

KOHEZNÍ POLITIKA

V ŠIRŠÍCH

SOUVISLOSTECH

OLDŘICH HÁJEK, JIŘÍ NOVOSÁK

GEORG 2010

Recenzovali:

Prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková

Doc. RNDr. Tadeusz Siwek, CSc.

Ing. Petr Zahradník

Tato monografie byla zpracována jako jeden z výstupů projektu financovaného Interní grantovou agenturou UTB ve Zlíně č. IGA/61/FaME/10/A "Vývoj a hodnocení výkonnosti klastrových politik, klastrů a jejich členů s využitím principů benchmarkingu".

Oldřich Hájek, Jiří Novosák

Kohezní politika v širších souvislostech

Vydal GEORG

Bajzova 11, 010 01 Žilina

Publikace neprošla jazykovou úpravou

První vydání, Žilina 2010

© Oldřich Hájek, Jiří Novosák 2010

ISBN 978-80-89401-19-2



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D. vystudoval v roce 2004 Sociální geografii a regionální rozvoj na Přírodovědecké fakultě Ostravské univerzity. Titul Ph.D. získal na stejné fakultě v oboru Environmentální geografie. V současné době působí na Fakultě managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně jako ředitel Ústavu regionálního rozvoje, veřejné správy a práva. Během své praxe působil v řadě firem a institucí orientovaných na problematiku regionálního rozvoje, v letech 2007-2010 zastával funkci vedoucího oddělení koncepcí a analýz na Odboru strategického rozvoje Zlínského kraje. Realizoval, či participoval na realizaci několika výzkumných projektů a je autorem řady studií a odborných článků v tuzemských i zahraničních periodících. Odborně se zaměřuje na problematiku kohezní politiky, klastrových iniciativ a strategického plánování v regionálním rozvoji.



Mgr. Jiří Novosák, Ph.D. vystudoval obor Matematika a Zeměpis na Univerzitě Palackého v Olomouci. Titul Ph.D. získal v oboru Environmentální geografie na Přírodovědecké fakultě Ostravské univerzity. V současné době působí jako odborný asistent na Ústavu regionálního rozvoje, veřejné správy a práva Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně. Participoval na realizaci několika národních i mezinárodních projektů. Je koeditorem monografie *Migration, Development and Environment* vydané Cambridge Scholar Publishing v roce 2008 a autorem řady dalších recenzovaných studií a článků. Jeho vědecké zaměření se koncentruje do oblasti urbánní geografie, migrace a regionálního rozvoje.

OBSAH

Úvod	1
1. Vývoj evropské integrace	3
1.1. Směrem k Maastrichtské smlouvě	5
1.2. Éra po Maastrichtu	21
2. Kohezní politika v procesu evropské integrace	33
2.1. Směrem k současné podobě kohezní politiky	35
3. Koncepční a právní aspekty kohezní politiky	60
3.1. Princip koncentrace	65
3.2. Princip programování	73
3.3. Vybrané právní aspekty kohezní politiky	80
4. Finanční aspekty kohezní politiky	87
4.1. Finanční aspekty kohezní politiky do roku 2006	96
4.2. Finanční aspekty kohezní politiky v programovém období 2007–2013	105
5. Kohezní politika v České republice	112
5.1. Kohezní politika v České republice v předvečer vstupu do EU	113
5.2. Kohezní politika v České republice v programovém období 2004–2006	127
5.3. Kohezní politika v České republice v programovém období 2007–2013	135
5.4. Střípky projektového managementu kohezní politiky	149
5.5. ROP Střední Morava	154
6. Konvergence, divergence a kohezní politika	164
6.1. Konvergence zemí a regionů EU – HDP na obyvatele	165
6.2. Prostorová analýza dopravních projektů v České republice podpořených kohezní politikou	174
7. Závěr aneb budoucnost kohezní politiky	182
7.1. Diskuse o budoucnosti unijního rozpočtu	182
7.2. Diskuse o budoucnosti kohezní politiky	184
Literatura a zdroje informací	199
Rejstřík	209
Seznam zkratk	214

Úvod

Historie Evropy je protkána nesčetnými válečnými konflikty, které na dlouhou dobu ovlivnily další směřování starého kontinentu. V pozadí těchto konfliktů stojí odlišnost zájmů jednotlivých evropských států, ať již motivovaných ekonomickými, náboženskými, etnickými či politickými faktory. Mimořádně vysoký stupeň diverzity představuje charakteristický znak Evropy, který na jednu stranu utváří potenciál pro využití výhod z odlišnosti, ale na druhou stranu v sobě skrývá hrozby tenzí z odlišností plynoucích. A právě využití potenciálu výhod respektive prevence hrozeb evropské různorodosti je jedním z klíčů pro pochopení tajemství unikátního integračního projektu, který byl na starém kontinentu iniciován krátce po skončení druhé světové války.

Prostor je jednou z neoddelitelných dimenzí různorodosti, přičemž disparity je možné sledovat na úrovni lokální, regionální, národní i globální. Z globálního hlediska patří země evropského kontinentu k hospodářsky nejrozvinutějším, přesto i zde existují výrazné rozdíly v ekonomické výkonnosti jak jednotlivých zemí, tak jednotlivých regionů. Historické zkušenosti naznačují, že příliš vysoká úroveň prostorových disparit představuje vážnou hrozbu pro zachování územní celistvosti dané teritoriální jednotky a tato obava se stala již od jejího začátku součástí projektu evropské integrace. Takto světlo světa spatřila myšlenka hospodářské a sociální soudržnosti, která utváří základní stavební kámen evropské kohezní politiky již od jejího počátku.

Myšlenka hospodářské a sociální soudržnosti byla v době svého narození relativně málo významnou součástí projektu evropské integrace, nicméně s tím, jak projekt sjednocené Evropy získával stále ostřejší obrysy šířící se do vyššího a vyššího počtu států, získávala na důležitosti i otázka zvyšujících se prostorových disparit. Na tomto základě se kohezní politika, zaměřená na posilování hospodářské a sociální soudržnosti mimo jiné prostřednictvím snižování míry zaostávání nejméně rozvinutých regionů, stala stále více viditelnou a takto přitáhla zájem širšího a širšího spektra různých názorových skupin. V očích jedné skupiny názorů je kohezní politika účinný nástroj, který napomáhá nejen rozvoji cílových oblastí, ale rovněž posouvá vpřed celý projekt evropské integrace. V očích druhé skupiny názorů je kohezní politika nežádoucí nástroj administrativního přerozdělování, který narušuje myšlenku volného fungování trhu.

Pro posouzení myšlenkového rámcu obou uvedených pohledů na kohezní politiku je zásadní poznání její podstaty a to v komplexních souvislostech. Cílem této knihy je proto syntetizovat informace týkající se kohezní politiky a to v širších ekonomických, sociálních a politických vztazích. Z metodologického hlediska byl zvolen přístup vysvětlující souvislosti kohezní politiky na historickém pozadí. Kniha je členěna do sedmi kapitol, kdy první kapitola se zabývá vývojem evropské integrace včetně představení jejího základního teoretického rámce a druhá kapitola zasazuje roli kohezní politiky do procesu evropské integrace. Další dvě kapitoly se věnují architektuře kohezní politiky, přičemž třetí kapitola si všímá koncepčních a právních a čtvrtá kapitola finančních aspektů jejího fungování. Pátá kapitola shrnuje hlavní poznatky týkající se implementace kohezní politiky v České republice, šestá kapitola diskutuje úspěšnost kohezní politiky ve smyslu naplnění cíle konvergence hospodářsky zaostávajících regionů. Poslední kapitola pak představuje hlavní směry diskuse o budoucím směřování kohezní politiky po skončení současného programového období.

1. VÝVOJ EVROPSKÉ INTEGRACE

Geografický prostor evropského kontinentu byl v historii místem velkého počtu konfliktů založených na kulturních, ekonomických, ideologických i jiných základech. Na pozadí těchto konfliktů docházelo k překreslování hranic států, přičemž 20. století není v tomto směru výjimkou. Naopak intenzita následků válečných událostí dosáhla ve 20. století do té doby nevídaných rozměrů. A právě proto se již od počátku 20. století objevují myšlenky o nastolení mírové cesty Evropy prostřednictvím její integrace.¹

Období po první světové válce ovšem takové integraci nepřálo. Mírové smlouvy rozdělily Evropu na vítězné a poražené státy a při formulaci jejich obsahu chyběl charakter diskuse a dohody. Takto byl text smluv nucen poraženým z pozice síly, což vytvořilo nepřekonatelné překážky spolupráci a zárodek pozdějších národnostních konfliktů s vyvrcholením v jednání nacistického Německa. Současně hospodářská krize 30. let spustila válku protekcionistických opatření států a ochladila jejich jakýkoliv zájem o hospodářskou spolupráci či integraci. Myšlenka evropské integrace se tak opětovně objevuje až po druhé světové válce.

Jedním z odkazů druhé světové války se stala ekonomicky rozvrácená Evropa poznamenaná diskreditací konceptu národního státu. Současně skončení druhé světové války stimulovalo úvahy o potřebě vyvarovat se politického uspořádání, které bylo vytvořeno po roce 1918 a které se prostřednictvím vyvolávání starých křivd a nerovností stalo zárodkem dalšího válečného konfliktu. Významná role v tomto směru byla přisouzena procesu evropské integrace, přičemž argumentace ve prospěch tohoto procesu se opírala o jeho vnímání jako nástroje (McCORMICK 1999, URWIN 2007):

- prevence nacionalistických tendencí,
- prevence sovětské hrozby socialismu umocněné událostmi ve střední Evropě z roku 1948,
- prevence nedůvěryhodnosti USA jako spojence, který sleduje jen své vlastní zájmy²,

¹ Za jednu z nejvýznamnějších integračních myšlenek počátku 20. století lze označit Panevropské hnutí. Toto hnutí označuje za hlavního vnějšího nepřítele Evropy bolševické Rusko, kterému se může postavit pouze sjednocená Evropa. Současně integrovaná Evropa v sobě skrývá potenciál být efektivní hospodářskou opozicí USA. V souladu s procesem evropské integrace po druhé světové válce byla vize Panevropského hnutí primárně založena na myšlence hospodářské spolupráce evropských států s vyústěním ve finálním stádiu do podoby federativního uspořádání.

² Citlivost politických vztahů evropských zemí vůči USA lze dokumentovat zejména v otázkách bezpečnosti. McCORMICK (1999) uvádí, že ačkoliv vznik NATO v roce 1949 vytvořil vojenské spojení USA a zemí západní Evropy, USA si ponechaly možnost vstoupit do konfliktu jen tehdy, uznají-li to za nezbytné. Snaha

- tvorby synergických efektů v ekonomické obnově Evropy.

Percepce uvedených motivů evropské integrace se mezi jednotlivými mocnostmi lišila. Zatímco USA nebo Francie vnímaly evropskou integraci pozitivně ve směru jednak překážky šíření sovětského respektive německého³ vlivu a jednak vytváření ekonomických pozitiv hlubší spolupráce, Velká Británie se stavěla proti snahám o vytváření nadnárodních struktur a preferovala spolupráci na úrovni národních vlád (McCORMICK 1999). Na tomto základě URWIN (2007) tvrdí, že hlavní otázka evropské integrace krátce po válce se netýkala toho, zda integrace ano či ne, ale toho, jak by integrovaná Evropa měla vypadat. Zastánci razantního přístupu (např. italský federalista Altiero Spinelli) přitom upřednostňovali transformaci politického uspořádání do podoby federace s vytvořením nadnárodního institucionálního prostředí a se ztrátou části suverenity členských států, zatímco zastánci více skeptického přístupu (např. Jean Monnet) k evropské integraci kladli důraz na intenzivní mezivládní spolupráci a postupné vytváření funkčních vazeb mezi státy (BURGESS 2007).⁴ Obecně lze tvrdit, že v počátcích evropské integrace jednoznačně převládal druhý z uvedených přístupů a to rovněž v souvislosti s předpokládanou vůdčí rolí Velké Británie v tomto směru. Evropská spolupráce se tak na konci 40. let 20. století omezovala na vytvoření dvou mezivládních organizací (URWIN 2007):

- *Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci* (dále jen *OEEC*) založená v roce 1948 jako zastřešující organizace 16 evropských zemí, USA a Kanady pro koordinaci poskytování pomoci v rámci Marshallova plánu⁵
- Rada Evropy založená v roce 1949, sdružující primárně 10 členských států zabývajících se společnými ekonomickými a sociálními problémy na bázi kolektivního souhlasu

zbavit se závislosti na USA pak vedla Francii a Velkou Británii k rozhodnutí vstoupit do klubu zemí disponujících odstrašující hrozbou použití jaderných zbraní.

³ V tomto směru lze vnímat Bruselskou smlouvu z roku 1948, v níž se Francie, Velká Británie a země Beneluxu zavázaly poskytnout si vzájemnou pomoc v případě napadení Německem.

⁴ Jean Monnet založil svou koncepci sjednocené Evropy na postupném vytváření funkčních vazeb mezi státy a to v těch oblastech, které nenarušují jejich národní suverenitu ve formálním smyslu. Primární důraz proto položil na hospodářské oblasti. Vytváření funkčních vazeb bylo dále doplněno o institucionální prvek, kdy se nové instituce měly stát hybnou silou evropského integračního procesu s jeho vyvrcholením v podobě evropské federace. Altiero Spinelli založil svou preferenci razantního řešení přímým vytvořením evropské federace na tezi, že vliv národních států je příliš silný a vliv evropských institucí naopak příliš omezený, aby se Monnetův scénář mohl naplnit (BURGESS 2007).

⁵ Vytvoření *OEEC* vycházelo z požadavků USA na společnou administraci Marshallova plánu pro zvýšení efektivity programu (URWIN 2007).

Nově vytvořené mezivládní organizace se staly zárodkem procesu evropské integrace, současně však omezený rozsah spolupráce, na níž byly obě organizace postaveny, vyvolával v myšlenkách zastánců evropského federalismu představu o potřebě něčeho mnohem ambicióznějšího. Hlavní role v prvním dějství zpracování dramatu evropské integrace připadla na francouzského podnikatele a koordinátora národního ekonomického plánování Jeana Monneta a tehdejšího ministra zahraničí Francie Roberta Schumana.

1.1. Směrem k Maastrichtské smlouvě

Zkušenosti z rané fáze vývoje evropské integrace jasně ukázaly, že primárně plánovaná osa Francie – Velká Británie se nikdy nestane základním pilířem evropské integrace a že myšlenku hlubší evropské integrace bude možné aplikovat pouze na omezený počet zemí (URWIN 2007). Poznamenejme, že VANKE (2007) dokonce hovoří o frustraci proevropsky orientovaných zemí z postoje Velké Británie k nadnárodní formě integrace. Jean Monnet si dále uvědomoval, že výsledky mezivládní spolupráce jsou zatíženy problémy s dosažením konsensu a že efektivní ekonomické plánování je mnohdy potřebné na vyšší prostorové úrovni, než je národní stát. Na základě těchto úvah obrátil Jean Monnet svou pozornost k návrhu nadnárodní struktury pro rozvoj těžkého průmyslu s vytvořením osy Francie – Německo jako základního pilíře této spolupráce. McCORMICK (1999), URWIN (2007) zdůvodňují tento krok následujícími motivy:

- Rozvoj těžkého průmyslu představuje jasně formulovaný cíl v hospodářsky významném odvětví, atraktivní i pro politické reprezentanty.
- Spolupráce v oblasti těžkého průmyslu umožňuje hospodářsky rozvoj Německa s nadnárodním dohledem.
- Zapojení Německa do nadnárodních struktur umožňuje řešit otázku jeho ztracené důvěryhodnosti v očích dalších evropských zemí.

Robert Schuman se následně stal politickým propagátorem Monnetovy myšlenky s vyústěním jeho snah v podobě založení *Evropského společenství uhlí a oceli* (dále jen *ECSC*) v roce 1951 v Paříži jako vůbec první evropské nadnárodní instituce. Hlavním cílem *ECSC* byla společná francouzsko-německá koordinace produkce uhlí a oceli na bázi redukce překážek volného obchodu s možností přistoupení i pro další evropské země. Nabízenou možnost

využily pouze země Beneluxu⁶ a Itálie. McCORMICK (1999) poskytuje následující odpovědi na otázku, jaké politické motivy vedly jednotlivé země k tomuto rozhodnutí. Francie vnímala vytvoření *ECSC* jako cestu jednak k prevenci dalšího konfliktu s Německem a jednak k posílení vlastního vlivu v Evropě. VANKE (2007) poznamenává, že kvůli tomuto cíli byla Francie ochotna vzdát se části své suverenity. Německo a Itálie usilovaly o obnovu ztracené důvěryhodnosti a potlačení hrozeb nacionalismu, přičemž vstup do nadnárodních evropských struktur představoval jednu z možností naplnění tohoto cíle. Země Beneluxu byly motivovány jednak snahou o prevenci další německé invaze a zejména zájmem o posílení vlastního politického významu. Přistoupení dalších evropských zemí k *ECSC* naráželo na jejich dlouhodobou nedůvěru v nadnárodní organizace (např. Velká Británie), autoritářský režim národní vlády bez zájmu o vnější spolupráci (např. Španělsko) nebo preferenci vlastní neutrality (např. Rakousko).

ECSC se stalo základním modelem institucionálního uspořádání evropské nadnárodní organizace. Evropské zájmy zastupoval Vysoký úřad tvořený devíti členy nominovanými jednotlivými zeměmi *ECSC*, přičemž počet členů jedné země byl omezen dvěma reprezentanty. Vysoký úřad disponoval relativně silnými pravomocemi, které nevyžadovaly souhlas členských zemí, přičemž jeho prvním prezidentem se symbolicky stal Jean Monnet. Zájmy jednotlivých zemí *ECSC* reprezentovala Rada ministrů, jejíž ustanovení bylo motivováno zájmem malých zemí omezit vliv Francie a Německa. Společné shromáždění zástupců členských zemí zohledňující jejich populační velikost představovalo poradní orgán charakteru parlamentu, ovšem s výrazně omezenými legislativními pravomocemi. Konečně Evropský soudní dvůr byl ustanoven pro řešení sporů uvnitř *ECSC* (McCORMICK 1999).

Vytvoření *ECSC* vzbudilo pozitivní očekávání v očích zastánců procesu evropské integrace. Další vývoj však přinesl v tomto směru vystřízlivění a to zejména v souvislosti s dvěma událostmi. V první řadě spolupráce v rámci *ECSC* nenaplnila ambiciózní očekávání do ní vkládaná, neboť se nepodařilo dostat plně pod nadnárodní kontrolu politiky jednotlivých zemí a současně mělo *ECSC* jen minimální dopad na integraci dalších politik. Ve druhé řadě pak neúspěchem skončil záměr evropské integrace v oblasti společné obrany, neboť plán zemí *ECSC* na vytvoření *Evropského obranného společenství* (dále jen *EDC*) z roku 1952 byl

⁶ Benelux představuje označení tří zemí – Belgie, Nizozemí, Lucembursko – tvořící od roku 1948 celní a od roku 1960 hospodářskou unii.

zamítnut při ratifikaci ve francouzském parlamentu o dva roky později (VANKE 2007).⁷ Setkání ministrů zahraničí zemí *ECSC* v italské Messině v roce 1955 se proto neslo v duchu hledání nových možností posílení evropské integrace s existencí dvou myšlenkových proudů zaměřených jednak na další sektorovou integraci po vzoru *ECSC* a jednak na komplexní integraci v podobě volného trhu (VANKE 2007). Hlavním výstupem těchto jednání se stalo jednak předložení návrhu nizozemským ministrem zahraničí Wimem Beyenem v roce 1955 na vytvoření společného evropského trhu a jednak úvahy o vytvoření nadnárodní organizace zaměřené na oblast jaderné energie. Následná dvouletá jednání⁸ vyústila v podepsání Římských smluv v roce 1957, na jejichž základě byla založena dvě nová společenství (viz např. McCORMICK 1999):

- *Evropské hospodářské společenství* (dále jen *EEC*) usilující o vytvoření společného trhu v časovém horizontu 12-15 let a o harmonizaci hospodářských politik zejména v oblasti zemědělství a dopravy,
- *Evropské společenství pro atomovou energii* (dále jen *Euratom*) usilující o prohloubení spolupráce v rozvoji jaderné energetiky pro mírové účely.

Institucionálně byla struktura *EEC* i *Euratomu* odvozena od institucionální struktury *ECSC*. Nadnárodní zájmy byly reprezentovány Komisí *EEC* a *Euratomu*, národní zájmy pak Radou ministrů *EEC* respektive *Euratomu*. Pravomoci Komise však byly ve srovnání s Vysokým

⁷ Motivem pro vypracování plánu *EDC* byla snaha USA posílit postavení NATO v reakci na eskalaci konfliktu v Koreji. Tohoto cíle mělo být dosaženo zvýšením účasti zemí západní Evropy v aktivitách NATO, přičemž hlavním aktérem realizace se mělo stát Německo a jeho znovuobnovená armáda. Takový záměr ovšem vyvolal obavy Francie a dalších válkou postižených zemí. Nadnárodní kontrola německé armády inspirovaná *ECSC* v rámci společné politiky byla navržena jako řešení problému. Citlivost otázky integrace armád Francie a Německa bezprostředně po skončení války a to navíc bez účasti Velké Británie však vedla k ztroskotání snah o vytvoření *EDC*. Německá armáda pak byla obnovena v roce 1955 vytvořením Západoevropské unie sdružující země *ECSC* a Velkou Británii se závazkem vzájemné pomoci v případě útoku na jednu z členských zemí. Poznamenejme, že socialistický svět reagoval na tento krok podepsáním Varšavské smlouvy v roce 1956 (VANKE 2007, URWIN 2007).

