Evropská unie). Praha: C. H. BECK, 2007, 361 s., ISBN 978-80-7179-808-8.
- David, V., Nett, A. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C. H. Beck, 2007, 354 s., ISBN 978-80-7179-562-9.
- Had, M. Česká republika v Evropské unii : členství, přínosy, výzvy. Praha: Linde, 2006, 200 s., ISBN: 80-7201-611-3.
- König, P., Lacina, L., Přenosil, J. Učebnice evropské integrace. 2. aktualizované vydání, Brno: Barrister & Principal, 2007, 402 s., ISBN 978-80-7364-044-6.
- Malach, A. a kol. Jak podnikat po vstupu ČR do EU. Praha: Grada 2005, 524 s., ISBN 80-2470-906-6.
- Mises, L. von. Liberalismus. Přeložili Kvasničková, A., Talábová, Z., Šíma, J. Praha: Ekopress, 1998, 186 s., ISBN 80-8611-908-4.
- Peltrám, A. a kol. Evropská integrace a Česká republika. Praha: Grada Publishing, 2009, 144 s., ISBN 978-80-247-2849-0.
- Pomahač, R. Evropské veřejné právo. Praha: ASPI Publishing, 2004, 240 s., ISBN 80-7357-014-9.

Internetové publikace

- Chvojková, A., Květoň, V. a kol. Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013. Praha: Ireas, 2007, 183 s., ISBN

978-80–86684–43–7. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z:

www.ireas.cz/download/publikace/pub041.pdf

- Kolektiv. Abeceda fondů EU. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor evropských fondů, 2007. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z:
<http://www.strukturalni-fondy.cz/nrps/publikace-abeceda-fondu-eu-2007-2013>
- Kolektiv. Fondy EU: Glosář základních pojmů. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor vnějších vztahů, 2005. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z:
<http://www.strukturalni-fondy.cz/rps/publikace-glosar-zakladnich-pojmu>
- Potluka, O. a kol. Průvodce strukturálními fondy EU. Praha: Ireas, 2003, 195 s., ISBN 80–86684–02–4. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z:
www.ireas.cz/download/publikace/pub004.pdf

Odborné články

- Galuščák, K. a kol. Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou 2008. ČNB. [citováno 4. 3. 2009] Dostupné z:
<http://www.cnb.cz/cs/obecne/rozsiřene-vyhledavani.jsp?cnb-search-area=czech-version&cnb-folder=%2Fcs%2Fobecne%2F&cnb-search-action-block=search&cnb-search-query=anal%C3%BDzy+slad%C4%9Bnosti+%C4%8Desk%C3%A9+ekonomiky+s+euroz%C3%B3nou>
- Isensee, J. Účelový svazek nebo hodnotové společenství. Přeložil Grinc, J. Bulletin Občanského institutu, 2008, č. 207, ISBN 978-80-86972-37-4.
- Tříška, D. Public Private Partnership – jeho možnosti a meze. Scientia et Societas, 2007, ročník III., č. 3, 134 s., ISSN 1801-7118.
- Whelanová, M. Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU. Právní rozhledy, 2008, č. 24, s. 883-887, ISSN 1210-6410.
- Zemplinerová, A., Paneš, P. Státní podpora podniků a konkurenceschopnost odvětví. Politická ekonomie, 2008, č. 2, s. 182-195, ISSN 0032-3233.

Legislativa

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- rozhodnutí Rady EU č. 2006/702/ES ze dne 6. 10. 2006, o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost.
- nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.
- nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. 12. 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

Ostatní

- Havránek, J. Efektivita a účinnost institucionálního rámce pro čerpání strukturálních fondů. Evropské fórum podnikání: Konkurenceschopnost – Konvergence – Kooperace, dne 20. 9. 2006. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: http://www.efp.cz/2006/index.php?id_name=program
- Strejček, I. Strukturální fondy EU - plýtvání a neefektivní alokace zdrojů. [citováno 17. 2. 2009] Dostupné z: http://www.istrejcek.cz/texty/2006/060922_plytvani.htm
- Šedová, R. Zkušenosti a postřehy zpracovatelů žádostí ROP NUTS II SV. Ústí nad Orlicí, 2008, nepublikováno.
- usnesení vlády č. 560/2006 ze dne 17. května 2006 o Strategii regionálního rozvoje České republiky.
- Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_2007-2013_s_platnosti_od_01062008_pdf.pdf
- Návrh Národního rozvojového plánu České republiky 2007-2013. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1141122325.materi-l-nrp---iii.-nrp-upraveny---str-113-a-124.pdf>
- Národní strategický referenční rámec České republiky 2007-2013. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/NOK/NSRR_final_1.pdf
- Prováděcí dokument operačního programu Technická pomoc. [citováno 19. 3. 2009] Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Programy_2007_2013/OP_TP/AKTUALNI_PD_OP_TP_220508.pdf
- Prováděcí dokument Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod pro období 2007 – 2013, verze 4.0. [citováno 27. 2. 2009]

Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/data/sharedfiles/3393/pd-rop-sv-verze-4.0.pdf>

- Příručka pro žadatele a příjemce ROP NUTS II Severovýchod, verze 6.0. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/data/sharedfiles/3394/ppzp-verze-6.0.pdf>
- Smlouva o poskytnutí dotace č. PU/0009/S, Regionální operační program NUTS II Severovýchod. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/informace-pro-verejnost/uredni-deska/informace-urr>
- Smlouva o poskytnutí dotace č. HK/0378/S, Regionální operační program NUTS II Severovýchod. [citováno 25. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/informace-pro-verejnost/uredni-deska/informace-urr>
- Podmínky poskytnutí dotace v rámci prioritní osy 3. Efektivní energie, oblasti podpory 3.1 Úspory energie a obnovitelné zdroje energie, programu EKO-ENERGIE v operačním programu Podnikání a inovace. Číslo vydání/aktualizace: 5/0. [citováno 18. 3. 2009] Dostupné z: <http://www.czechinvest.org/data/files/vzor-podminek-poskytnuti-dotace-1213-cz.pdf>
- Závěrečný účet a rozbor hospodaření RR regionu soudržnosti Severovýchod za rok 2007. [citováno 27. 2. 2009] Dostupné z: <http://www.rada-severovychod.cz/informace-pro-verejnost/uredni-deska/informace-urr>

Internetové zdroje

- www.businessinfo.cz
- www.cnb.cz
- www.czechinvest.org
- <http://ec.europa.eu>
- www.europarl.europa.eu
- www.efp.cz
- www.euractiv.cz

- www.euroskop.cz
- www.istrejcek.cz
- www.mfcr.cz
- www.mmr.cz
- www.mpo.cz
- www.msmt.cz
- www.rada-severovychod.cz
- www.strukturalni-fondy.cz