⁸ VANKE (2007) popisuje komplikovanost těchto jednání a to zejména v kontextu měnícího se postoje Francie, jejíž primární zájem se orientoval na *Euratom* se snahou znemožnit přístup Německa k jaderným zbraním. Z tohoto důvodu kladla Francie důraz na mírový charakter *Euratomu* a snažila se oddělit z jejího pohledu jednodušší jednání o *Euratomu* od složitějších jednání o volném trhu. Tento postoj Francie ovšem narazil na její vlastní ambice stát se jadernou mocností a vrátil jednání zpět k otázce volného trhu, o který usilovalo pět zbývajících zemí *ECSC*. Ambivalentní postoj Francie se následně projevil ještě jednou a to v podobě separátních jednání francouzského premiéra s nejvyššími představiteli Velké Británie o vytvoření vlastní hospodářské unie. Teprve britské odmítnutí, snaha o kontrolu Německa prostřednictvím hlubší integrace a *Euratomu* a perspektiva výhod plynoucích ze společného trhu s ekonomicky silným Německem přiměla Francii k akceptování podmínek Římských smluv.

úřadem *ECSC* nižší, omezeny na iniciaci a implementaci politik. Naopak role Rady ministrů byla posílena se zohledněním populační velikosti zemí v rozhodovacím procesu na bázi kvalifikované většiny⁹. Současně bylo zachováno právo veta pro citlivé otázky (McCORMICK 1999). Poznamenejme, že Společné shromáždění (v současnosti *Evropský parlament*, dále v textu *Parlament*) a Evropský soudní dvůr (v současnosti *Soudní dvůr Evropské unie*, dále v textu *Soudní dvůr*) fungovaly jednotně pro všechna tři společenství a že v roce 1967 byly v rámci tzv. Slučovací smlouvy integrovány i exekutivní instituce všech tří společenství, tedy Rada ministrů (v současnosti *Rada Evropské unie*, dále v textu *Rada*) a Komise (v současnosti *Evropská komise*, dále v textu *Komise*). *EEC*, *ECSC* a *Euratom* jsou od integrace svých exekutivních institucí označovány jako Evropská společenství. Rámeček 1 blíže charakterizuje hlavní evropské instituce současnosti.

Rámeček 1: Instituce Evropské unie

Institucionální rámec procesu evropské integrace a fungování *Evropské unie* (dále jen *EU*) je utvářen různorodými skupinami aktérů, které zahrnují mimo jiné členské státy, nadnárodní evropské instituce nebo nejrůznější zájmové skupiny. Následující text stručně popisuje základní architekturu nadnárodních institucí tak, jak byly vytvořeny při založení *ECSC* a následně replikovány v organizační struktuře dalších dvou společenství.

- *Evropská komise*

Komise má svůj původ ve Vysokém úřadu *ECSC* a komisích *EEC* a *Euratomu*, které byly v roce 1967 integrovány do jediné instituce (McCORMICK 1999). *Komise* představuje nejvýznamnější evropskou nadnárodní instituci exekutivního charakteru, která plní zejména čtyři základní funkce. Primárně *Komise* iniciuje a formuluje politiky ve formě legislativních, rozpočtových a programových návrhů a to v návaznosti na primární evropské právo. Návrhy *Komise* jsou následně postoupeny do schvalovacího procesu *Radě* a *Parlamentu*. Za druhé má *Komise* odpovědnost za implementaci a monitoring svých politik. Tato funkce je naplňována v rámci spolupráce s národními státy, *Komise* je sama zřídka realizátorem svých politik. Monitoring je naplňován prostřednictvím sběru dat od členských zemí s možností žalovat členskou zemi před *Soudním dvorem* v případě jejich provinění s následnou hrozbou sankcí. Za třetí má *Komise* reprezentační funkci například v rámci jednání Světové obchodní

⁹ Rozhodování spojené s potřebou získat přesně stanovený, nadpoloviční počet hlasů členských zemí, přičemž hlas každé členské země je vážen vzhledem k její populační velikosti.

organizace. Konečně za čtvrté plní *Komise* funkci zprostředkovatele interakcí mezi jednotlivými aktéry evropské integrace (EGEBERG 2007).

Organizační struktura *Komise* zahrnuje politické a administrativní křídlo. Politické křídlo je tvořeno skupinou 27 komisařů¹⁰, v jejichž čele stojí prezident *Komise*. Každá země má v současnosti jednoho komisaře, přičemž každý komisař je vybírán vládou národního státu. Přes tento způsob výběru zastupuje komisař zájmy *EU* a nikoliv národního státu. Prezident *Komise* je vybírán před jmenováním komisařů na základě souhlasu všech zemí *EU*¹¹. Prezident, stejně jako *Parlament*, se následně mohou vyjadřovat k výběru jednotlivých komisařů. Takto prezident může navrženého kandidáta odmítnout a *Parlament* může odmítnout komisaře jako celek. *Parlament* může navíc vyslovit nedůvěru *Komisi*. Způsob volby komisaře dlouhodobě vyvolává otázky o demokratické legitimitě evropských institucí. Kolegium komisařů představuje nejvyšší rozhodovací úroveň *Komise*, přičemž rozhodovací proces je tradičně založen na hledání konsensu v rámci vyjednávání. Výjimečně je rozhodování založeno na hlasování na bázi absolutní majority, kdy každý z komisařů včetně prezidenta disponuje jedním hlasem (EGEBERG 2007).

Každý komisař je odpovědný za své portfolio úkolů v rámci *Directorates – General* (dále jen *DG*), které je dáno buď sektorově (např. zemědělství) nebo funkčně (např. rozpočet). Přiřazení portfolia je v gesci prezidenta *Komise* v rámci jednání s členskými zeměmi, přičemž prestiž jednotlivých *DG* se liší. Komisař má k dispozici vlastní poradní sekretariát, pro kontakt s administrativním křídlem *DG* respektive s dalšími *DG*. Administrativní křídlo *DG* je odpovědné za jeho běžný provoz. Podpora v rozhodování je zajištěna expertními komisemi v několika stovkách tematických oblastí (EGEBERG 2007).

- *Rada Evropské unie a Evropská rada*

Historie *Rady* je primárně spojena s vytvořením Rady ministrů *ECSC* v reakci na snahu zemí Beneluxu hájit své zájmy před třemi populačně většími zeměmi. Sloučením Rady ministrů *ECSC* s Radami ministrů *EEC* a *Euratomu* v roce 1967 vznikla jednotná *Rada*, která

¹⁰ Počet komisařů se dlouhodobě měnil v závislosti na zvyšování počtu členských zemí. Takto byla *Komise* v roce 1967 tvořena 9 komisaři z 6 zemí, v roce 1973 13 komisaři z 9 zemí, v roce 1986 17 komisaři z 12 zemí a v roce 1995 20 komisaři z 15 zemí. Populačně velké členské země – Francie, Itálie, Německo, Španělsko a Velká Británie – měly dva komisaře, zatímco populačně menší země jednoho komisaře. Východní rozšíření znamenalo změnu tohoto systému, kdy každá země *EU* má svého jednoho komisaře (McCORMICK 1999).

¹¹ V historii byla volba prezidenta *Komise* několikrát vetována vedoucími představiteli členských zemí *EU*. Takto například francouzský prezident Charles de Gaulle vetoval znovuzvolení německého prezidenta *Komise* Waltera Hallsteina v roce 1967 jako důsledek animozity mezi oběma politiky (McCORMICK 1999).

představuje epicentrum rozhodování *EU* a má rovněž zásadní roli ve směřování podoby evropských politik. Takto všechny legislativní návrhy *Komise* musí být schváleny *Radou*, přičemž rozhodovací proces v *Radě* sleduje dvě základní pravidla. Pravidlo jednomyslnosti vyžaduje souhlas všech členských zemí a je aplikováno v případech vysoce citlivých témat, jako jsou institucionální reformy, společná zahraniční politika a další. Pravidlo kvalifikované majority nevyžaduje souhlas všech členských zemí, ale definuje pravidla, která je nutné splnit pro přijetí rozhodnutí. Smlouva z Nice zavedla pravidlo trojí majority, kdy pro přijetí návrhu je nezbytný souhlas většiny členských zemí, kde žije více než 62 % populace *EU* a které dohromady disponují 74 % hlasů. Počet hlasů příslušející jedné zemi je přitom odvozen podle počtu obyvatel (viz tabulka 1). Poznamenejme, že Lisabonská smlouva zjednodušuje od roku 2014 pravidlo trojí majority na pravidlo dvojí majority, kdy pro schválení návrhu bude potřeba souhlasu 55 % členských zemí, ve kterých žije alespoň 65 % obyvatel *EU*. V praxi je ovšem tradičním zvykem *Rady*, že rozhodnutí jsou přijímána konsensuálně. Vedle legislativní funkce a funkce lídra evropské integrace plní *Rada* reprezentativní funkci *EU* a členských zemí (LEWIS 2007).

Organizačně je možné způsob fungování *Rady* charakterizovat prostřednictvím hierarchie úrovní. Nejvyšší úroveň této hierarchie zaujímá Evropská rada tvořená nejvyššími představiteli členských zemí, která však je do značné míry autonomní pro prevenci pocitu kontroly *EU* členskými zeměmi.¹² Evropská rada jako nejvyšší autorita řeší otázky strategického charakteru, definuje priority a navrhuje témata dalšího vývoje. Na druhém stupni hierarchie je umístěna vlastní *Rada* tvořená několika formacemi, z nichž každá je odpovědná za svůj sektor, přičemž členské země jsou v těchto formacích zastoupeny příslušným ministrem.¹³ Hlavní funkce *Rady* je spojena s formálním schvalováním nové evropské legislativy, která může nabývat různých podob. Nařízení, směrnice a rozhodnutí jsou právně-závazné, přičemž nařízení jsou přímo aplikované, cíle směrnic jsou implementované způsobem voleným členským státem a rozhodnutí jsou závazná pro toho, komu jsou adresovaná. Vedle toho jsou přijímána nezávazná doporučení a postoje. Na třetím stupni hierarchie působí *Komise stálého zastoupení* (dále jen *COREPER*), jejímž úkolem je připravovat setkání *Rady* a prostřednictvím neformálních jednání připravit konsensus

¹² Setkání Evropské rady probíhají od roku 1970, ale oficiálně byla uznána teprve v Jednotném evropském aktu z roku 1986.

¹³ Za nejvýznamnější jsou považovány formace zaměřené na vnější vztahy, na ekonomické a finanční vztahy a na zemědělství (McCORMICK 1999).

pro následné rozhodování *Rady*. Tímto způsobem představuje *COREPER* jednak vertikální spojkou mezi *Radou* a expertními skupinami a jednak horizontální spojkou mezi tématy. Na nejnižším stupni pak pracují expertní skupiny zaměřené na přípravu podkladů pro různá témata (LEWIS 2007).

Zvláštní pozici v organizaci *Rady* má prezidentská země, jejíž odpovědností je plánovat a řídit setkání *Rady* a Evropské rady, působit jako mediátor interakcí mezi státy a zastupovat *EU* navenek. Významnou pravomocí prezidentské země je výběr témat řešených během prezidentství, které mohou odrážet i národní zájmy. Do schválení Lisabonské smlouvy bylo prezidentství založeno na rotaci zemí po šesti měsících. Lisabonská smlouva zavedla institut stálého prezidenta Evropské rady jmenovaného na období dvou a půl let (LEWIS 2007).

- *Evropský parlament*

Počátky *Parlamentu* vychází z ustanovení Společného shromáždění zástupců členských zemí *ECSC* v roce 1952. Primární funkce tehdejšího Společného shromáždění byla kontrolní v podobě dohledu nad realizací společné politiky *ECSC* s možností rozpustit Vysoký úřad v případě jeho pochybného jednání.¹⁴ Společné shromáždění mohlo v tomto směru formulovat svůj názor, který však nebyl právně závazný. Rozhodovací funkce nebyla Společnému shromáždění přiznána. Poslanci Společného shromáždění byli vybíráni z členů národních parlamentů, což dále omezovalo legitimitu instituce. Schválením Římských smluv se Společné shromáždění stalo institucí parlamentního typu rovněž pro *EEC* a *Euratom*, od roku 1962 jako *Parlament*. Poznamenejme, že Římské smlouvy definovaly požadavek na přímou volbu *Parlamentu*, nicméně obavy členských zemí z růstu jeho vlivu odložily naplnění tohoto kroku až na rok 1979 (SCULLY 2007).

Význam *Parlamentu* se začíná zvyšovat od 70. let v souvislosti s postupným rozšiřováním jeho pravomocí. V 70. letech šlo zejména o nové pravomoci *Parlamentu* v oblasti rozpočtu, mj. s možností zamítnout navrhovanou podobu rozpočtu. Později získal *Parlament* nové možnosti vyjadřovat se ke složení *Komise*. Takto Maastrichtská smlouva poskytla *Parlamentu* právo veta k výsledné podobě celé *Komise* respektive Amsterdamská smlouva právo veta k jednotlivým komisařům. Nejvýznamnější pravomoci však *Parlament* získal v oblasti tvorby práva, kdy *Jednotný evropský akt* (dále jen *JE*) z roku 1986 zavedl proceduru spolupráce pro legislativu v oblasti jednotného trhu. *Parlament* takto získal možnost vetovat či navrhnout

¹⁴ Prakticky mohla být tato možnost využita v roce 1999 v reakci na korupční aféru tehdejší *Komise*, nicméně před aplikací tohoto nástroje odstoupila *Komise* sama (SCULLY 2007).

změny legislativy předkládané *Komisí*, přičemž *Radě* byla přiznána možnost přehlasovat intervence *Parlamentu*, ale pouze jednohlasným souhlasem. Maastrichtská smlouva pak zavedla novou proceduru společného rozhodování *Rady* a *Parlamentu*, kdy *Rada* nedisponuje možností zvrátit nesouhlasné hlasování *Parlamentu*. V dalším vývoji evropské integrace byla procedura společného rozhodování rozšiřována do stále vyššího počtu tematických oblastí a takto dochází k nárůstu významu *Parlamentu* (SCULLY 2007).

Parlament představuje mimořádně komplexní instituci charakteristickou různorodostí zastoupených politických stran i členských zemí a tím i různorodostí používaných jazyků. Vedle zastánců evropské integrace se stále častějšími poslanci *Parlamentu* stávají rovněž euroskeptici. Koalice vznikající podél příslušnosti k politické straně jsou v *Parlamentu* častější než koalice vznikající podél národností. Nejvýznamnějšími politickými stranami *Parlamentu* jsou Evropská lidová strana a Socialistická strana. Poznamenejme, že podle údajů Eurostatu v posledních volbách do *Parlamentu* v roce 2009 získala s 36 % nejvyšší podíl křesel Evropská lidová strana následována socialisty s 25 % křesel a že volební účast vykazuje dlouhodobě klesající tendenci až na 43 % oprávněných voličů ve volbách v roce 2009.

- *Soudní dvůr Evropské unie a Tribunál (Soud první instance)*

Soudní dvůr byl vytvořen v roce 1952 jako jedna ze základních institucí *ECSC*, jejímž úkolem je sledovat, zda interpretace a aplikace práva jsou v souladu se zakládajícími smlouvami *EU*. Takto je *Soudní dvůr* odpovědný zejména za ty oblasti, které fungují na komunitárním základě. Římské smlouvy z roku 1957 rozšířily působnost *Soudního dvora* i na *EEC* a *Euratom* a podobně smlouvy primárního práva postupně schvalované od poloviny 80. let rozšířily počet komunitárních oblastí a tedy i tematický rozsah působnosti evropské justice. Nárůst agendy vedl k vytvoření přidruženého Tribunálu v polovině 80. let s cílem odlehčit zátěži *Soudního dvora*. Smlouva z Nice přiznala Tribunálu nezávislý status (KAPSIS 2007).

Organizačně je *Soudní dvůr* tvořen 27 soudci z každého státu *EU*, kterým je nápomocno 8 generálních advokátů. Soudci jsou vybíráni národními vládami členských zemí *EU* a to na období 6 let. *Soudní dvůr* přijímá rozhodnutí v plénu všech soudců, v rámci jednání velkého senátu tvořeného 13 soudci nebo v senátech tvořených 3-5 soudci a to v závislosti na významu projednávané záležitosti. Stejná pravidla, s výjimkou podpory generálních advokátů, platí i pro jednání Tribunálu, přičemž proti jeho rozhodnutí je možné podat kasační opravný prostředek k *Soudnímu dvoru* (KAPSIS 2007).

Činnost *Soudního dvora* je založena na jeho několika základních právech. V první řadě jde o právo zajistit soulad práva členských zemí s právem evropským. Takto může například *Komise* iniciovat žalobu vůči členskému státu, o které rozhoduje *Soudní dvůr*, přičemž při porušení evropského práva disponuje *Soudní dvůr* možností uvalení sankcí. Ve druhé řadě *Soudní dvůr* kontroluje, zda evropské instituce jednají v souladu s evropským právem. Ve třetí řadě jde o právo *Soudního dvora* přezkoumávat soulad nově přijímané legislativy s primární legislativou zakládajících smluv a jejich pozdějších revizí. Konečně vágnost formulace zakládajících smluv přisoudila *Soudnímu dvoru* významnou pravomoc v interpretaci těchto smluv a tím i v zacelení mezer v evropské legislativě. Poznamenejme, že *Soudní dvůr* dlouhodobě rozhoduje ve prospěch evropského práva a tímto potvrzuje jeho nadřazenost. Takto jen *Soudní dvůr* může prohlásit evropské právo za neplatné (KAPSIS 2007).

Zdroj: EGERBERG (2007), McCORMICK (1999), LEWIS (2007), SCULLY (2007), KAPSIS (2007)

Tabulka 1: Váha hlasu jednotlivých zemí v rámci hlasování kvalifikovanou většinou

Země	Váha hlasu
Francie, Itálie, Německo, Velká Británie	29
Polsko, Španělsko	27
Rumunsko	14
Nizozemí	13
Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko, Řecko	12
Bulharsko, Rakousko, Švédsko	10
Dánsko, Finsko, Irsko, Litva, Slovensko	7
Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko	4
Malta	3

Zdroj: LEWIS (2007)

Dalším kritickým obdobím prošel proces evropské integrace v 60. letech 20. století. Hlavní roli v tomto směru sehrál tehdejší francouzský prezident Charles de Gaulle, který vnímal

Evropská společenství nejen jako zdroj francouzské moci, ale rovněž jako hrozbu francouzským ambicím. Na tomto základě se de Gaulle neúspěšně zasazoval o přeměnu *EEC* do podoby mezivládní organizace v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Tento střet předznamenal další dvě konfliktní témata mezi Francií a zbývajících pěti zeměmi Evropských společenství (viz např. URWIN 2007):

- V roce 1963 francouzský prezident de Gaulle jednostranně zamítl vstup Velké Británie do *EEC* (viz rámeček 2).
- V polovině 60. let začala Francie zpochybňovat rostoucí význam *Komise* v souladu s časovým harmonogramem reforem *EEC* podle Římských smluv, kdy mimo jiné mělo být od roku 1966 výrazně omezeno právo veta členských států a nově zaveden mechanismus vlastních finančních zdrojů *EEC*. Neochota zbývajících pěti členských států změnit schválené dohody vedla k francouzskému bojkotu jednání *Rady* a tedy k ochromení aktivit *EEC* (tzv. krize prázdné židle). Teprve Lucemburský kompromis z roku 1966 vyřešil vzniklou situaci, kdy právo veta bylo de facto zachováno na bázi tvrzení, že národně citlivé záležitosti budou schvalovány konsensuálně.

Rámeček 2: Pozadí vstupu Velké Británie do *EEC*

Velká Británie dlouhodobě deklarovala skepsi k hlubší evropské integraci vzhledem ke svým nadstandardním vztahům s USA a ke svým závazkům vůči Commonwealthu (viz např. VANKE 2007 a britské odmítnutí francouzského návrhu na vytvoření hospodářské unie). Ztráta části suverenity v rámci procesu evropské integrace byla vnímána jako ohrožení hlavních zájmů Velké Británie. Ke změně přístupu Velké Británie dochází v souvislosti s událostmi kolem Suezské krize v roce 1956, která jednak otrásla sebevědomím Velké Británie jako světové velmoci a jednak zpochybnila nadstandardnost vztahů Velké Británie a USA. Konflikt obou mocností byl založen na odmítnutí vojenské intervence britsko-francouzské koalice v Egyptě ze strany USA, neboť tato intervence výrazně zpochybňovala možnost USA kritizovat zásah vojsk SSSR v Maďarsku.

Rostoucí zájem Velké Británie o evropskou spolupráci se primárně orientoval na podporu volného obchodu a to v rámci aktivit *OEEC* a od roku 1960 v rámci *Evropské zóny volného obchodu* (dále jen *EFTA*). Současně si však představitelé Velké Británie stále jasněji uvědomovali, že skutečná politická moc přechází do rukou *EEC* a takto vzniká hrozba politické izolace Velké Británie. Proto v roce 1961 zahájila Velká Británie jednání o svém

vstupu do *EEC*. Z počátku úspěšně probíhající jednání ztroskotala v roce 1963 na jednostranném vetu francouzského prezidenta Charlese de Gaulla, přičemž tento krok byl motivován jednak obavami francouzského prezidenta o postavení Francie v *EEC* při posílení anglosaského vlivu koalice Velká Británie – USA a jednak dlouhodobě omezeným zájmem Velké Británie o hlubší evropskou integraci. Poznamenejme, že odmítnutí vstupu Velké Británie do *EEC* podporoval rovněž německý kancléř Konrád Adenauer, že de Gaulle odmítl i druhou žádost Velké Británie o vstup do *EEC* v roce 1967 a že odmítnutí vstupu Velké Británie do *EEC* bylo spojeno s odložením vstupu rovněž Irska a Dánska. Celkově se situace vyjasnila teprve po odstoupení Charlese de Gaulla z funkce francouzského prezidenta v roce 1969.

Zdroj: McCORMICK (1999)

Období 60. let 20. století přineslo řadu úspěchů v procesu evropské integrace v podobě vytvoření celní unie zemí *EEC* pro průmyslové zboží nebo zakotvení institucionálního rámce integračního procesu. Současně však francouzský postoj zpomalil tempo prohlubování evropské integrace. BRADBURY (2009) v tomto směru hovoří o upřednostnění národních zájmů nad zájmy evropskými. A proto teprve odstoupení prezidenta de Gaulla poskytlo nový prostor pro realizaci dalších kroků integračního procesu. Evropský summit z roku 1969 v Haagu je tak spojen s hledáním nových impulsů prohlubování procesu evropské integrace, mezi které URWIN (2007) řadí zejména otevření cesty pro rozšíření *EEC* o další evropské země v čele s Velkou Británií, výzvu k vytvoření *hospodářské a měnové unie* (dále jen *EMU*) jako základního prvku politické unie, výzvy pro rozšíření působnosti společných politik a částečnou reformu institucionálního uspořádání s posílením role *Parlamentu* a zavedením summitu jako typického prvku jednání nejvyšších představitelů členských zemí.

Ačkoliv v 70. letech 20. století došlo k celé řadě pozitivních událostí zaměřených na prohloubení evropské integrace, k nimž mimo jiné patří iniciace mezivládní spolupráce v oblasti zahraniční politiky (*Evropské politické společenství*, dále jen *EPC*) plné zavedení *Společné zemědělské politiky* (dále jen *CAP*) v roce 1972, rozšíření *EEC* o Velkou Británii, Irsko a Dánsko v roce 1973, vytvoření *Evropského sociálního fondu* (dále jen *ESF*) a *Evropského fondu regionálního rozvoje* (dále jen *ERDF*) v letech 1974-75 nebo přijetí přímé volby poslanců *Parlamentu* v roce 1979, stěžejní cíl vytvoření společného trhu zůstal nenaplněn. A tak skutečným milníkem na cestě k společnému trhu se staly teprve události

80. let 20. století spojené s přijetím *JE*¹⁵ v Lucemburku v roce 1986. V pozadí tohoto kroku stojí obavy evropských politiků jednak o ztrátu konkurenceschopnosti starého kontinentu zejména v hightech odvětvích a jednak o ztrátu politického vlivu v reakci na oteplování vztahů mezi USA a SSSR (McCORMICK 1999). Tyto obavy byly navíc posíleny obdobím hospodářské stagnace 70. let vedoucí k zavádění nových protekcionistických opatření, problémy se zaváděním *EMU*, voláním podnikatelského sektoru po zavedení jednotného trhu v kontextu silné obchodní provázanosti členských zemí *EEC* a tlakem *Parlamentu* na institucionální změny (BRADBURY 2009). Schválení *JE* přineslo následující nové prvky v procesu evropské integrace (PHINNEMORE 2007, BRADBURY 2009):

- stanovení pevného termínu konce roku 1992 pro dokončení tvorby jednotného trhu, tj. odstranění všech fyzických (např. netarifní překážky volného obchodu), fiskálních (např. rozdíly v nepřímých daních) a technických překážek (např. rozdíly v uznávání kvalifikací a technických standardů) fungování jednotného trhu,
- přijetí nových témat společných evropských politik (životní prostředí, věda a výzkum, hospodářská a sociální soudržnost) a zavedení sociální charty v reakci na potřebu regulace trhu práce v liberalizované Evropě,
- závazek ke konvergenci hospodářských a monetárních politik,
- zvýšení významu nadnárodních mechanismů v rozhodovacím procesu v důsledku posílení hlasování kvalifikovanou majoritou v otázkách vztahujících se k jednotnému trhu,
- posílení role *Parlamentu* v rozhodovacím procesu zavedením jednak procedury spolupráce *Parlamentu* a *Rady* a jednak potřeby souhlasu *Parlamentu* v rozhodování o rozšíření *EEC* o další země,
- posílení pravomocí *Soudního dvora* a zavedení Tribunálu (Soudu první instance) pro podporu jeho činnosti,
- formální uznání summitů Evropské rady a *EPC*.

Období 90. let 20. století vneslo do procesu evropské integrace nové podněty. V prvé řadě se jednalo o stále silnější názor, že jednotný trh vyžaduje jednotnou měnu a že národní měny představují vážnou překážku fungování jednotného trhu. Ve druhé řadě pak šlo o otázky bezpečnosti spojené nejen s efektivním začleněním zemí střední a východní Evropy do evropského prostoru po rozpadu komunistického bloku, ale rovněž s řešením otázky dalšího směřování znovusjednoceného Německa (BRADBURY 2009, BAUN 1996). Francie

¹⁵ Tento právní dokument představoval první významnou revizi Římských smluv.

v tomto směru sledovala cíl prohloubení evropské integrace prostřednictvím *EMU* pro oslabení vlivu sjednoceného Německa. Německo bylo připraveno souhlasit s *EMU* jako ústupkem svému západnímu sousedu, současně však prosazovalo vytvoření politické unie jako kompenzace za ztrátu své monetární suverenity včetně silné marky¹⁶ (viz BAUN 1996). V reakci na tyto podněty se na přelomu 80. a 90. let 20. století konaly dvě mezivládní konference zaměřené na hledání cest k vytvoření evropské monetární a politické unie. Výsledky obou konferencí vyústily v roce 1991 v přijetí Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v platnost v roce 1993 a vedla k formálnímu založení *EU*. PHINNEMORE (2007), McCORMICK (1999) shrnují hlavní výstupy Maastrichtské smlouvy následujícím způsobem:

- vytvoření časového rámce zavedení *EMU* včetně definice konvergenčních kritérií pro přijetí společné měny (viz rámeček 3),
- podpora spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a politiky v oblasti vnitřní bezpečnosti a spravedlnosti včetně migrace,
- rozšíření evropské odpovědnosti na další okruh témat (např. kultura, transevropské dopravní sítě),
- další posílení významu evropských institucí (např. rozšíření témat rozhodovaných kvalifikovanou majoritou, posílení pravomocí *Soudního dvora a Parlamentu*) a vytvoření institucí nových (např. Výbor regionů, Evropský ombudsman).

BRADBURY (2009) upozorňuje, že původní snaha o evropskou koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky respektive politiky vnitřní bezpečnosti a spravedlnosti narazila na nesouhlas členských zemí. Výsledná podoba *EU* byla proto tradičně připodobňována k antickému chrámu, který podpírají tři pilíře (PHINNEMORE 2007). První nadnárodní pilíř odpovídal třem společenstvím – *EEC* nově přejmenované na *Evropské společenství* (dále jen *EC*), *ECSC* do roku 2002, kdy vypršela původní padesátiletá smlouva o založení a *Euratom*. Poznamenejme, že pouze *EC* bylo nositelem právní subjektivity v *EU*. Druhý a třetí pilíř byly založeny na mezivládní spolupráci, a tedy na omezené působnosti evropských institucí, v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky respektive v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Tímto charakterem je proto původní podoba *EU* daleko vzdálená od skutečné unie, tj. politické a právní entity s koherentní a jednotnou strukturou. BRADBURY (2009),

¹⁶ Poznamenejme, že na přelomu 80. a 90. let se proti *EMU* razantně stavěly německé finanční instituce v čele s německou centrální bankou, které poukazovaly na potřebu silnější konvergence ekonomické výkonnosti jednotlivých členských zemí *EEC* s možností vytvořit dvoustupňovou Evropu, kdy *EMU* bude v první vlně vyhrazeno pouze pro hospodářsky nejvyspělejší země (BAUN 1996).

EHLERMANN (1998) poukazují ještě na jeden problém institucionální architektury *EU* a to ve smyslu výjimek pro jednotlivé země. Takto si například Velká Británie vyjednala jednak možnost neúčastnit se 3. fáze vytváření *EMU* a jednak využít výjimky z evropské sociální politiky a Dánsko si podrželo možnost stanovení přísnějších environmentálních standardů.

Rámeček 3: Proces zavádění jednotné evropské měny

Počátky zavádění *EMU* jsou datovány do let 1969 a 1970, kdy Wernerova zpráva přinesla návrh třífázového plánu na zavedení *EMU* do roku 1980. Zpráva doporučila vytvořit dvě nadnárodní instituce pro koordinaci monetární politiky na jedné a koordinaci hospodářských politik na druhé straně. Současně došlo k zavedení konceptu fluktuace směnných kurzů v pevně stanovených hranicích (tzv. had v tunelu) s cílem stabilizace měny jako prvního kroku vytváření *EMU* (McCORMICK 1999). Celkové naplnění tohoto plánu ovšem narazilo jednak na rozdílné pohledy zemí *EEC* na způsob vytváření *EMU*, kdy jedna skupina zemí (např. Německo, Nizozemí) preferovala sbližování hospodářských politik před monetární unií a druhá skupina zemí (např. Francie, Belgie) primární zavedení monetární unie a jednak na nepříznivé ekonomické předpoklady té doby spojené s rozpadem Brettonwoodského systému a ropnou krizí 70. let (VERDUN 2007).

Zájem o vytvoření *EMU* se opětovně objevil na konci 70. let, kdy byl původní systém směnných kurzů nahrazen méně ambiciózním francouzsko-německým návrhem *Evropského monetárního systému* (dále jen *EMS*), který definoval širší flukтуаční rozpětí měn kolem oficiálně stanovené parity, než navrhoval původní koncept (tzv. systém směnných kurzů ERM). V případě problémů se zachováním flukтуаčního pásma byly centrální banky národních zemí povinny intervenovat k nápravě tohoto stavu. Poznamenejme, že flukтуаční pásmo problémových měn (primárně italská lira) bylo ponecháno širší s ohledem na slabost ekonomik a že Německo sloužilo jako hlavní vzor a marka jako kotvící měna celého systému (BAUN 1996, VERDUN 2007).

V 80. letech se systém *EMS* setkal s naplněním svých původních cílů v podobě redukce inflace a měnové nestability zemí *EEC*. Současně se však objevil problém týkající se příliš silného postavení Německa v systému *EMS*, které bylo spojováno s ekonomickými problémy dalších zemí *EEC*. Takto například Francie byla nucena ukončit svou expanzivní monetární politiku z počátku 80. let kvůli hrozbě neplnění podmínek *EMS*. Na tomto základě sílily ve Francii hlasy volající po nadnárodní kontrole německé monetární politiky. Tato skutečnost

spolu se snahou liberalizovat vnitřní trh *EEC* podle závazků *JEA* vedla k novým iniciativám tvorby *EMU*, které vyústily v roce 1989 k předložení návrhu třífázového plánu pro vytvoření *EMU*¹⁷ (BAUN 1996):

1. V první fázi bude zahájena užší koordinace národních monetárních politik včetně ukončení kontrol přeshraničního pohybu kapitálu. Začátek první fáze byl stanoven na leden 1990.
2. Ve druhém kroku bude vytvořen systém evropských centrálních bank, kdy na Evropskou centrální banku budou postupně převedeny kompetence národních centrálních bank. Současně budou výrazně zúžena fluktuační pásma národních měn. Začátek druhé fáze nebyl stanoven.
3. Ve třetím kroku bude vytvořena společná měna a evropské instituce získají vyšší kontrolu nad národními finančními politikami členských zemí.

Na přelomu 80. a 90. let získala otázka *EMU* novou dimenzi v souvislosti s rozpadem komunistického bloku a obavami zejména Francie z dalšího vývoje znovusjednoceného Německa. Pokračování evropské integrace, včetně *EMU*, se v očích Francie stalo nástrojem jednak pro oslabení německého vlivu a jednak lakmusovým papírkem německé ochoty v integraci pokračovat. Souhlas Německa a dalších zemí *EEC* s dalšími kroky na cestě k *EMU* vedl ke svolání mezivládní konference v roce 1990, která řešila zejména záležitosti týkající se 2. a 3. fáze Delorsova plánu a která vyústila v podpis Maastrichtské smlouvy v roce 1991. V rámci této smlouvy byl stanoven začátek druhé fáze vytvoření *EMU* na rok 1994 s vytvořením speciální evropské instituce pro koordinaci národních monetárních politik a dohled nad přípravami *EMU* (*Evropský měnový institut*, dále jen *EMI*). Dále bylo dohodnuto, že se na konci druhé fáze *EMI* stane Evropskou centrální bankou a v případě, že většina zemí *EU* splní přísná konvergenční kritéria¹⁸, bude po schválení Evropskou radou

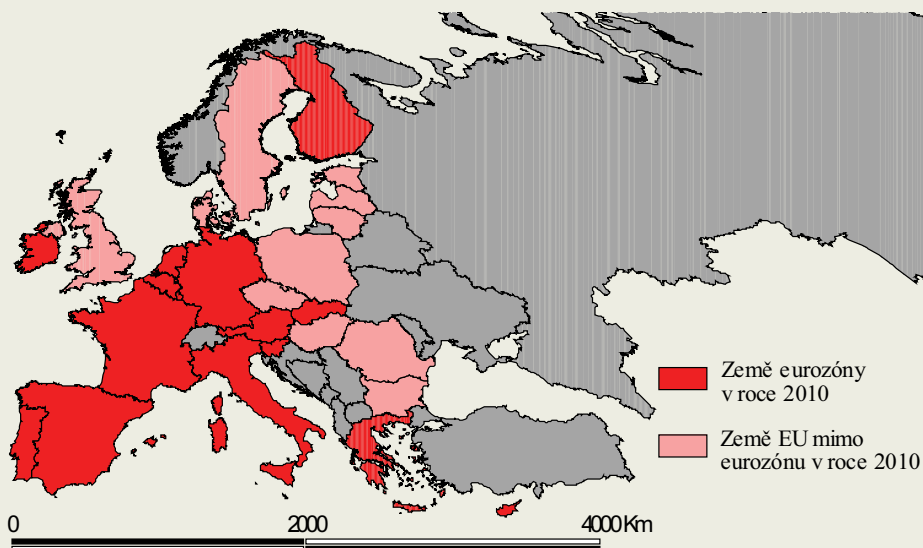
¹⁷ Tzv. Delorsův plán podle tehdejšího prezidenta *Komise* Jacquesa Delorse

¹⁸ Konvergenční kritéria ukazují na dobrou výkonnost jednotlivých zemí ve významných makroekonomických oblastech a zahrnují (McCORMICK 1999, VERDUN 2007):

- stabilní kurz měny po dobu 2 let,
- dlouhodobé úrokové sazby nepřesahující o více než 2 % průměr 3 členských zemí *EU* s nejnižšími hodnotami,
- inflaci nepřesahující o více než 1,5 % průměr 3 zemí s nejnižší inflací,
- deficit rozpočtu nepřesahující 3 % HDP země,
- akumulovaný veřejný dluh nepřesahující 60 % HDP země.

zahájena třetí fáze Delorova plánu v roce 1997. V opačném případě vstoupí *EMU* v platnost v roce 1999 za účasti všech zemí splňujících konvergenční kritéria s výjimkou udělenou Velké Británii¹⁹ (BAUN 1996).

Obrázek 1: Země eurozóny v roce 2010



Proces naplňování 2. a 3. fáze Delorova plánu se neobešel bez celé řady problémů. Na začátku 90. let nebyly předpokládány problémy s naplněním konvergenčních kritérií u řady zemí. Nicméně vývoj v 90. letech ukázal zásadní problémy v tomto směru, když do první skupiny zemí splňujících konvergenční kritéria se nedostaly ani Německo, ani Francie. Bez těchto dvou zemí by však fungování *EMU* ztrácelo smysl, a proto bylo v roce 1999 zařazeno do projektu společné měny celkem 11 zemí tehdejší evropské patnáctky s výjimkou Dánska, Švédska a Velké Británie, které o přijetí eura neměly zájem²⁰ a Řecka, kde se proces přistoupení k euru o dva roky prodloužil vzhledem k ekonomické výkonnosti

Poznamenejme, že konvergenční kritéria v sobě obsahovala únikové výjimky již od počátku, neboť bylo zřejmé, že například Itálie bude usilovat o splnění požadavků týkajících se zadlužení po velmi dlouhou dobu.

¹⁹ Poznamenejme, že tento ústupek Velké Británii byl vykoupen britským souhlasem s německými zájmy v bývalé Jugoslávii (BAUN 1996).

²⁰ Dánsko, Švédsko i Velká Británie patří mezi euroskeptické země, kde výhody plynoucí z *EMU* nejsou vnímány jako zásadní (VERDUN 2007).

země. V letech 2007-2009 pak byla eurozóna rozšířena o další čtyři nově přistoupivší země v podobě Slovinska, Kypru, Malty a Slovenska (viz obrázek 1). Další problém je spojený se schválením tzv. Paktu stability a růstu v polovině 90. let s cílem regulovat příliš vysoké dluhy zemí *EMU* pod hrozbou sankcí. Poznamenejme, že s naplněním těchto závazků má problémy celá řada zemí, jako je Německo či Francie na začátku 21. století nebo Řecko v současnosti a že hrozby finančních sankcí vůči Německu a Francii vedly k revizi Paktu stability a růstu v roce 2005 (VERDUN 2007).

Zdroj: BAUN (1996), McCORMICK (1999), VERDUN (2007)

1.2. Éra po Maastrichtu

Maastrichtská smlouva byla od počátku chápána jako dokument, který bude procházet hodnocením s následnými revizemi a jehož naplnění bude ovlivněno vnějšími podněty spojenými mimo jiné s ekonomickou výkonností členských států (BAUN 1996). Kvůli nespokojenosti Německa, Itálie a Belgie s výslednou podobou Maastrichtské smlouvy byl do jejího obsahu doplněn článek o konání mezivládní konference v roce 1996 s cílem diskutovat praktické dopady smlouvy (SVERDRUP 2002). Současně byly již od počátku vnímány potřeby hledat optimální podobu institucionálního uspořádání *EU* vzhledem k plánovanému východnímu rozšíření, posílit respekt *EU* v očích občanů v kontextu problémů při ratifikaci Maastrichtské smlouvy v řadě členských zemí²¹ a řešit neefektivitu fungování mezivládních pilířů *EU* mimo jiné v reakci na neschopnost *EU* zasáhnout ve válečném konfliktu v bývalé Jugoslávii (PHINNEMORE 2007). Dlouho dopředu naplánovaná mezivládní konference přinesla relativně omezené výstupy v rámci tzv. Amsterdamské smlouvy podepsané v roce 1997 a po ratifikaci členskými zeměmi platné od roku 1999 (BRADBURY 2009). Mezi tyto výstupy patří zejména:

²¹ Takto například občané Dánska odmítli Maastrichtskou smlouvu v referendu z roku 1992 a k dánskému přijetí smlouvy došlo teprve o rok později (viz např. BAUN 1996). Podobně ve francouzském referendu vyjádřilo s Maastrichtskou smlouvou souhlas jen 51 % obyvatel země, tedy nejmenší možná většina (LEWIS-BECK, MOREY 2007). LEWIS-BECK, MOREY (2007) přitom poukazují na skutečnost, že původní očekávání byly mnohem optimističtější a že tato skutečnost byla jedním z motivů francouzského prezidenta Françoise Mitteranda v jeho rozhodnutí pro organizaci plebiscitu. Výrazná úspěšnost referenda měla být současně impulsem pro obnovení zájmu o Maastrichtskou smlouvu po dánském zamítnutí. Relativní neúspěch referenda ve Francii spojují LEWIS-BECK, MOREY (2007) jednak s katastrofální přesvědčovací kampaní o potřebnosti smlouvy a jednak se skutečností, že křehký souhlas politických stran o přijetí Maastrichtské smlouvy byl změněn v citlivé politické téma blížících se národních voleb.

- přesunutí části pilíře spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (zejména migrační politika) do 1. pilíře *EU*, tedy s koordinací na evropské úrovni,²²
- posílení evropské úrovně v koordinaci strategií zaměstnanosti či práv spotřebitele pro zlepšení image *EU* v očích občanů (viz např. KAY, ACKRILL 2007).

Celkově však Amsterdamská smlouva nevyřešila otázku vytvoření institucionálních předpokladů východního rozšíření *EU* a na tomto základě byla již ve vlastní smlouvě zakotvena potřeba svolání další mezivládní konference v případě, že by počet členských zemí *EU* měl dosáhnout hodnoty dvacet (SVEDRUP 2002). PHINNEMORE (2007), SVEDRUP (2002) spojují význam této konference se snahou vyhnout se rozhodovací paralýze po rozšíření počtu členských zemí *EU* a to zejména posílením významu rozhodování na bázi kvalifikované majority. Výstupy konference se staly základem pro podepsání Smlouvy z Nice v roce 2001. BRADBURY (2009) shrnuje hlavní inovace této smlouvy takto:

- další rozšíření tematických oblastí, u nichž je rozhodnutí přijímáno na bázi kvalifikované majority a modifikace váhy hlasů jednotlivých zemí,
- snížení počtu komisařů a stanovení pevného počtu členů *Parlamentu*,
- zavedení možnosti posílené spolupráce skupiny zemí *EU* s cílem prohloubit evropskou integraci s dopady na možné prohloubení diferenciace *EU* (dvou či vícerychlostní Evropa),
- stanovení Bruselu jako jediného místa pro jednání *Rady* a tím i chápání Bruselu jako hlavního města *EU*,
- zdůraznění odpovědnosti *EU* a nikoliv Západoevropské unie za bezpečnostní politiku.

Obsah Smlouvy z Nice zahrnul pouze úzkou agendu řešící institucionální otázky budoucího rozšíření *EU* (SVEDRUP 2002). Mezivládní konference z roku 2000 a následné iniciativy *Komise*²³ však současně formulovaly zájem o diskusi velkých témat budoucnosti *EU*, které zahrnovaly otázky rozdělení moci mezi *EU* a členské země včetně role národních parlamentů, zvyšování demokratičnosti *EU* a její přiblížení občanům, definice základních práv občanů a zjednodušení právního základu fungování *EU* (BRADBURY 2009) ve směru evropské ústavy a institucionální reformy (REH 2009, FINKE 2009). Následná debata o budoucnosti *EU* přinesla významnou novinku ve vyjednávacím procesu o dalším směřování evropské integrace. Tradiční jednání v rámci mezivládních konferencí se odehrává za účasti nejvyšších

²² I zde s výjimkami schválenými pro Velkou Británii a Irsko

²³ Laekenská deklarace z roku 2001

představitelů členských zemí. V roce 2002 však byla zahájena činnost shromáždění široké skupiny zástupců *EU*, členských a kandidátských zemí, motivovaná snahou zvýšit legitimitu a demokratičnost celé *EU* (CHURCH, PHINNEMORE 2007). Předpokládaným výstupem jednání byl nezávazný návrh doporučení k podobě evropské ústavy, nicméně realita se ukázala být zcela odlišná (FINKE 2009). Po více než ročním jednání připravilo shromáždění návrh evropské ústavy vytvořený na bázi širokého konsensu. Tato skutečnost prakticky znemožňovala představitelům národních vlád smést návrh ústavy ze stolu. Následná mezivládní konference přinesla jisté změny původního návrhu podle požadavků jednotlivých států, výsledná podoba Ústavní smlouvy podepsaná představiteli členských zemí v Římě v roce 2004 však zůstala z velké části totožná původnímu návrhu a zahrnovala (CHURCH, PHINNEMORE 2007):

- preambuli s vymezením účelu existence *EU*,
- první část věnovanou základům fungování *EU* (např. cíle, kompetence, instituce, financování a další aspekty fungování *EU*),
- druhou část zahrnující Listinu základních práv občanů a institucí *EU*²⁴,
- třetí část představující detailní rozvedení části první a kontext vzhledem k předchozím smlouvám,
- čtvrtou část upřesňující legislativní souvislosti a dávající *EU* právní identitu a tím i možnost uzavírat mezinárodní smlouvy.

CHURCH, PHINNEMORE (2007), BRADBURY (2009) hodnotí Ústavní smlouvu jako krok ke zjednodušení a vyjasnění právního základu fungování *EU* a ke zpřehlednění kompetencí *EU* ve vztahu k členským zemím a to bez rozšíření pravomocí *EU*. Pojem ústavní v názvu smlouvy přitom zdůraznil její nadřazený charakter. K novým prvkům, které Ústavní smlouva přinesla, patří jednak zahrnutí Listiny základních práv občanů a institucí jako právního základu pro soudní rozhodnutí, jednak institucionální reformy spojené se snížením počtu komisařů na dvě třetiny počtu zemí *EU* v roce 2014 a s vytvořením institucí stálého prezidenta Evropské rady a ministra zahraničí pro zahraniční a bezpečnostní politiku a jednak reformy týkající se rozhodovacího procesu *EU* spojené s určením společného rozhodování *Rady* a *Parlamentu* jako základního rozhodovacího mechanismu²⁵, s dalším posílením významu rozhodování na bázi kvalifikované majority na úkor jednomyslného hlasování a se zavedením

²⁴ Myšlenka základních lidských práv se objevila již v Maastrichtské smlouvě, ale nikoliv ve formě jejich výčtu v podobě Listiny základních práv.

²⁵ Posílení role *Parlamentu* a tím i demokratičnosti *EU*

pravidla dvojité majority vzhledem k počtu států (prvek efektivity) a k populaci (prvek státních zájmů).

Přes pozitiva, která Ústavní smlouva přinesla, bylo její přijetí v členských zemích silně kritické. Zastánci evropské integrace tvrdili, že smlouva je nedostatečná a nevede k vytvoření jasné federální struktury *EU*. Euroskeptici naopak poukazovali na přílišné rozšíření pravomocí nevolených evropských představitelů. Neschopnost pozitivní komunikace Ústavní smlouvy vůči voličům a odcizení evropské integrace občanům členských zemí *EU* vedly k zamítnutí ratifikace smlouvy ve Francii a Nizozemí v roce 2005 (CHURCH, PHINNEMORE 2007). SVEDRUP (2002) spojuje negativní image evropské integrace rovněž se snahou o její otevřenou komunikaci vůči občanům vedoucí k obtížnému hledání konsensu mezi politiky členských zemí v důsledku tlaku veřejnosti na ochranu národních zájmů. Výsledkem tohoto vývoje je pak neefektivnost rozhodování a řešení problémů na úrovni *EU* a tím i negativní image v očích občanů.

Krach Ústavní smlouvy vyvolal představy o krizi legitimacy *EU* a vrátil na scénu otázku její další budoucnosti. Reakcí byla reflexe příčin neúspěchu s přepracováním kontroverzních témat a schválení konsolidované Ústavní smlouvy s názvem Lisabonská smlouva v roce 2007 (FINKE 2009, BRADBURY 2009). Svým obsahem Lisabonská smlouva kopíruje obsah Ústavní smlouvy, když hlavní tematické okruhy smlouvy zahrnují (EUROPA 2010, REH 2009):

- V rámci tematického okruhu demokratičnost a transparentnost byla posílena role *Parlamentu* rozšířením jeho významu jako spolurozhodující instituce v řadě oblastí včetně rozpočtu. Nově byly zavedeny nástroje umožňující národním parlamentům sledovat naplňování principu subsidiarity respektive občanům *EU* dávat *Komisi* podněty k návrhům legislativy²⁶. Konečně byla legislativně ukotvena možnost vystoupení z *EU*.
- V rámci tematického okruhu efektivity byly zavedeny nové rozhodovací mechanismy. Primárně byl rozšířen počet oblastí, kde je rozhodování založeno na principu kvalifikované majority. Od roku 2014 pak bude ve Smlouvě z Nice obsažené pravidlo trojí majority zjednodušeno na pravidlo dvojí majority, kdy pro schválení návrhu bude potřeba souhlasu 55 % členských zemí, ve kterých žije alespoň 65 % obyvatel *EU*. Současně je nově zavedena pozice stálého prezidenta Evropské rady a evropského ministra zahraničí a vyjasněny kompetence mezi jednotlivými institucemi *EU*.

²⁶ Tzv. občanská iniciativa, která může být předložena miliónem občanů z různých zemí *EU*.

- V rámci tematického okruhu práv a hodnot *EU* dochází k posílení evropských hodnot a současně k ukotvení Listiny základní práv jako součásti primárního práva *EU*. Důraz je kladen na solidaritu členských zemí.
- V rámci tematického okruhu globální působnost dochází k vytvoření funkce evropského ministra zahraničí a současně *EU* získává právní subjektivitu s opuštěním pilířové struktury *EU*. Zásadní cílem v tomto směru je posílení globální konkurenceschopnosti *EU*.

Rámeček 4: Příčiny neúspěchu irského referenda k Lisabonské smlouvě z roku 2008

Irsko se řadí mezi země, ve kterých panuje dlouhodobý konsensus hlavní politických stran o podpoře evropské integrace. Toto byl i případ schvalování Lisabonské smlouvy, kterou podporovala jak největší vládní, tak obě největší opoziční politické strany. Vedle toho bylo schválení Lisabonské smlouvy doporučeno rovněž vlivnými ekonomickými a sociálními organizacemi, jako jsou obchodní komora nebo odborový svaz. Tábor odpůrců Lisabonské smlouvy byl reprezentován krajně orientovanými politickými stranami a řadou zájmových skupin zaměřených na (O'BRENNAN 2009):

- ochranu irské suverenity a identity,
- odmítání militarismu a posilování vojenské hegemonie *EU*,
- odmítání privatizace sociálního státu,
- ochranu konzervativních hodnot.

Oproti předchozím referendům byla novým prvkem ve hře účast amerického milionáře Declana Ganleyho na straně odpůrců Lisabonské smlouvy. Hlavní význam této skutečnosti souvisí se zajištěním finančních prostředků pro vedení profesionální reklamní kampaně proti Lisabonské smlouvě. Poznamenejme, že tuto kampaň podpořila i řada vlivných představitelů irské ekonomiky. Přesto však byl dlouhodobě očekáván kladný výsledek irského referenda. Proč tedy tento předpoklad nebyl naplněn? O'BRENNAN (2009), QVORTRUP (2009), BRUGHA (2008) uvádí následující důvody:

- Zastánci Lisabonské smlouvy nebyli schopni komunikovat pozitiva, která smlouva přináší. Přesvědčovací kampaň probíhala jen omezeně a to teprve v reakci na alarmující výsledky průzkumů veřejného mínění těsně před vlastním plebiscitem. Chybějící kampaň vycházela z úvahy, že Lisabonská smlouva je příliš komplikovaná pro vysvětlení občanům, kteří tak byli o obsahu smlouvy neinformováni. Tato skutečnost umožnila

odpůrcům Lisabonské smlouvy postavit svou kampaň na jednoduchých, libivých heslech, přičemž mezi negativně hlasujícími převládaly osoby nižšího sociálního statusu z venkovských oblastí. Průběh kampaně byl dále negativně ovlivněn finančním skandálem populárního premiéra, který byl nahrazen méně charismatickým nástupcem negativně zapsaným výrokiem, že Lisabonskou smlouvu nečetl celou. Vlastní kampaň byla defenzivní, více zaměřená na tváře politiků než na samotnou smlouvu.

- Kampaň odpůrců Lisabonské smlouvy byla mnohem úspěšnější, postavená na jednoduchých heslech a často i nepravdách vzbuzujících v lidech strach a emoce. Takto konzervativci zdůrazňovali ztrátu irské konkurenceschopnosti prostřednictvím evropského útoku na nízkou sazbu irské podnikové daně respektive ztrátu národní suverenity v rozhodování o potratech, eutanazii a dalších sociálně citlivých otázkách. Levicová kritika poukazovala na rozpad sociálního státu v souvislosti s cílem Lisabonské smlouvy posílit evropskou globální konkurenceschopnost. Hrozby oslabení irské suverenity byly spojovány s institucionální reformou *EU* původně ve spojení se snížením počtu komisařů²⁷ a poslanců a tím i s dopady na nezastoupení zájmů Irska v *Komisi*. Zdůrazněn byl klesající význam malých zemí včetně Irska na úkor zemí velkých. Konečně ztráta irské neutrality byla argumentována v souvislosti s vytvářením evropské armády a povinných finančních příspěvků jejich misí, což se odrazilo ve vyšším zastoupení žen mezi negativně hlasujícími.

Zdroj: O'BRENNAN (2009), QVORTRUP (2009), BRUGHA (2008)

Lisabonská smlouva vstoupila v platnost po ukončení ratifikačního procesu v prosinci 2009. Ratifikační proces probíhal formou schválení národními parlamenty s výjimkou Irska, kde rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1987 vyžaduje konání plebiscitu v případě schvalování smluv transferujících irskou suverenitu na evropskou úroveň (O'BRENNAN 2009, QVORTRUP 2009).²⁸ Výsledek prvního referenda v Irsku z roku 2008 přinesl deziluzi zastáncům evropské integrace, když 53 % hlasujících řeklo Lisabonské smlouvě ne. Pozadí tohoto neúspěchu výstižně dokumentuje problémy evropských institucí v komunikaci pozitiv

²⁷ Tento bod Lisabonské smlouvy byl později vypuštěn s cílem zajistit zastoupení všech členských zemí v *Komisi*.

²⁸ O'BRENNAN (2009) poznamenává, že právní závaznost referenda v Irsku není zcela vyjasněna, neboť Lisabonská smlouva nevytváří významné dopady v prohloubení integrace. Irská vláda si ovšem nedovolila riskovat případné zamítnutí parlamentní ratifikace soudní cestou.

prohlubování integračního procesu (viz rámeček 4). QVORTRUP (2009) dokonce tvrdí, že zastánci Lisabonské smlouvy učinili v případě irského referenda všechny kroky, kterých by se pro úspěch v referendu měli vyvarovat.

Úzký vztah mezi neratifikovanou Ústavní smlouvou a v současnosti platnou Lisabonskou smlouvou vyvolal otázky srovnání obou smluv ve smyslu jejich ústavnosti. V tomto směru REH (2009) tvrdí, že jak Ústavní smlouva, tak Lisabonská smlouva splňují podmínky úzké definice ústavy jako práva, které vytváří a reguluje hlavní orgány vlády, jejich ústavnost a pravomoci a to i ve smyslu dělby pravomocí vzhledem k nižším úrovním. Výrazně nižší je však soulad obou smluv s širokou definicí ústavy na bázi její formální, materiální a symbolické funkce (viz tabulka 2).

V tomto směru představuje Lisabonská smlouva krok zpátky ve srovnání s Ústavní smlouvou. REH (2009) vidí hlavní důvody zejména v několika bodech:

- Ústavní smlouva nahrazovala dílčí evropské smlouvy primárního práva, Lisabonská smlouva původní smlouvy pouze upravuje.
- Ústavní smlouva přímo zmiňuje nadřazenost evropského práva, Lisabonská smlouva tento ústavní aspekt upravuje pouze v nezávazné deklaraci.
- Ústavní smlouva uvádí Listinu základních práv přímo v názvu jedné z kapitoly, Lisabonská smlouva zasazuje přehled základních práv na méně významnou pozici v textu smlouvy.
- Ústavní smlouva kladla důraz na ústavní terminologii, Lisabonská smlouva se této terminologii snaží záměrně vyhýbat.
- Ústavní smlouva byla v řadě zemí ratifikovaná v referendu, Lisabonská smlouva byla s výjimkou Irska ratifikovaná pouze národními parlamenty.

Lisabonská smlouva představuje dosud poslední dějství dramatu evropské integrace, jehož další vývoj je možné jen obtížně předjímat. Bude *EU* směřovat do podoby skutečné federace s rozhodující rolí *Komise* a *Parlamentu* nebo si rozhodující slovo podrží Evropská rada a *Rada* jako evropské instituce charakteru konfederace? Bude v budoucnu vytvořena evropská ústava, která bude splňovat všechny teoretické požadavky na ústavu kladené nebo bude zachován současný status quo? Jak dalece budou národní vlády ochotny delegovat své pravomoci na evropskou úroveň? Tyto otázky přitahují dlouhodobě pozornost teoretické

diskuse na téma evropské integrace. Rámeček 5 shrnuje nejvýznamnější teoretické koncepty, které se staly hlavními stavebními kameny této diskuse.

Tabulka 2: Lisabonská smlouva a teoretické atributy ústavy – problematické oblasti

Teoretické atributy ústavy	Problematické oblasti souladu Lisabonské smlouvy s teoretickými atributy ústavy
<i>Formální funkce</i> - Vytvoření politického a právního systému - Psaná forma ústavy v jednom dokumentu - Stabilita ústavy - Nadřazenost ústavy běžnému právu - Zdůraznění významu ústavy vyššími nároky při schvalování změn	Lisabonská smlouva nevytváří jediný dokument, řada klíčových otázek je řešena v jiných smlouvách. Stabilita Lisabonské smlouvy je zajištěna její neomezenou platností, nicméně časté změny primárního práva v období 1990-2007 vyvolávají otázky, jak stabilní bude Lisabonská smlouva. Tuto skutečnost je potřeba vnímat v kontextu plánovaných změn rozhodovacího procesu v roce 2014 a možnosti země vystoupit z EU. Nadřazenost evropského práva je v Lisabonské smlouvě uvedena pouze v nezávazné deklaraci, navíc s existencí celé řady výjimek schválených pro vybrané země. Takto existují pochyby o nadřazenosti Lisabonské smlouvy národnímu právu.
<i>Materiální funkce</i> - Vymezení dělby moci soudní, výkonné a zákonodárné - Definice základních práv občanů - Zajištění demokratické participace	Dělba moci mezi instituce EU je sdílená a silně provázaná mezi Komisí, Radou a Parlamentem. Lisabonská smlouva tento stav potvrdila a dále zkomplikovala rozšířením pravomocí Parlamentu a zavedením funkce prezidenta Evropské Rady. Myšlenka základních práv občanů je v Lisabonské smlouvě obsažena, nicméně následně zpochybněna povolením výjimek pro vybrané země (např. Velká Británie, Polsko). Takto je narušen jeden ze základních ústavních principů v podobě rovnosti občanů před právem. Míra demokratické participace občanů EU na evropské úrovni je velmi omezená. Stát zůstává hlavním těžištěm demokratické participace občana EU i po schválení Lisabonské smlouvy.
<i>Symbolická funkce</i> - Široký sociální konsensus o obsahu ústavy - Široké povědomí občanů o obsahu ústavy	Text smlouvy je komplexní a dlouhý, formulace komplikované. Proces vytváření Lisabonské smlouvy nevytvořil symbolický obsah smlouvy. Široký sociální konsensus a široké povědomí občanů o Lisabonské smlouvě jako symbolu EU je proto velmi nepravděpodobné, o čemž svědčí i výsledek referenda v Irsku.

Zdroj: REH (2009)

Rámeček 5: Teoretické koncepty vztahované k procesu evropské integrace

Neofunkcionalismus se stal prvním teoretickým konceptem, který se snaží vysvětlit proces evropské integrace. Hlavní podstata konceptu vychází ze dvou základních myšlenek (STRØBY-JENSEN 2007):

- Myšlenka přelivů (*spillover*) tvrdí, že spolupráce zemí v jedné oblasti politiky vede ke spolupráci zemí v dalších oblastech, čímž současně dochází k postupnému zesilování procesu integrace. Předpokládána je přitom kladná hodnota pozitiv spolupráce, která tak přináší výhody všem. Příkladem takového přelivu může být vztah mezi cílem dosažení volného pohybu osob na jedné straně a cílem zajištění uznávání kvalifikací na straně druhé. Typickým nástrojem tohoto typu jsou pak reformní balíčky vzájemně provázaných změn nezbytných pro dosažení hlavního cíle.
- Zájmové sociální skupiny včetně politických stran jsou hlavní hybnou silou integrace s ohledem na svou snahu dosáhnout stanoveného cíle. Neofunkcionalismus předpokládá vytvoření nadnárodních institucí, které budou spojeny společným zájmem bez ohledu na hranice států a které se časem stanou dominantními institucemi ve srovnání s institucemi národními. Neofunkcionalismus tak přistupuje k integraci na elitářské bázi, kdy postupně vytvářené evropské elity jsou schopny posunovat proces integrace stále kupředu. A priori je přitom předpokládán souhlas občanů a tedy prvek demokracie není považován za relevantní.

Neofunkcionalismus je často spojován s evropským federalismem, ačkoliv tato vazba není v teorii formulována. Poznamenejme, že federalismus klade důraz na principy vzájemného respektu, tolerance, reciprocity a kompromisu a že vytváří závazek smířit své zájmy se zájmy celku. Na tomto základě lze vnímat spojení neofunkcionalismu a federace.

Neofunkcionalismus se v 70. a 80. letech stal terčem kritiky z celé řady důvodů. První směr kritiky spočíval v utlumení procesu evropské integrace v tomto období a to v přímém rozporu s předpokladem intenzifikace procesu v rámci myšlenky přelivů. Druhý směr kritiky zpochybňoval přehnaný důraz na nadnárodní elity tvrzením, že zástupci těchto elit zastupují primárně zájmy členských zemí a nikoliv nadnárodní zájmy. Současně kritika poukazovala na ignoraci vlivu nejen autonomních národních států, ale i mezinárodních souvislostí (např. vliv ekonomických krizí). Třetí směr kritiky si pak všiml demokratického deficitu neofunkcionalismu, který se promítl mimo jiné v neúspěchu referend zaměřených na prohloubení integračního procesu. Přes tuto kritiku byl zájem o neofunkcionalismus oživen

v 90. letech v reakci na opětovné nastartování procesu evropské integrace, nicméně jeho myšlenky se staly pouze dílčí součástí širších teoretických konceptů. Jednou z inovací v neofunkcionalistickém duchu je například myšlenka vztahů mezi rostoucím počtem transakcí na evropské úrovni a potřebou institucionálního zaštitění těchto transakcí (STRØBY-JENSEN 2007).

V reakci na krizi procesu evropské integrace se od 60. let prosazuje v současnosti dominantní teoretický přístup jeho studia zdůrazňující význam mezivládních interakcí. Přístup na bázi mezivládních interakcí považuje neofunkcionalistickou myšlenku přelivů za relativně nevýznamnou a naopak zdůrazňuje skutečnost, že národní státy jsou v neustálém konfliktu s cílem praktického jednání v podobě ochrany svých zájmů v prostředí mezinárodní politiky. Poznamenejme, že zájmy jednotlivých zemí vychází mimo jiné z jejich kulturních odlišností. Přístup na bázi mezivládních interakcí následně rozlišuje vysokou politiku dotýkající se národní identity států a nízkou politiku, která se národní identity států dotýká jen omezeně. Politická témata jsou typickým znakem vysoké politiky, zatímco ekonomická témata nízké politiky, přičemž přelivy jsou výrazně snazší v tématech nízké politiky. Na základě tohoto myšlenkového konstruktů je hodnocen proces evropské integrace. Přístup na bázi mezivládních interakcí tvrdí, že integrace je řízena zájmy národních států a to v oblastech, která nenarušují jejich suverenitu. Z těchto důvodů jsou rovněž z hlediska rozhodování nejvýznamnějšími evropskými institucemi Evropská rada a *Rada* a potenciál evropské integrace naráží na limity dané legislativní suverenitou členských zemí a demokratickou legitimitou *EU* (viz např. CINI 2007).

Ucelený a v současné době nejvlivnější teoretický koncept, který vychází z přístupu na bázi mezivládních interakcí, představuje tzv. liberální intergovernmentalismus. Koncept vychází z předpokladu, že se státy chovají racionálně s cílem dosáhnout svých zájmů a preferencí. Vysvětlení procesu evropské integrace se následně skládá z následujících tří dílčích částí (CINI 2007):

- Strana poptávky po spolupráci vychází z vnitřního prostředí národního státu, kdy tlak vlivných, nejčastěji ekonomických, skupin ve společnosti ovlivňuje výslednou podobu zájmů a preferencí. Stát je přitom koncovým reprezentantem těchto zájmů a preferencí na mezinárodním poli. Poznamenejme, že svůj význam mají i vnější vztahy v rámci vzájemné ekonomické závislosti států.

- Strana nabídky spolupráce je daná mezivládním vyjednáváním se zohledněním zájmů a preferencí států. Státy hrají v procesu vyjednávání rozhodující roli, zatímco význam nadnárodních institucí je víceméně omezený. Takto je v první fázi jednání hledán konsensus států pro návrh řešení problémů a teprve následně je hledán nadnárodní institucionální mechanismus pro implementaci řešení. Celkově nadnárodní spolupráce přináší výhody pro všechny státy a to bez narušení jejich domácí suverenity. Odtud plyne i zájem o prohloubení evropské integrace. Poznamenejme, že v mezivládním vyjednávání evropské integrace lze identifikovat asymetrické vztahy členských zemí s rozhodujícím vlivem Francie, Německa a Velké Británie.
- Třetí dílčí část konceptu vysvětluje vytvoření evropských institucí a to prostřednictvím zvýšení efektivity vyjednávání mezi členskými zeměmi na jedné straně a prostřednictvím pojištění dosažených dohod na straně druhé. Takto delegace a sdílení suverenity na vyšší geografické úrovni představuje pojištění uzavřené dohody a to zejména v prostředí nejistoty, kdy hrozí porušení uzavřených dohod ze strany členských zemí. Poznamenejme, že na tomto základě jsou podnikavost a inovace vycházející z evropské úrovně považovány za nadbytečné.

Podobně jako neofunkcionalismus se rovněž teoretické přístupy na bázi mezivládních interakcí setkaly s širokou kritikou vztaženou k opomenutí významu *Komise a Parlamentu* v každodenních aktivitách *EU* včetně neformálních jednání či ke zjednodušené formalizaci států bez zohlednění nižších prostorových úrovní.²⁹ Z této kritiky byly následně formulovány další dílčí koncepty v mozaice teorie evropské integrace, k nimž mimo jiné patří (ROSAMOND 2007):

- analýza formálních a neformálních institucí utvářejících fungování *EU* se zhodnocením jejich dopadů na politiku,
- analýza tvorby politického rozhodování s identifikací odlišností v různých politických oblastech (zohlednění myšlenek mezinárodních vztahů, politických sítí a dalších teoreticko-metodologických oblastí),

²⁹ Poznamenejme, že neofunkcionalismus i přístupy na bázi mezivládní interakce budou odlišně interpretovat historické události v procesu evropské integrace. Takto neofunkcionalismus zdůvodňuje podepsání *JEA* na bázi přelivů témat s aktivní rolí *Komise a Soudního dvora* v tvorbě těchto přelivů s tím, že mezivládní konference již představovala pouze formalizaci existujícího jednání. Přístup na bázi mezivládních interakcí bude naopak *JEA* interpretovat jako důsledek mezivládní konference, na níž došlo ke sblížení zájmů Francie, Německa a Velké Británie (ROSAMOND 2007).

- víceúrovňový governance charakteristický disperzí rozhodování mezi různé úrovně vlády a možností přechodu mezi úrovněmi.

Koncept víceúrovňového governance se stal velmi vlivným konceptem teoretického studia evropské integrace a kohezní politiky (viz rovněž rámeček 14 a 15). V tomto ohledu jsou však charakteristické rovněž kritické připomínky k tomuto konceptu. BLOM-HANSEN (2005) spojuje tuto kritiku s neschopností konceptu víceúrovňového governance zodpovědět otázku, kdo má skutečnou moc v procesu evropské integrace včetně implementace kohezní politiky. Na základě této kritiky pak BLOM-HANSEN (2005) aplikuje na příkladu kohezní politiky myšlenky modelu nadřízených a podřízených aktérů, přičemž dochází k závěru, že *Komise* má velmi omezené možnosti, jak ovlivnit rozhodovací proces členských států v procesu implementace kohezní politiky. Tento závěr BLOM-HANSEN (2005) spojuje s velmi slabými nástroji, kterými *Komise* disponuje v oblasti kontroly a sankcí. Celkový teoretický rámec studia evropské integrace tak vytváří pomyslný strom s mimořádně košatou korunou větví představujících vzájemně provázané i kritické přístupy k vysvětlení tohoto rámce.

Zdroj: STRØBY-JENSEN (2007), CINI (2007), ROSAMOND (2007), BLOM-HANSEN (2005)

2. KOHEZNÍ POLITIKA V PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE

Kohezní politika získala již od počátku své nezastupitelné místo v procesu evropské integrace. Takto jedna ze zakládajících Římských smluv vztahující se k založení *EEC* hovoří ve své preambuli o přání členských států zajistit svůj harmonický rozvoj jednak redukcí rozdílů mezi regiony a jednak snižováním zaostávání znevýhodněných regionů (BOURNE 2007). Poznamenejme přitom, že kohezní politika je řazena mezi tzv. koordinované politiky (viz rámeček 6), že pojem kohezní politika je často zaměňován s pojmem regionální politika (BOURNE 2007) a že o kohezní politice se hovoří teprve od její reformy z konce 80. let 20. století (viz např. BACHE 2008). Pro jednoduchost budeme ovšem v dalším textu používat stabilně pojem kohezní politika.

Přání harmonického rozvoje zemí *EEC* redukcí rozdílů mezi regiony a snižováním zaostávání znevýhodněných regionů, které je možné vnímat jako základní cíl kohezní politiky, ovšem nenašlo po dlouhou dobu odpovídající odezvu na nadnárodní úrovni s finanční podporou omezenou na podpůrné programy *Evropské investiční banky* (dále jen *EIB*³⁰) a *ECSC* (CROXFORD, WISE, CHALKLEY 1987, BACHE 2008). BARCA (2009) spojuje tuto skutečnost jednak s politicky vlivným teoretickým konceptem té doby o automatické konvergenci územních nerovností a jednak s ranou fází tvorby regionální politiky v jednotlivých zemích tehdejšího *EEC*, kdy nadnárodní rámec byl považován za nadbytečný. Teprve plány na vytvoření společného trhu a *EMU* spojené s obavami ze zvyšujících se regionálních rozdílů vedly na konci 60. let minulého století ke stále častějším úvahám o vytvoření evropského rámce politiky pro vyrovnávání negativních prostorových dopadů prohlubující se evropské integrace.

Rámeček 6: Společné, koordinované a doplňkové politiky EU

EU v současné době zasahuje do mnoha tematických oblastí a to v souladu s principem subsidiarity tak, jak je vymezen v Lisabonské smlouvě. Podle principu subsidiarity jedná *EU*

³⁰ *EIB* byla založena v roce 1958 na základě Římských smluv s cílem poskytovat dlouhodobé úvěry v zaostávajících regionech pro naplnění cílů evropské integrace. Vlastníkem *EIB* jsou všechny členské země *EU*, přičemž podíl jednotlivých zemí na základním kapitálu je dán jejich ekonomickou výkonností. Další finanční prostředky získává *EIB* prodejem svých dluhopisů. *EIB* není svou podstatou komerční banka, což ji umožňuje poskytovat velmi výhodné úvěry na přísně hodnocené projekty. Míra kofinancování projektů z půjček *EIB* může dosahovat 50 % celkových nákladů projektu. V tomto směru představuje *EIB* rovněž významný zdroj kofinancování pro projekty podporované ze strukturálních fondů kohezní politiky (srovnej s WOKOUN 2006).

v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na evropské úrovni. Podle stupně přenesení rozhodovacích pravomocí na úroveň *EU* rozlišujeme společné politiky, koordinované politiky a doplňující politiky. O společných politikách hovoříme tehdy, pokud v dané tematické oblasti delegovaly členské státy veškeré rozhodovací pravomoci na úroveň *EU*. O záležitostech v těchto oblastech je rozhodováno výlučně na nadnárodní úrovni reprezentované orgány *EU*. Naopak v případě koordinovaných, někdy rovněž sdílených, politik přenesly členské státy své rozhodovací pravomoci na orgány *EU* pouze částečně a v případě doplňujících politik *EU* pouze podporuje činnost členských zemí, které mají v příslušné tematické oblasti téměř výlučnou rozhodovací pravomoc. Vymezení politik *EU* je obsahem zakládajících smluv, přičemž toto vymezení se mění v čase (viz tabulka 3).

Zdroj: KÖNIG, LACINA, PŘENOSIL (2006)

Tabulka 3: Přehled společných, koordinovaných a doplňkových politik *EU*

Typ politiky	Politika
Společné politiky <i>EU</i>	Společná obchodní politika, Společná dopravní politika, Společná měnová politika, Společná zemědělská politika, Společná politika rybolovu
Koordinované politiky <i>EU</i>	Politika zaměřená na jednotný vnitřní trh, Politika ochrany životního prostředí, Kohezní politika, Politika ochrany hospodářské soutěže, Politika výzkumu a technologického rozvoje, Sociální politika, Politika transevropských sítí, Politika ochrany spotřebitele, Evropská vesmírná politika
Doplňující politiky <i>EU</i>	Politika rozvojové spolupráce, Průmyslová politika, Politika veřejného zdraví, Politika všeobecného a odborného vzdělávání mládeže, Kulturní politika, Politika zaměstnanosti

Zdroj: KÖNIG, LACINA, PŘENOSIL (2006)

2.1. Směrem k současné podobě kohezní politiky

V reakci na stále jasnější úvahy o vytvoření společného trhu a *EMU* byl v roce 1969 předložen *Komisí* první návrh na vytvoření *ERDF* jako speciálního nástroje zaměřeného na problémy divergentního rozvoje regionů *EEC*, který se však primárně nesetkal s pozitivním ohlasem ze strany členských zemí. K obratu tak došlo až v souvislosti s vytvořením konkrétních plánů zavedení *EMU* v roce 1970 (viz kapitola 1, rámeček 3) a s rozšířením *EEC* o Velkou Británii, Irsko a Dánsko v roce 1973 (viz rámeček 7). Poznamenejme, že právě Velká Británie a Irsko pocítovali významné regionální problémy a jejich vstup do *EEC* významně posílil koalici států podporujících vytvoření *ERDF* (BOURNE 2007). Vedle toho fungoval *ERDF* jako nástroj Velké Británie pro přesvědčení vlastního obyvatelstva o výhodách vstupu do *EEC*. ALLEN (2008) pak přidává snahu redukovat dominantní pozici *CAP* v rozpočtu *EEC* jako motiv založení *ERDF*. Po dvouletých komplikovaných jednáních spojených s hrozbou ze strany Irska a Itálie bojkotovat plánovaný summit *EEC* v roce 1974 byl *ERDF* vytvořen v roce 1975 (BACHE 2008). Přes tento krok směrem kupředu však bylo naplnění kohezního cíle Římských smluv i nadále odpovědností národních států a relativně omezené evropské finanční zdroje dělené podle národních kvót sloužily ke kofinancování regionálních projektů vybíraných na základě rozhodnutí členských zemí (BACHTLER, MENDEZ 2007, BARCA 2009). Evropská koordinace fungování *ERDF* byla v tomto období pouze přáním zastánců hlubší evropské integrace (viz např. BACHE 2008), nicméně rostoucí význam evropské úrovně se začal ukazovat v souvislosti se zavedením iniciativ Společenství v 80. letech 20. století se zaměřením na řešení problémů evropského významu (BARCA 2009).

Rámeček 7: Proces rozšiřování EU

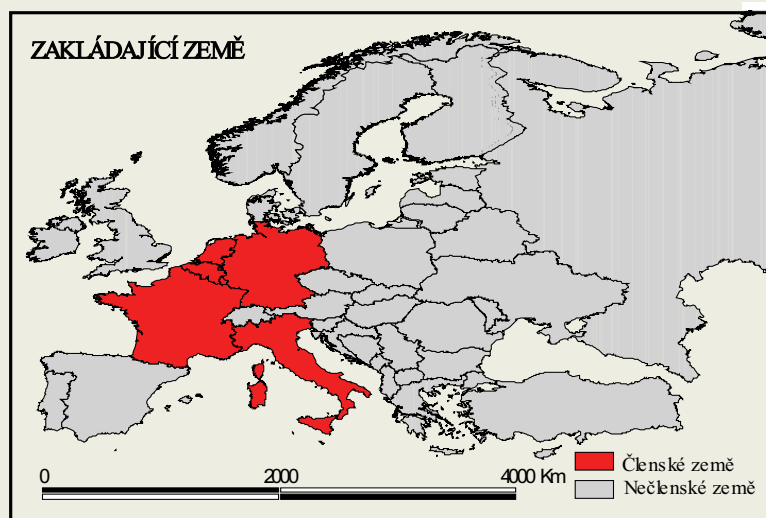
Cesta směrem k *EU* je spojena s postupným zvyšováním počtu členských států z původních šesti na současných dvacet sedm zemí. Pro kohezní politiku má tato skutečnost zásadní význam s ohledem na zvyšování regionálních disparit při vstupu ekonomicky méně vyspělých zemí. V historii lze identifikovat celkem šest okamžiků, kdy byly přijaty nové členské státy (viz obrázek 2), přičemž hranice *EEC/EU* se měnily rovněž v roce 1990 v souvislosti se sjednocením Německa:

- 1973 – vstup Dánska, Irska a Velké Británie,
- 1981 – vstup Řecka,

- 1986 – vstup Portugalska a Španělska,
- 1995³¹ – vstup Finska, Rakouska a Švédska,
- 2004 – vstup 8 členských zemí střední a východní Evropy³², Malty a Řecka,
- 2007 – vstup Bulharska a Rumunska.

Poznamenejme, že hlavní motivací procesu rozšiřování *EU* bylo jednak šíření myšlenek demokracie (např. po pádu diktatur v Řecku či Španělsku a pádu komunistického režimu v zemích střední a východní Evropy) a tržní ekonomiky napříč Evropou a jednak snaha posilovat politický význam *EU* ve stále sílící globální konkurenci (BARNES, BARNES 2007). DIXON (2010) pak poukazuje na geopolitické souvislosti procesu rozšiřování *EU* spojené jednak s řešením vztahů USA a Ruska v případě postkomunistických zemí a jednak se symbolickým střetem křesťanské a islámské kultury v případě debat o přistoupení Turecka.

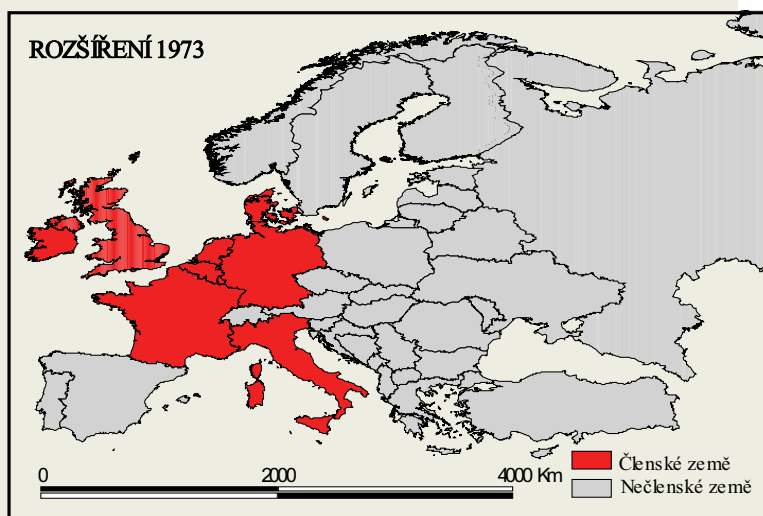
Obrázek 2: Proces rozšiřování *EEC/EU*



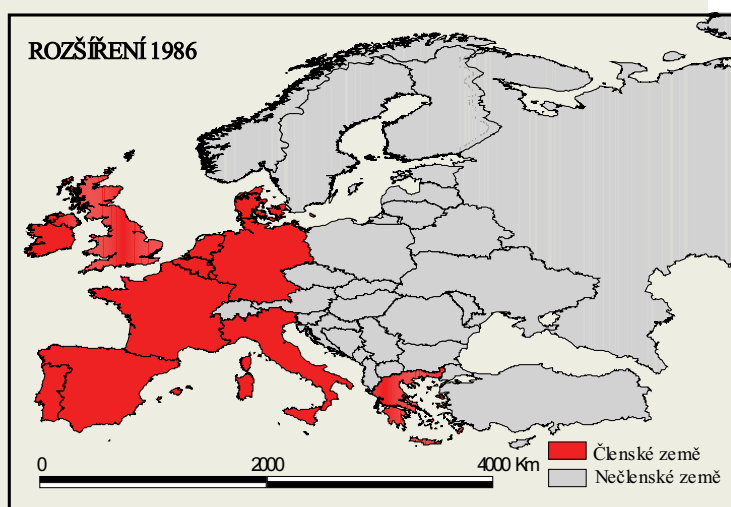
Pozn.: Obrázek zachycuje členské státy v současných hranicích. V případě Německa je zakládající zemí pouze její západní část, tj. Německá spolková republika.

³¹ Poznamenejme, že Norsko odmítlo v roce 1994 v referendu podruhé vstup do *EU* (BARNES, BARNES 2007).

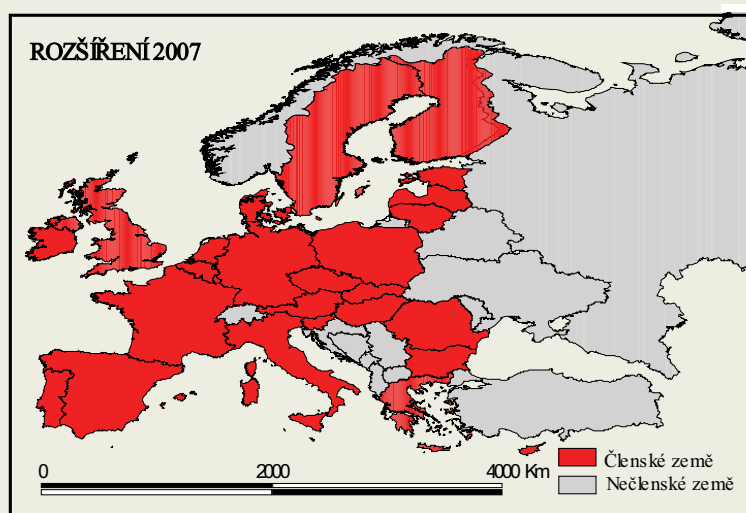
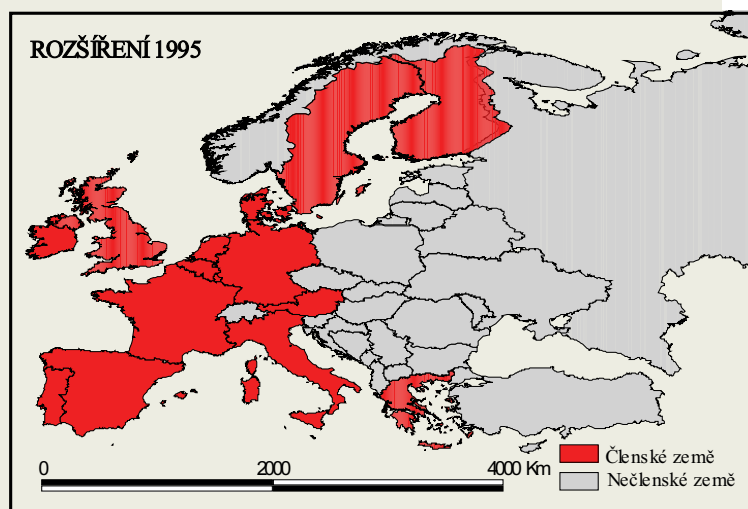
³² Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Slovinsko a Slovensko



Pozn.: Obrázek zachycuje členské státy v současných hranicích. V případě Německa bylo členskou zemí EEC v roce 1973 pouze její západní část, tj. Německá spolková republika.



Pozn.: Obrázek zachycuje členské státy v současných hranicích. V případě Německa je členskou zemí EEC v roce 1985 pouze její západní část, tj. Německá spolková republika.



Do roku 1993 byl proces rozšiřování *EEC* spojen s předložením oficiální žádosti evropského státu, která byla po doporučení *Komise* jednohlasně schvalována Evropskou radou. Následný vstup kandidátské země dále procházel schvalovacím procesem v *Parlamentu* a ratifikačním procesem v jednotlivých členských zemích. V roce 1993 byl proces rozšiřování *EU* doplněn definicí čtyř podmínek, které musí zájemce o vstup do *EU* splňovat (BARNES, BARNES 2007):

- stabilní institucionální prostředí s garancí demokracie, vlády práva a respektu k lidským právům a minoritám,
- fungující tržní ekonomika,
- schopnost přijmout závazky politické, hospodářské a měnové unie,
- schopnost implementovat *acquis communautaire*³³ do národní legislativy kandidátské země.

Stanovení těchto podmínek jasně ukázalo na zájem *EU* více intervenovat do vnitřních záležitostí potenciálních členských zemí. Tato skutečnost je pochopitelná vzhledem k zásadním dopadům zejména posledního východního rozšíření na institucionální a finanční fungování *EU*. Další proces rozšiřování bude záviset jednak na ochotě členských zemí *EU* přijmout nové státy se všemi vyplývajícími dopady a jednak na připravenosti potenciálních zájemců o vstup do *EU*. V současné době je vysoce diskutovanou otázkou v tomto směru zájem Turecka³⁴, jehož vstup by s ohledem na počet obyvatel a relativně nízkou ekonomickou výkonnost vytvořil další tlak na budoucí podobu kohezní politiky (BARNES, BARNES 2007).

DIXON (2010) ovšem hovoří o špatných vyhlídkách Turecka ve směru jeho vstupu do *EU*, přičemž poukazuje na výzkumy veřejného mínění, kdy velmi vysoký podíl občanů členských států *EU* deklaruje svůj negativní postoj k rozšíření *EU* o Turecko. Poznamenejme, že v průzkumu veřejného mínění v Rakousku se proti vstupu Turecka vyslovilo přes 80 % respondentů. Negativní postoj k Turecku je současně výrazně vyšší, než byl negativní postoj k postkomunistickým zemím, které vstoupily do *EU* v roce 2007. DIXON (2010) vysvětluje

³³ Francouzský termín *acquis communautaire* byl poprvé zaveden Maastrichtskou smlouvou a jeho použití se záhy rozšířilo nejen v právních aktech, ale i v jurisdikci jako označení vymežující veškeré normy a relevantní akty *EC* či *EU*, a to jak současné, tak i budoucí ve formě návrhů, které vznikají v souvislosti s fungováním *EC/EU*. Poznamenejme, že vývoj v oblasti práva sebou přinesl definici řady dalších termínů, které je třeba od sebe navzájem odlišovat. Prvním pojmem je právo *EC* nebo také komunitární právo vztahené k prvnímu pilíři Maastrichtské smlouvy. Pojem právo *EU* je pojmem širším, neboť vedle norem upravujících první pilíř obsahuje i normy vztahené k druhému a třetímu pilíři Maastrichtské smlouvy. Přijetí Lisabonské smlouvy ovšem zrušilo pilířovou strukturu *EU* a tím i potřebu rozlišovat mezi právem *EC* a *EU*, neboť *EU* se stala nástupcem *EC* v tomto směru. Konečně pojem evropské právo zahrnuje právo *EU* a *Euratomu* (ŠÍŠKOVÁ, STEHLÍK 2007).

³⁴ Členství Turecka v *EU* představuje dlouhodobý vyjednávací proces s počátky již na konci 50. let, kdy Turecko podalo první oficiální žádost o statut přidružené členské země *EEC*. Tento status Turecko získalo v roce 1963 s dlouhodobým cílem plného členství v *EEC*. Vojenská invaze severního Kypru v roce 1974 a nestabilita domácích poměrů na začátku 80. let na dlouhou dobu zmrazily vztahy Turecka a *EEC*. V roce 1987 se pak Turecko neúspěšně ucházelo o členství v *EEC*, a tak přístupová jednání s Tureckem začala teprve v roce 2005. Jejich výsledek je ovšem nejasný s ohledem na relativní chudobu, kulturní odlišnosti, migrační hrozby nebo otázky spojené s respektováním lidských práv (BARNES, BARNES 2007).

uvedené skutečnosti na bázi hierarchie skupin v evropském prostoru, kdy nové členské země *EU 12* představují střední úroveň hierarchie a Turecko nejnižší úroveň hierarchie. Vysvětlení negativního postoje občanů členských zemí k rozšíření *EU* o Turecko je pak spojeno s kumulací negativních postojů (materiální hrozby, hrozby kulturní identity) na nejnižším stupni hierarchie, kdy dokonce silný pocit evropanství je faktorem působícím proti vstupu Turecka do *EU*.

Zdroj: BARNES, BARNES (2007), DIXON (2010)

Definitivně evropský rámec získala kohezní politika teprve reformou z 2. poloviny 80. let 20. století v souvislosti s přijetím *JEA* jako první významné revize zakládajících Římských smluv. Poznamenejme, že naplňování reformy bylo de facto zahájeno v roce 1989 začátkem prvního programového období (BACHE 2008). Ve svém článku 23 *JEA* zavedla koncept hospodářské a sociální soudržnosti, který se nově stal Hlavou V třetí části smlouvy zakládající *EEC*. Problematika hospodářské a sociální soudržnosti byla dále upravena v člancích 130a-e, které mimo jiné definovaly následující prvky kohezní politiky:

- V článku 130a byl opětovně uveden zájem zemí *EEC* o harmonický vývoj *EEC* jako celku a o posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Speciálně byl zmíněn cíl snižovat rozdíly mezi regiony a zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů. Hlavní význam pro naplnění těchto cílů byl přitom přisouzen *ERDF* (článek 130c), nicméně *EEC* bylo současně zavázáno ke směřování využití svých dalších finančních nástrojů, zejména orientační sekce *Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu* (dále jen *EAGGF*), *ESF* a *EIB*, ve směru cílů hospodářské a sociální soudržnosti (článek 130b). *ERDF*, *ESF* a orientační sekce *EAGGF* byly souhrnně označeny termínem strukturální fondy (viz rámeček 10).
- Článek 130b vyzval státy k realizaci svých hospodářských politik a provádění společných politik se zohledněním cílů hospodářské a sociální soudržnosti. Takto tento článek usiluje o koordinaci evropských a národních hospodářských politik.
- Článek 130d zavázal *Komisi* ke zpracování návrhu reformy strukturálních fondů tak, aby byly schopny co nejlépe naplnit cíle předchozích článků.

Reforma strukturálních fondů jako hlavního nástroje kohezní politiky reflektující požadavek článku 130d *JEA* se stala východiskem vytvoření její současné podoby. EC (1989), BOURNE (2007) zmiňují hlavní motivy tohoto kroku. Primárně jižní rozšíření *EEC* výrazně

zvýšilo počet obyvatel žijících v zemích s ekonomickou úrovní pod 50 % HDP celého *EEC* a současně rozšířilo koalici zemí podporujících kohezní politiku. Redukce regionálních disparit přitom byla vnímána jako zásadní požadavek pro dosažení solidarity mezi členskými zeměmi jako nezbytný předpoklad akceptování hlavních cílů *JE*A – v podobě společného trhu a *EMU* – ze strany chudších zemí. Současně byla formulace cílů vytvoření společného trhu a *EMU* doprovázena argumentací, že evropská integrace přináší pozitiva zejména jádrovým oblastem s hrozbami vzniku sociálně a politicky neakceptovatelné úrovně prostorových disparit. Myšlenka hospodářské a sociální soudržnosti tak měla zajistit, aby všem zemím *EEC* plynuly výhody společného trhu a *EMU*. Konečně *EEC* rovněž usilovalo o zvýšení efektivity své podpory v podmínkách stále aktuálnějších rozpočtových omezení. Přes řadu kroků v tomto směru již před přijetím *JE*A (viz rámeček 8) byla předreformní efektivnost a koordinovanost snah o redukci regionálních rozdílů hodnocena jako nedostatečná.

Rámeček 8: Integrovaný středomořský program

Integrovaný středomořský program (dále jen *IMP*) představuje ideového předchůdce reformy kohezní politiky z konce 80. let 20. století. Kořeny *IMP* je třeba hledat ve změně vlády Řecka krátce po jeho vstupu do *EEC* v roce 1981. Nová levicová exekutiva se rozhodla vyjednat si změnu původních podmínek přistoupení země jednak v podobě výjimek z existující legislativy a jednak v podobě nových finančních zvýhodnění. *IMP* se stal hlavním tématem jednání v případě druhé oblasti. V období 1982-84 se ovšem tato řecká snaha nesetkala s pochopením dalších členských zemí *EEC* a to zejména v souvislosti s probíhající rozpočtovou krizí. Ke změně situace dochází teprve v roce 1985 a to v důsledku dvou faktorů (SMYRL 1998):

- V polovině 80. let výrazně pokročily plány jižního rozšíření *EEC* o Španělsko a Portugalsko. Na tomto základě uplatnilo Řecko hrozbu veta vstupu těchto zemí do *EEC*, pokud nebude schválen *IMP*.
- Komise a její tehdejší prezident Jacques Delors dlouhodobě usilovali o reformu kohezní politiky s uplatněním tematicky integrovaného endogenního přístupu k rozvoji regionů. Poznamenejme, že tento přístup postupně získal podporu i členských zemí rozčarovaných z výsledků projektově orientovaného nastavení *ERDF*.

Na tomto pozadí byla v roce 1985 schválena podpora regionálního ekonomického rozvoje Řecka, Itálie a jižní Francie v rámci *IMP* s cílem zlepšit příjem a zaměstnanost zaostávajících

oblastí. Na realizaci *IMP* bylo vyčleněno 4,1 mld. ECU na dobu 7 let, z čehož 2,5 mld. ECU bylo alokováno z tehdejších regionálních programů a dalších 1,6 mld. ECU představovalo novou položku rozpočtu *EEC*. Vedle integrovaného charakteru a víceletého programování spočívala inovativnost *IMP* v posílení role *Komise* na úkor *Rady* v rozhodovacím procesu a začlenění regionálních aktérů do procesu plánování a managementu. Takto se *IMP* stal jistým vzorem pro další směřování kohezní politiky.

Zdroj: SMYRL (1998)

Na základě výše uvedených politických, ekonomických a právních důvodů byl význam kohezní politiky posílen ve dvou základních směrech (RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI 2004, BOURNE 2007):

- Primárně méně významná pozice myšlenky hospodářské a sociální soudržnosti zmiňovaná v preambuli Římských smluv byla posílena jejím začleněním do obsahu *JEA*.
- Současně byl výrazně navýšen rozpočet alokovaný na kohezní politiku, který v roce 1988 činil 15 % celkového rozpočtu *EEC*, zatímco v roce 1992 již 30 % (SCHILD 2008). Takto se kohezní politika stala druhou nejtědřeji financovanou evropskou politikou.

Reforma kohezní politiky na konci 80. let 20. století však byla mnohem širší a týkala se rovněž koordinace finančních nástrojů kohezní politiky a zavedení principů koncentrace, programování a partnerství respektive potvrzení principu adicionality³⁵ jako vůdčích principů jejího fungování (RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI 2004, BACHTLER, MENDEZ 2007, BACHE 2008, SUTCLIFFE 2000). Finanční nástroje kohezní politiky byly rozděleny podle požadavku návratnosti do dvou skupin. První skupina nástrojů poskytovala finanční prostředky formou dotací a zahrnovala strukturální fondy. Druhá skupina nástrojů poskytovala finanční prostředky formou půjček a to zejména prostřednictvím *EIB*, *ECSC* a *Euratomu* (EC 1989). EC (1989) dále explicitně jmenovala celkem pět vzájemně propojených základních stavebních kamenů kohezní politiky:

1. Podpora kohezní politiky byla koncentrovaná na 5 prioritních cílů zaměřených jednak územně na nejvíce problémové regiony a jednak tematicky na vybrané prioritní oblasti.

³⁵ Princip adicionality tvrdí, že evropské prostředky by neměly nahrazovat prostředky členských států, ale je doplňovat, byl obsažen již ve fungování evropské regionální politiky před reformou z konce 80. let 20. století. Poznamenejme, že členské země dlouhodobě vyjadřují svůj rezervovaný postoj k tomuto principu (viz BACHE 2008).

Současně bylo koordinováno využití strukturálních fondů a dalších finančních nástrojů pro jednotlivé cíle.

2. Partnerství se stalo základním principem fungování kohezní politiky. Vlastní princip je založen na interakcích mezi *Komisí*, členským státem a kompetentními aktéry národní, regionální či místní úrovně, kteří jednají jako partneři a sledují společný cíl. Princip partnerství přitom reflektuje princip subsidiarity, který doporučuje jednání na nejnižší možné úrovni. Praktická aplikace principu partnerství je založena mimo jiné na přípravě programových dokumentů prostřednictvím interakcí partnerů.
3. Byl vznesen požadavek na konzistentnost kohezní politiky s hospodářskými politikami členských států. Prakticky byl tento požadavek aplikován prostřednictvím souladu mezi národními koncepčními dokumenty členských států a programovými dokumenty, které byly zpracovány pro potřeby kohezní politiky.
4. Byl vznesen požadavek na zlepšení administrace fondů jako předpokladu zvyšování efektivity kohezní politiky. Za tímto účelem byla formulována celá řada opatření, mezi které patří adekvátní mix půjček a dotací, víceleté rozpočtové plánování primárně pro období 1989-1993, princip adicionality, systematické ex-ante a ex-post hodnocení nebo opatření pro prevenci duplikací podpory z fondů respektive pro rozpočtovou disciplínu a transparentnost.
5. Byl vznesen požadavek na zjednodušení, monitoring a flexibilitu kohezní politiky, mimo jiné prostřednictvím sjednocení regulativů strukturálních fondů nebo deklarace možnosti flexibilně reagovat na změny v obsahu programových dokumentů.

Konečně reforma kohezní politiky z konce 80. let zavedla koncept iniciativ Společenství, v jehož rámci jsou financovány aktivity s evropským významem. Tabulka 4 uvádí přehled a zaměření těchto iniciativ v programovém období 1989-1993. Poznamenejme, že nejštedřeji financované byly v tomto programovém období iniciativy zaměřené na přeshraniční spolupráci, na ochranu životního prostředí, na rozvoj venkova a na vědu, výzkum a inovace (EU 1993) a že podrobně byla celá problematika kohezní politiky řešena v právních předpisech sekundárního práva charakteru nařízení (viz rámeček 9), které byly přijaty v roce 1988 a položily základ fungování kohezní politiky v prvním programovém období 1989-1993.

Tabulka 4: Iniciativy Společenství v programovém období 1989-1993

Název iniciativy	Zaměření iniciativy
Envireg	Ochrana životního prostředí a rozvoj regionů
Interreg	Přeshraniční spolupráce
Regis	Integrace nejvíce vzdálených regionů
Leader	Rozvoj venkova
Rechar	Diverzifikace regionů postižených úpadkem uhelného průmyslu
Retex	Diverzifikace regionů postižených úpadkem textilního průmyslu
Konver	Diverzifikace regionů postižených úpadkem armádního sektoru
Regen	Energetické sítě
Telematique	Pokročilé telekomunikační služby
Prisma	Komerční služby vztahované k společnému trhu
Stride	Výzkum, technologie a vývoj inovací v regionech
Euroform	Nové dovednosti a kvalifikace
Now	Rovné příležitosti pro ženy na trhu práce
Horizon	Přístup na trh práce pro hendikepované a jinak znevýhodněné skupiny

Zdroj: EC (1993)**Rámeček 9: Členění práva EU podle autora právního aktu a druhy sekundárních aktů**

V rámci víceúrovňového členění práva EU podle autora právního aktu lze na první úrovni rozlišit akty členských států na jedné straně a akty orgánů EU na straně druhé. Na druhé úrovni členění se akty členských států dále dělí následujícím způsobem:

- Primární právo je tvořeno zakládacími (zřizovacími) smlouvami a akty, které je revidují, včetně příloh, protokolů a prohlášení. Stranami těchto smluv jsou členské respektive přistupující státy. Primární právo tvoří ústavní základy práva EU, nejedná se však o ústavu ve formálním slova smyslu.

- Terciární právo zahrnuje mezinárodní smlouvy mezi členskými státy *EU* navzájem, jež usnadňují fungování *EU*, ale nejsou součástí primárního práva. Během procesu evropské integrace je terciární právo nahrazováno právem sekundárním.
- Akty zástupců členských států v *Radě* představují akty sjednávané v případech, kdy zástupci členských států v *Radě* zasedají nikoliv jako kolektivní orgán, ale jako reprezentanti jednotlivých zemí shromáždění v tomto orgánu. Připomeňme, že *Rada* není navrhovatelem právních aktů a že tato pravomoc náleží *Komisi*.

Akty orgánů *EU* pak na druhé úrovni členění zahrnují sekundární právo, vnější smlouvy a judikaturu *Soudního dvora*. Vnější smlouvy představují mezinárodní smlouvy uzavírané mezi *EU* a třetími státy nebo mezinárodními organizacemi. Hierarchicky stojí mezi primárním a sekundárním právem, *Soudní dvůr* tedy může zkoumat soulad návrhu vnějších smluv s primárním právem, nikoli však sekundárním právem. Poznamenejme dále, že *Soudní dvůr* nemá zmocnění vytvářet evropské právo, může ho pouze vykládat a sledovat jeho dodržování. V praxi však *Soudní dvůr* právo vytváří prostřednictvím jeho aplikace.

Sekundární právo je tvořeno legislativními akty orgánů *EU* a lze ho dělit podle právní závaznosti na nařízení, směrnice a rozhodnutí, které jsou právně závazné respektive doporučení, stanoviska a akty *sui generis*³⁶, které jsou právně nezávazné. Poznamenejme, že nařízení, směrnice a rozhodnutí jsou přijímány na základě primárního práva a jsou proto označovány jako legislativní sekundární akty. Naopak delegované akty, tj. akty v přenesené působnosti, a prováděcí akty jsou nelegislativní sekundární akty přijímané na základě zmocnění v legislativním sekundárním aktu. Výběr konkrétního typu závazného právního aktu závisí na tzv. právním základu, tj. na příslušném ustanovení primárního práva. Nařízení přitom je aktem obecné povahy, který je závazný ve všech svých částech a bezprostředně použitelný v každém členském státě. Naopak směrnice je akt závazný pro každý stát, kterému je určený a to pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků je ponechána vnitrostátním orgánům.

Zdroj: SVOBODA (2010)

Význam kohezní politiky byl zopakován a zdůrazněn v Maastrichtské smlouvě, která posilování hospodářské a sociální soudržnosti zařadila, vedle vytvoření jednotného trhu

³⁶ Atypické právní formy, které nejsou přímo předvídaný zřizovacími smlouvami. Poznamenejme, že tyto právní formy jsou také označovány jako nepojmenované právní akty.

a *EMU*, mezi cíle *EU* (DE RYNCK, McALEAVEY 2001). Problematika hospodářské a sociální soudržnosti byla nově upravena v Hlavě XIV v článcích 130a-e, přičemž obsah těchto článků Maastrichtské smlouvy přinesl následující nové prvky ve srovnání s obsahem korespondujících článků *JE*A:

- Venkovské oblasti byly implicitně zmíněny ve vztahu k zaostávajícím regionům (článek 130a).
- *Komisi* byl dán úkol předkládat každé tři roky zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské a sociální soudržnosti včetně zpracování návrhů vhodných změn (článek 130b).
- *Radě* byl dán úkol do konce roku 1993 zřídit *Fond soudržnosti* (dále jen *FS*) pro financování projektů v oblasti životního prostředí a transevropských sítí (článek 130d).

Problematika hospodářské a sociální soudržnosti byla dále rozvedena v Protokolu o hospodářské a sociální soudržnosti, který byl připojen k Maastrichtské smlouvě a který mimo jiné definoval jako příjemce podpory *FS* členské státy nedosahující 90 % HNP průměru *EU* a přitom usilující o splnění podmínek hospodářské konvergence v rámci *EMU*, tj. nacházejících se ve třetí fázi *EMU* (viz např. EC 1996a). Takto lze *FS* vnímat jako podpůrný a kompenzační nástroj vytváření *EMU* zaměřený na redukci negativních dopadů společné měny na ekonomicky méně vyspělé členské státy (viz např. BACHE 2008, BOURNE 2007). MARKS (1996) uvádí, že vytvoření *FS* bylo podmínkou španělského souhlasu s přijetím Maastrichtské smlouvy, přičemž Španělsko bylo v období 1993-1999 státem s více než polovičním podílem na čerpání finančních prostředků z *FS*. Poznamenejme, že pro *FS* byla zrušena či zmírněna většina principů platných pro strukturální fondy a že míra kofinancování byla ve srovnání se strukturálními fondy stanovena výše (BACHE 2008). Vedle toho Protokol o hospodářské a sociální soudržnosti položil důraz na potřebu vyšší flexibility strukturálních fondů a vyjádřil požadavek na nové zhodnocení fungování strukturálních fondů v roce 1992 v reakci na končící první programové období 1989-1993. Hlavním výstupem tohoto vývoje je pak přijetí úprav základních nařízení vztahujících se k problematice kohezní politiky pro druhé programové období 1994-1999, které bylo prodlouženo na 6 let pro překrytí se sedmiletou finanční perspektivou *EU* pro období 1993-1999 (SUTCLIFFE 2000). Mezi hlavní změny, ke kterým v tomto směru došlo, patří (EC 1993, SUTCLIFFE 2000):

- další navýšení finančních prostředků alokovaných na kohezní politiku,

- zachování a posílení významu principů kohezní politiky definovaných v nařízeních z roku 1988 včetně ex-ante a ex-post hodnocení,
- zjednodušení principu programování,
- zavedení nových témat financovaných kohezní politikou.

Tabulka 5: Iniciativy Společenství v programovém období 1994-1999

Název iniciativy	Zaměření iniciativy
Interreg II	Přeshraniční spolupráce a energetické sítě
Regis II	Integrace nejvíce vzdálených regionů
Urban	Regenerace upadajících oblastí ve velkých a středně velkých městech
Leader II	Rozvoj venkova
Rechar II	Diverzifikace regionů postižených úpadkem uhelného průmyslu
Retex	Diverzifikace regionů postižených úpadkem textilního průmyslu
Resider II	Diverzifikace regionů postižených úpadkem ocelářství
Konver	Diverzifikace regionů postižených úpadkem armádního sektoru
Pesca	Diverzifikace regionů postižených úpadkem rybářství
SMEs	Zvyšování konkurenceschopnosti malého a středního podnikání
Adapt	Adaptace pracovní síly na změny v oblasti dovedností
Employment	Zlepšení postavení na trhu práce pro ženy, hendikepované a jinak znevýhodněné skupiny a mladistvé bez kvalifikace
Peace	Mírový proces v Severním Irsku

Zdroj: EC (1999b), EC (1996a)

Celkově základní architektura kohezní politiky zůstala zachována a to i přes silný tlak politicky vlivných zemí na opětovné znárodnění kohezní politiky³⁷ (MARKS 1996). Současně lze tvrdit, že oproti radikální reformě z konce 80. let byly změny v podobě kohezní politiky

³⁷ Proti těmto snahám Německa, Francie, Velké Británie a Španělska se postavily zejména Irsko a Portugalsko jako hlavní příjemci podpory kohezní politiky (MARKS 1996).

z roku 1993 jen omezené včetně zachování relativně vysokého počtu iniciativ Společenství a to i přes silnou kritiku ze strany členských zemí (SUTCLIFFE 2000, EC 1993). Tabulka 5 uvádí přehled a tematické zaměření iniciativ Společenství v programovém období 1994-1999. Poznamenejme, že v průběhu prvního programového období se výrazně zvýšil význam regionálních aktérů při utváření podoby kohezní politiky. Tato skutečnost byla reflektována mimo jiné rostoucím počtem regionálních zastoupení v Bruselu. Nejviditelnější změnou v tomto směru pak bylo zakotvení Výboru regionů v obsahu Maastrichtské smlouvy s jeho faktickým vytvořením v roce 1994. Hlavním úkolem Výboru regionů je zastupovat regionální a místní vlády v evropských záležitostech, přičemž *Komise* i *Rada* mají povinnost konzultovat s Výborem regionů otázky relevantní pro regionální úroveň včetně problematiky hospodářské a sociální soudržnosti. Formálně je však postavení Výboru regionů relativně slabé (BOURNE 2007).

Amsterdamská smlouva nepřinesla zásadní změny týkající se problematiky hospodářské a sociální soudržnosti nově řešené v rámci Hlavy XVII a článků 158-162. Nicméně důraz Amsterdamské smlouvy na otázky zaměstnanosti se promítl do dalšího vývoje kohezní politiky, která byla současně nucena reflektovat plánované rozšíření *EU* východním směrem (EC 1997). A právě očekávání do té doby bezprecedentního rozšíření *EU* jednak z hlediska počtu zemí a jednak z hlediska jejich relativně nízké ekonomické úrovně představovalo v kontextu vytváření nového unijního finančního rámce pro období 2000-2006 zásadní otázku dalšího směřování kohezní politiky. Dokumentem, který reagoval na tyto výzvy, se stala tzv. Agenda 2000 z roku 1997, publikovaná jako sdělení *Komise* o své představě dalšího směřování *EU* po roce 2000. V případě kohezní politiky lze hlavní doporučení k její reformě shrnout následujícím způsobem (EC 1997, ALLEN 2000):

- Možnosti dalšího navyšování rozpočtu kohezní politiky jsou omezené, a proto je potřeba klást důraz na stabilizaci výdajů a efektivitu (viz např. BOURNE 2007). Současně je potřeba v rozpočtu vymezit prostředky určené jednak na financování kohezní politiky v nově přistoupivších zemích a jednak na financování jejich předvstupní pomoci³⁸.
- Pro zvýšení efektivity a zjednodušení architektury kohezní politiky je přínosné snížit počet cílů na tři a snížit pokrytí regionálně orientovaných cílů na 35 až 40 % populace *EU* místo

³⁸ Prakticky byl tento krok naplněn prostřednictvím předvstupních programů Phare s orientací na přípravu na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů obecně, ISPA s orientací na přípravu na čerpání finančních prostředků z *FS* a *SAPARD* s orientací na přípravu na čerpání finančních prostředků z *EAGGF* (ALLEN 2008).

stávajících 51 %. Pro regiony, které vypadnou z financování z prostředků kohezní politiky, zavést přechodné období podpory (tzv. phasing out regiony).

- Efektivita kohezní politiky je spojena i s redukcí počtu iniciativ Společenství s důrazem na prioritní témata v podobě přeshraniční spolupráce, rozvoje venkova a problematiky rovných příležitostí.

Tabulka 6: Iniciativy Společenství v programovém období 2000-2006

Název iniciativy	Zaměření iniciativy
Interreg III	Přeshraniční spolupráce a energetické sítě
URBAN	Regenerace upadajících urbánních oblastí s důrazem na udržitelný rozvoj a integrovaný přístup
LEADER +	Rozvoj venkova
EQUAL	Boj s diskriminací a nerovnostmi na trhu práce

Zdroj: EC (1999b)

Náměty Agendy 2000 pro oblast kohezní politiky našly své uplatnění v její v pořadí třetí zásadní reformě spojené s přijetím úprav základních nařízení v roce 1999 v reakci jednak na začátek platnosti Amsterdamské smlouvy a jednak na začátek nového sedmiletého rozpočtového období 2000-2006 (SUTCLIFFE 2000). SUTCLIFFE (2000), EC (1999b) shrnují hlavní změny podoby kohezní politiky pro v pořadí třetí programové období 2000-2006 takto:

- stabilizace objemu finančního rámce kohezní politiky,
- zachování základní architektury principů kohezní politiky s formulací některých změn pro zvýšení efektivity a zjednodušení jejich implementace,
- snížení počtu cílů se záměrem zvýšit celkovou míru koncentrace finanční alokace a podobně snížení počtu iniciativ Společenství z 13 na 4 (viz tabulka 6) s cílem zjednodušit jejich strukturu a administrativní náročnost,
- vyjasnění role jednotlivých partnerů v principu programování s posunem role *Komise* ve směru formulace priorit a role aktérů na národní, regionální a místní úrovni ve směru implementace a monitoringu,

- vytvoření rezervního fondu s alokací prostředků v polovině programového období na bázi efektivity jednotlivých programů,
- zařazení *Finančního nástroje pro orientaci rybolovu* (dále jen *FIFG*) mezi strukturální fondy.

Vytváření kohezní politiky pro následující sedmileté programové období 2007-2013 se setkala s řadou otázek již v počátcích diskuse o její budoucí podobě někdy v roce 2004. ALLEN (2008) uvádí v tomto ohledu tři možné vývojové směry reprezentované jednak zvýšením významu kohezní politiky, jednak zachováním existujícího stavu kohezní politiky a jednak opětovným znárodněním kohezní politiky. Poslední vývojový směr vycházel z britského návrhu stáhnout relativně bohaté státy z kohezní politiky a takto snížit její význam a současně objem alokovaných finančních prostředků. Britský návrh se však setkal s odmítnutím ze strany jednak nových členských států a jednak tradičních příjemců podpory kohezní politiky v čele se Španělskem, Portugalskem či Irskem a takto byla v konečné podobě zvolena strategie zachovat stávající architekturu kohezní politiky a současně poskytnout část finančního koláče kohezní politiky pro všechny. Vedle toho byla v koncepci kohezní politiky zdůrazněna její provázanost na cíle *EU* v oblasti konkurenceschopnosti (BACHE 2008, ALLEN 2008). BACHTLER, WISHLADE (2005) zdůrazňují tři faktory vytvářející politický kontext utváření kohezní politiky pro programové období 2007-2013:

- existence výrazných rozdílů v ekonomické výkonnosti jednotlivých zemí a regionů, mj. v souvislosti s východním rozšířením *EU*,
- zasazení kohezní politiky do širších cílů *EU* spojených s podporou růstu a tvorby pracovních míst s důrazem na znalosti a inovace (Lisabonská strategie přijatá v roce 2000) a udržitelný rozvoj (Strategie udržitelného rozvoje *EU* přijatá v Göteborgu v roce 2001),
- nejasnosti týkající se dalšího směřování celé *EU* v souvislosti s krizí Ústavní smlouvy po jejím zamítnutí v referendech ve Francii a Nizozemí.

BACHTLER, WISHLADE (2005) a BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ (2007) popisují následný komplikovaný vyjednávací proces o výsledné podobě kohezní politiky pro programové období 2007-2013. První návrh v tomto směru byl předložen *Komisi* v roce 2004 se čtyřmi hlavními inovativními prvky (BACHTLER, WISHLADE 2005):

- zvýšit celkový rozpočet *EU* o 31 % do roku 2013 ve srovnání s rokem 2006 a současně výrazně posílit rozpočtovou kapitolu věnovanou kohezní politice,

- položit v rámci kohezní politiky vyšší důraz na regionální konkurenceschopnost a současně, vedle konceptu prostorových disparit, posílit myšlenku územní koheze o další otázky jako je polycentrický rozvoj či rozvoj geograficky znevýhodněných regionů,
- definovat specifická témata kohezní politiky, konkrétně pak témata inovací a znalostní ekonomiky, dostupnosti a podnikatelských služeb, zaměstnanosti a vzdělávání, sociálního začleňování a ochrany životního prostředí s prevencí rizik,
- zjednodušit princip koncentrace na tři cíle orientované na podporu rozvoje zaostávajících regionů v rámci cíle Konvergence, na zvyšování konkurenceschopnosti v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a na přeshraniční, nadnárodní a mezinárodní spolupráci v rámci cíle Evropská územní spolupráce,
- posunout princip programování směrem ke strategickému přístupu.

Následné více než dvouleté jednání ukázalo komplikovanost hledání shody zejména v oblasti unijního rozpočtu, přičemž peripetie těchto jednání blíže nastiňuje kapitola 4. V případě kohezní politiky se hlavní sporné body týkaly jednak výše rozpočtu, kdy původní návrh *Komise* byl výrazně redukován a jednak rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivé členské země. Zásadní roli v tomto směru sehrál tzv. statistický efekt, který z nejštedřeji financovaného cíle Konvergence vyloučil regiony Cíle 1 programového období 2000-2006 v důsledku snížení průměrné ekonomické úrovně *EU* po východním rozšíření. Takto například Irsko ztratilo v programovém období 2007-2013 80 % své finanční alokace programového období 2000-2006, Španělsko přes štedrou podporu v rámci *phasing-out* regionů 42 % alokace nebo Německo 19 % alokace a celkově přibližně polovina rozpočtu kohezní politiky byla přesměrována do nově přistoupivších zemí (BAUN, MAREK 2008a, STURM, SCHORLEMMER 2008, MORATA, POPARTAN 2008). Výsledná podoba kohezní politiky tak byla dohodnuta teprve v roce 2006, přičemž zdůrazněme následující aspekty jejího fungování (EC 2007a, BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007, ALLEN 2008):

- Původní představa *Komise* o výši finanční alokace kohezní politiky pro programové období 2007-2013 nebyla naplněna a to v kontextu neochoty členských zemí zvyšovat celkovou výši unijního rozpočtu. Současně se však oproti předchozímu programovému období zvýšil podíl kohezní politiky na finančním rámci *EU*.
- Princip koncentrace kohezní politiky byl zjednodušen do podoby tří cílů, v nichž byly integrovány i iniciativy Společenství s výjimkou iniciativy Leader+. Současně byl zjednodušen systém strukturálních fondů, kdy kohezní politika je financována pouze

z *ERDF*, *ESF* a *FS* (viz rámeček 10). Sjednocena byla pravidla programování a managementu pro všechny tři fondy. *FS* takto ztratil svůj samostatný status, přičemž pravidla pro oprávněnost čerpat finanční podporu z *FS* zůstala zachována na 90 % GNI průměru *EU*. Poznamenejme, že iniciativa Leader + a *EAGGF* byly nahrazeny *Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova* (dále jen *EAFRD*) a *FIFG* byl nahrazen *Evropským rybářským fondem* (dále jen *EFF*), které mají vlastní právní základ a nejsou již součástí kohezní politiky. Poznamenejme, že podstata fungování obou finančních mechanismů zůstává podobná strukturálním fondům.

- Princip programování byl nově orientován ve strategickém směru na unijní a na ni navazující národní úrovni. Cílem tohoto kroku bylo zvýšit koherenci unijních a národních priorit a současně zlepšit možnosti monitoringu pro zvýšení efektivity kohezní politiky. Tento cíl byl sledován rovněž zachováním systému rezerv alokovaných v průběhu programového období jako motivujícího prvku pro nejvíce úspěšné programy.
- Podpora konkurenceschopnosti a tvorba pracovních míst byly jako unijní priority spojeny s kohezní politikou. Takto bylo formulováno pravidlo, že 60 % prostředků v rámci cíle Konvergence a 75 % prostředků v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost budou alokovány na tyto priority s uznatelnými výdaji blíže specifikovanými v příslušných nařízeních. Poznamenejme, že nové členské země byly z tohoto závazku vyjmuty (BAUN, MAREK 2008a).

Rámeček 10: *ERDF*, *ESF* a *FS* jako nástroje kohezní politiky se zaměřením na programové období 2007-2013 a tematické oblasti podpory

Počet strukturálních fondů pro financování výdajů kohezní politiky se v jednotlivých programových obdobích měnil. V prvním programovém období 1989-1993 byly mezi strukturální fondy zařazeny *ERDF*, *ESF* a orientační sekce *EAGGF*, přičemž tento stav zůstal zachován i ve druhém programovém období 1994-1999. Ve třetím programovém období 2000-2006 byl mezi strukturální fondy nově zařazen *FIFG*. Konečně ve čtvrtém programovém období byl počet strukturálních fondů pro financování kohezní politiky redukován na dva v podobě *ERDF* a *ESF* a koordinován rovněž s *FS*. Následující text proto podrobně rozebírá dva hlavní strukturální fondy kohezní politiky reprezentované *ERDF* a *ESF*.

ERDF je nejstarším finančním nástrojem, který byl explicitně vytvořen s cílem vyrovnávat regionální nerovnosti uvnitř *EEC*. Od svého založení v roce 1975 *ERDF* poskytoval zejména dotace pro veřejné a soukromé investice do infrastruktury a aktivity v oblasti průmyslu, služeb a řemesel (CROXFORD, WISE, CHALKLEY 1987). V dalším vývoji kohezní politiky prošla i podoba *ERDF* řadou změn s cílem zvýšit efektivitu nastavení fondu, přičemž pro současné programové období 2007-2013 byla přijata následující pravidla fungování *ERDF* týkající se tematické podpory (EC 2007a):

- Hlavním úkolem *ERDF* je v souladu s akty primárního práva přispět k financování aktivit, které usilují o zvýšení hospodářské a sociální soudržnosti snižováním regionálních nerovností a to prostřednictvím podpory rozvoje a strukturálního přizpůsobení regionálních ekonomik včetně podpory přeshraniční spolupráce.

Tabulka 7: Tematické priority jednotlivých cílů kohezní politiky v programovém období 2007-2013

Cíl	Tematické priority
Konvergence	Vědecký a technologický rozvoj, inovace a podnikatelství; informační společnost s důrazem na informační technologie (ICT); místní (komunitní) rozvojové iniciativy; životní prostředí; prevence rizika včetně přírodních a technologických rizik; cestovní ruch s důrazem na princip udržitelnosti; kultura včetně ochrany kulturního dědictví; doprava včetně TEN-T sítí a udržitelných systémů dopravy; energetika včetně přepravních sítí a obnovitelných zdrojů energie; vzdělání; zdravotní a sociální péče
Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	Inovace a znalostní ekonomika včetně tvorby regionálních inovačních systémů a podpory síťování; životní prostředí a prevence rizika; přístup k dopravním a telekomunikačním službám obecného ekonomického zájmu včetně posílení dopravního napojení na síť TEN-T a ICT síť
Evropská územní spolupráce	Podnikatelství s důrazem na malé a střední podnikání; ochrana a management přírodních a kulturních hodnot; podpora vztahů mezi městskými a venkovskými oblastmi; přístup k dopravním sítím, ICT sítím a sítím technické infrastruktury; společný rozvoj infrastruktury sociálních, zdravotních a vzdělávacích služeb a cestovního ruchu

Zdroj: EC (2007a)

- *ERDF* financuje okruh legislativně stanovených témat, přičemž jejich výběr se liší mezi jednotlivými cíli s ohledem na odlišnosti jejich priorit. Základní témata zahrnují financování produktivních investic s důrazem na tvorbu pracovních míst a podporu malého a středního podnikání, financování investic do infrastruktury a financování rozvoje endogenního potenciálu regionálního a místního rozvoje (podnikatelské služby, tvorba finančních nástrojů podpory endogenního rozvoje, síťování aktérů). V rámci jednotlivých cílů jsou pak formulovány dílčí priority pro financování z *ERDF*, přičemž okruh priorit pro cíl Konvergence je výrazně nejširší a okruh témat pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost se zaměřuje zejména na priority v oblasti znalostní ekonomiky (viz tabulka 7). Poznamenejme, že v rámci výjimek pro nově přistoupivší země je možné z *ERDF* financovat rovněž investice v oblasti bydlení a to na bázi integrovaného programového přístupu regenerace urbánních oblastí postižených fyzickým úpadkem nebo sociálním vyloučením, přičemž omezena je i výše alokovaných finančních prostředků v oblasti bydlení.

ESF byl vytvořen v roce 1957 jako primární politický nástroj *EEC* v sociální oblasti zaměřené zejména na otázky trhu práce a zaměstnanosti a to v souladu s rolí formulovanou v zakládajících Římských smlouvách (LAFFAN 1983). Významnou součástí kohezní politiky se *ESF* stal teprve v rámci vytvoření koordinovaného systému strukturálních fondů reformou kohezní politiky v roce 1988. Podobně jako v případě *ERDF* byla celková podoba *ESF* v jednotlivých programových obdobích reformována, přičemž pro současné programové období 2007-2013 byla přijata následující pravidla fungování *ESF* týkající se tematické podpory (EC 2007a):

- Hlavním úkolem *ESF* je přispět k posilování hospodářské a sociální soudržnosti *EU* v oblasti zaměstnanosti a to zvyšováním počtu a kvality pracovních míst.
- *ESF* financuje okruh legislativně stanovených témat zahrnujících:
 - zvyšování adaptability zaměstnanců, podniků a podnikatelských subjektů v měnícím se ekonomickém prostředí mimo jiné prostřednictvím celoživotního učení a rekvalifikací,
 - zlepšování přístupu na trh práce modernizací institucí trhu práce a realizací aktivní politiky zaměstnanosti,
 - posilování sociálního začleňování znevýhodněných osob na trhu práce,
 - posilování sociálního kapitálu modernizací vzdělávacího systému.

Tabulka 8: Kategorie oblastí intervence kohezní politiky ve vztahu k ERDF, ESF a FS

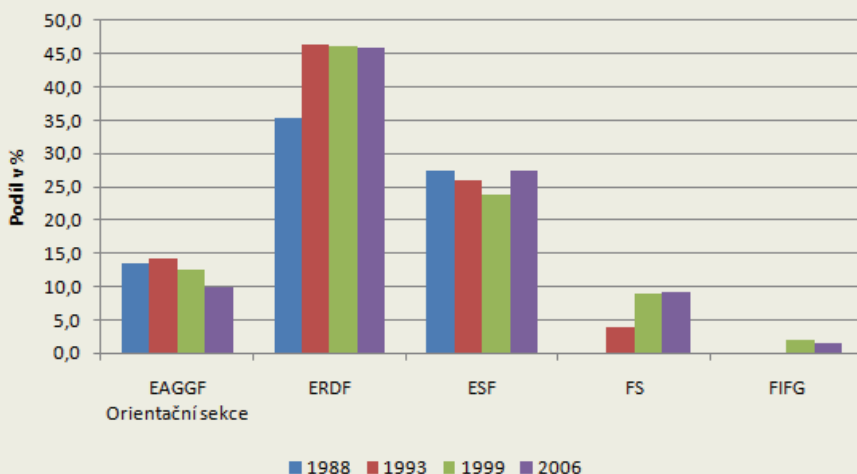
Kategorie	ERDF	ESF	FS
Věda, technologický rozvoj a inovace	X		
Podpora investic firem	X		
Informační společnost	X		
Doprava	X		X
Energetika	X		X
Ochrana životního prostředí a prevence rizika	X		X
Cestovní ruch	X		
Kultura	X		
Urbánní a rurální regenerace	X		
Adaptabilita zaměstnanců, podniků a podnikatelských subjektů		X	
Dostupnost zaměstnání a aktivní politika zaměstnanosti		X	
Sociální začleňování znevýhodněných osob		X	
Lidský kapitál (vzdělávání)		X	
Sociální infrastruktura	X		
Partnerství a sítě		X	
Institucionální kapacity na národní, regionální a místní úrovni		X	
Redukce dodatečných nákladů odlehlých regionů	X		
Technická pomoc	X	X	X

Pozn.: X vyjadřuje oprávněnost financování tematické oblasti

Zdroj: BARCA (2009)

Tabulka 8 shrnuje tematické zaměření *ERDF*, *ESF* a *FS*. Obecně tak je *ERDF* a *FS* zaměřen na investiční, tzv. tvrdé projekty, zatímco *ESF* podporuje aktivity v sociální oblasti, které jsou rovněž označovány jako měkké projekty. Poznamenejme, že z hlediska celkového objemu finančních prostředků je *ERDF* historicky nejvýznamnějším strukturálním fondem kohezní politiky. Obrázek 3 zachycuje podíl jednotlivých strukturálních fondů a *FS* ve vybraných letech období 1988-2006. Z obrázku je patrný jednak nejvyšší podíl *ERDF* a jednak relativní stálost finanční alokace jednotlivých fondů.

Obrázek 3: Rozdělení finančních prostředků kohezní politiky mezi strukturální fondy a FS ve vybraných letech období 1988-2006



Zdroj: vlastní zpracování podle EC (2009)

Zdroj: EC (2007a), CROXFORD, WISE, CHALKLEY (1987), LAFFAN (1983), BARCA (2009), EC (2009)

V rámci primárního práva je problematika kohezní politiky v současnosti zakotvena v Hlavě XVIII a článcích 174-178 konsolidované Lisabonské smlouvy. Hlavním novým prvkem v tomto směru je rozšíření konceptu hospodářské a sociální soudržnosti o soudržnost územní. Motivem k tomuto kroku je poznání, že neexistují jen oblasti znevýhodněné hospodářsky a sociálně, ale že je zde řada oblastí trvale znevýhodněných právě kvůli své územní poloze. Prakticky však tento koncept zůstal velmi vágní a jeho interpretace se pohybuje od tradičního disparitního přístupu až k řešení otázek regionů s geograficky specifickými předpoklady jako jsou ostrovy či řídce osídlené oblasti (BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010). Poznamenejme, že v souladu se zavedením územní dimenze konceptu soudržnosti hovoříme nyní o hospodářské, sociální a územní soudržnosti a že logicky došlo i k úpravě názvu v případě Protokolu o hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Vlastní obsah jednotlivých článků Lisabonské smlouvy týkajících se kohezní politiky zůstal prakticky nezměněn. Rámeček 11 uvádí znění článků 174-178 Hlavy XVIII věnované problematice hospodářské, sociální a územní soudržnosti a rámeček 12 pak diskutuje podstatu konceptu územní soudržnosti.

Rámeček 11: Články Hlavy XVIII „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ ve znění konsolidované Lisabonské smlouvy

Článek 174

Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.

Článek 175

Členské státy provádějí své hospodářské politiky a koordinují je tak, aby dosahovaly cílů uvedených v článku 174. Tvorba a provádění politik a činností Unie a vytváření vnitřního trhu přihlíží k cílům uvedeným v článku 174 a přispívá k jejich dosažení. Unie dále podporuje dosahování těchto cílů prostřednictvím strukturálních fondů, Evropské investiční banky a jiných dostupných finančních nástrojů. Komise předkládá každé tři roky Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské, sociální a územní soudržnosti a o způsobu, jakým k tomu přispěly různé prostředky stanovené v tomto článku. Tato zpráva případně obsahuje vhodné návrhy. Ukážou-li se specifické činnosti mimo fondy jako nezbytné, aniž jsou dotčena opatření, o nichž bylo rozhodnuto v rámci jiných politik Unie, mohou být takové činnosti přijaty Evropským parlamentem a Radou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Článek 176

Úkolem Evropského fondu pro regionální rozvoj je, aby svou účastí na rozvoji a strukturálních změnách zaostávajících regionů a přeměně upadajících průmyslových oblastí pomáhal odstraňovat zásadní regionální rozdíly v Unii.

Článek 177

Aniž je dotčen článek 178, vymezí Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů formou

nařízení úlohu, přednostní cíle a organizaci strukturálních fondů, které mohou zahrnovat sdružování fondů. Týmž postupem se rovněž stanoví obecná pravidla na ně použitelná a nezbytná ustanovení pro zajištění jejich účinnosti a pro zajištění koordinace fondů mezi sebou navzájem a s dalšími existujícími finančními nástroji. Fond soudržnosti zřízený týmž postupem poskytne finanční příspěvky na projekty ve sféře životního prostředí a transevropských sítí v oblasti dopravní infrastruktury.

Článek 178

Prováděcí nařízení týkající se Evropského fondu pro regionální rozvoj přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Ve vztahu k orientační sekci Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a k Evropskému sociálnímu fondu se nadále budou používat články 43 a 164.

Zdroj: Konsolidované znění Lisabonské smlouvy

Rámeček 12: Územní soudržnost

Sídelní uspořádání evropského prostoru je charakteristické existencí jedné hlavní jádrové oblasti označované jako západoevropský pentagon. Tato skutečnost a srovnání s výrazně vyšším počtem jádrových oblastí USA stojí v pozadí úvah o potřebě utváření dalších jádrových oblastí v Evropě, které budou schopny obstát v globální konkurenci. Současně jsou ve spojení s procesy prohlubující se evropské integrace a měnících se podmínkách globální ekonomiky stále silněji vnímány otázky zvyšujících se ekonomických a sociálních disparit. Poznamenejme, že za jeden ze stimulujících faktorů v tomto směru jsou považovány rovněž nezamýšlené regionální dopady sektorových politik (viz např. FALUDI 2006).

Na tomto myšlenkovém základě se stále silněji objevují úvahy jednak o možnostech územního plánování na evropské úrovni a jednak o potřebě posilování územní soudržnosti jako třetí dimenze konceptu hospodářské a sociální soudržnosti. Tlak zastánců myšlenky územní soudržnosti vedl k tomu, že se tento pojem objevil v Amsterdamské smlouvě a že v roce 1999 byl rovněž přijat významný dokument v oblasti koordinace územního plánování na evropské úrovni nazvaný jako *Perspektiva územního rozvoje Evropy* (dále jen *ESDP*). Dokument byl akceptován jako více méně neformální dohoda ministrů členských zemí odpovědných za územní plánování s hlavním cílem dosáhnout vyrovnaného a udržitelného rozvoje území EU. Poznamenejme, že právě tato formulace se následně stala běžnou definicí

pojmu územní soudržnost. Obsahově byl v *ESDP* položen důraz na myšlenky polycentrismu pro odstranění nevýhod koncentrace ekonomické základny v jádrovém regionu západoevropského polygonu, který je tradičně chápán jako prostor mezi pěti evropskými metropolemi Londýnem, Paříží, Milánem, Mnichovem a Hanburgem.

V dalším období byl koncept územní soudržnosti pevně zakotven v legislativních i koncepčních dokumentech *EU* v rámci spojení hospodářská, sociální a územní soudržnost. Přes stále častější pronikání pojmů územní soudržnost do oficiálních dokumentů *EU* se však nepodařilo najít jeho jednotnou definici. Takto je koncept územní koheze spojován zejména se zvyšováním konkurenceschopnosti regionů například na bázi síťování a klastrů, s udržitelným rozvojem regionů, se vztahy měst a venkova nebo s koherencí regionálních a sektorových politik. Konečně poznamenejme, že v souvislosti s územní soudržností se objevily rovněž úvahy o územním hodnocení dopadů koncepcí a politik (Territorial Impact Assessment) s inspirací v podobném hodnocení vlivů na životní prostředí.

Zdroj: MIRWALDT, McMASTER, BACHTLER (2008), FALUDI (2006), ZAHRADNÍK (2003)

3. KONCEPČNÍ A PRÁVNÍ ASPEKTY KOHEZNÍ POLITIKY

Myšlenka hospodářské a sociální soudržnosti³⁹ tvoří základní stavební kámen kohezní politiky. Co však tento stěžejní pojem celé problematiky vlastně znamená? Definovat pojem hospodářská a sociální soudržnost není v žádném případě jednoduché (viz např. DE RYNCK, McALEAVEY 2001). BEGG (2010) uvádí, že jde o víceméně politický koncept vztažený k procesu evropské integrace, který je tradičně spojován s existencí nerovností v příjmech, životních standardech, zaměstnanosti a dalších aspektech lidského života. Podstatou myšlenky hospodářské a sociální soudržnosti je zajistit konvergenci těchto nerovností, kdy i entity na nejnižším stupni mohou těžit z výhod spojených s integračním procesem. Myšlenka soudržnosti má přitom svou prostorovou dimenzi vztaženou k harmonickému územnímu rozvoji na bázi ekonomické efektivity a sociální rovnosti. A právě na tomto základě funguje i kohezní politika zaměřená na exogenní podporu rozvoje tam, kde potenciál území není plně využit nebo tam, kde se vyskytují problémy sociálního vyloučení (BARCA 2009).⁴⁰ Jaká je

³⁹ Myšlenka hospodářské a sociální soudržnosti byla Lisabonskou smlouvou rozšířena o územní dimenzi. S ohledem na krátkou dobu etablování tohoto rozšíření do praxe a s ohledem na aplikaci historického přístupu k této knize však vesměs používáme pojem hospodářská a sociální soudržnost s tím, že územní dimenze tohoto konceptu je diskutována na různých místech této knihy.

⁴⁰ Kohezní politika vychází z divergenčních úvah obsažených v myšlenkách rostoucích úspor z rozsahu či aglomeračních výhod tak, jak jsou součástí teorií endogenního růstu či nové ekonomické geografie (EZCURRA et al. 2007). Výhody plynoucí z úspor z rozsahu a aglomeračních výhod působí na atrakci ekonomických faktorů z méně vyspělých do rozvinutějších územních jednotek. Takto bez veřejné intervence nedochází ke konvergenčnímu procesu a vzniká hrozba šíření sociálního vyloučení. V návaznosti na tyto teoretické úvahy kohezní politika doporučuje podporovat faktory vytvářející rostoucí výnosy z rozsahu, posilující konkurenceschopnost a dlouhodobý růst v zaostávajících regionech (BOLDWIN, CANOVA 2001). Druhou oblastí vlivu, která působí proti konvergenčním tendencím regionů je nedostatečný rozvoj jejich institucí. Úkolem kohezní politiky je proto rovněž podporovat vytváření adekvátního institucionálního prostředí regionů, přičemž do úvahy je potřeba vzít jejich vlastní specifika na bázi myšlenek endogenního rozvoje (BARCA 2009). Komplexní charakter myšlenky hospodářské a sociální soudržnosti vytváří prostor pro celou řadu otázek (DE RYNCK, McALEAVEY 2001):

- Jaký je vztah mezi ekonomickou dimenzí soudržnosti usilující o efektivitu a sociální dimenzí usilující o snižování rozdílů?
- Na jaké prostorové úrovni mají být nerovnosti snižovány? Je v tomto směru nejvhodnější úroveň členských zemí, úroveň regionů nebo úroveň jedinců?
- Jaké ukazatele by měly být využity pro sledování naplnění cílů hospodářské a sociální soudržnosti?
- Kdo skutečně získává pozitivita z kohezní politiky? Jsou to vlivné, dobře organizované skupiny relativně bohatých nebo skupiny skutečně potřebných?

Takto například BARCA (2009) hovoří o tom, že kohezní politika zaměřená na nejvíce zaostávající regiony má své racionálně v myšlenkách solidarity, prevence emigrace z chudých regionů či tvorby úspor z rozsahu a externalit. Podobně racionálně však BARCA (2009) postrádá v případě cílů kohezní politiky zaměřených

však vlastní motivace existence územně specifické kohezní politiky a proč není řešení těchto problémů ponecháno na národních státech v rámci jejich regionálních politik?

BARCA (2009) spojuje existenci kohezní politiky se dvěma motivy:

1. Kohezní politika tvoří základní prvek udržitelnosti projektu evropské integrace.

Primárním prvkem motivu je snaha přesvědčit občany o pozitivěch, které pro ně z projektu evropské integrace plynou. Kohezní politika tak funguje jako nástroj, který pomáhá vytvářet rovné podmínky pro občany bez ohledu na to, kde žijí, a tímto způsobem napomáhá dosažení vyšších cílů evropské integrace. Ve své podstatě tak kohezní politika funguje jako projev solidarity mezi občany dotčenými procesem evropské integrace a pomáhá mírnit negativní dopady z tohoto procesu plynoucích (viz rovněž BEGG 2010⁴¹). BOURNE (2007) mezi takové dopady řadí například vzdání se některých tradičních ekonomických nástrojů, jako jsou dotace nebo směnný kurz. Současně pak stávající systém dělby moci mezi evropskou, národní a regionální úrovní prakticky neumožňuje zavést podobu kohezní politiky, která by více odpovídala top-down modelu typickému pro USA.

2. Evropská úroveň disponuje v některých oblastech komparativní výhodou oproti úrovním jiným.

Evropská úroveň se jeví jako vhodnější pro řešení nadregionálních a nadnárodních problémů, jako jsou například problémy životního prostředí nerespektující administrativní hranice nebo otázka zvýhodnění domácího ekonomického subjektu bez ohledu na nadregionální dopady. Současně vzdálenost evropské úrovně od úrovně regionální a místní snižuje pravděpodobnost ovlivnění rozhodovacího procesu ze strany regionálních a místních elit. Při zdůvodnění opodstatnění výdajů kohezní politiky se rovněž používá pojem evropská přidaná hodnota. MAIRATE (2006) uvádí, že v případě kohezní politiky hovoříme o evropské přidané hodnotě

na podporu ekonomicky vyspělých regionů. BOLDRIN, CANOVA (2001) pak shrnují některé logické nejasnosti celkové architektury kohezní politiky:

- EU usiluje o vytvoření společného trhu s volným pohybem zboží, osob a kapitálu. Kohezní politika postavená na dotačním principu však působí proti fungování společného trhu a to zejména v oblasti pohybu pracovní síly. Takto je zpochybněna efektivní mobilita zdrojů jako základní konvergenční předpoklad neoklasických teorií.
- Není jasné, proč nově vstupující země získávají dotace, když hlavním motivem jejich vstupu je přístup na evropský trh. Současně divergenční teoretické přístupy nechápou redukci regionálních disparit jako ekonomicky efektivní. Takto snaha o současné naplnění dvou hlavních cílů kohezní politiky v podobě zvyšování ekonomické efektivity a redukce sociální exkluze může působit v opačných směrech.

⁴¹ Pejorativně bývá kohezní politika rovněž vnímána jako jistý druh úplatku chudým zemím a regionům pro dosažení vyšších cílů evropské integrace (viz např. BEGG 2010).

tehdy, když jednání členských zemí samostatně není dostatečné pro dosažení cíle hospodářské a sociální soudržnosti. Současně MAIRATE (2006) poukazuje na reálný posun k této myšlence například prostřednictvím propojení cílů kohezní politiky s cíli dalších evropských témat v oblasti konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

Pro naplnění podstaty konceptu hospodářské a sociální soudržnosti byl reformou kohezní politiky z konce 80. let 20. století vytvořen systém čtyř principů, které vytváří základní koncepční rámec fungování kohezní politiky. Princip koncentrace usiluje o směřování podpory na nejvíce ožehavé problémy prostřednictvím definovaných cílů a s důrazem na nejvíce problémové regiony. Princip programování je založen na myšlence zvyšování synergie pozitiv prostřednictvím vytváření koncepčních, víceletých plánů, které nahradily předchozí projektově orientovaný přístup (BACHTLER, MENDEZ 2007). Bližší se těmto dvěma principům kohezní politiky věnují následující podkapitoly.

Vedle principů koncentrace a programování jsou dalšími dvěma základními principy kohezní politiky princip partnerství⁴² a princip adicionality. Princip partnerství je spojen s koordinací aktivit na různých prostorových úrovních, od úrovně lokální až po úroveň evropskou (BACHTLER, MENDEZ 2007). Takto je princip partnerství založen na interakcích mezi *Komisí*, členskými státy a dalšími aktéry národní, regionální či místní úrovně určenými členskými zeměmi, kdy všichni partneři spolupracují na dosažení společného cíle. Racionální vysvětlení podstaty principu partnerství je založeno na následujících úvahách (BACHE 2008):

- Partnerství aktérů zvyšuje celkovou míru znalosti a tím i kvalitu rozhodování.
- Partnerství aktérů umožňuje snazší konsensus přípravy obsahu programových dokumentů.
- Partnerství aktérů umožňuje snazší konsensus implementace cílů a priorit programových dokumentů.

BACHE (2010) vysvětluje zavedení principu partnerství na bázi snížení francouzských, německých a britských příjmů z kohezní politiky po jižním rozšíření *EEC* v polovině 80. let a snahy těchto tří zemí zvýšit dohled nad výdaji kohezní politiky plynoucích do nově přistoupivších zemí prostřednictvím nadnárodní kontroly reprezentované *Komisí*. Vedle toho BACHE (2010) uvádí další dva důvody zavedení principu partnerství spojené jednak s rostoucím zájmem o evropskou koordinaci zvyšujících se výdajů kohezní politiky a jednak s rostoucím vlivem *Komise*. Poznamenejme, že se zavedení principu partnerství během první

⁴² BACHE (2010) poznamenává, že myšlenka partnerství *Komise* a členských států byla zmíněna již od počátku založení *ERDF*, ale že do první reformy kohezní politiky reálně rozhodoval o výdajích z *ERDF* členský stát.

reformy kohezní politiky setkala s odmítavou reakcí řady členských zemí, které princip partnerství vnímaly jako vměšování do jejich vnitřních záležitostí a že specifické problémy se zaváděním principu partnerství pociťovaly a mnohdy dále pociťují v roce 2004 přistoupivší země střední a východní Evropy, kde byl v období komunismu potlačen jednak občanský sektor a jednak proces decentralizace moci. Tato skutečnost a snaha *Komise* dodržet časový harmonogram východního rozšíření *EU* stojí v pozadí do značné míry ambivalentního postoje *Komise* podporovat princip partnerství na jedné straně a centralizací zjednodušit programovací a implementační proces kohezní politiky v nových členských zemích na straně druhé (BACHE 2010).

Změny principu partnerství mezi jednotlivými programovými obdobími jsou spojeny s požadavky na začlenění stále širšího okruhu aktérů v horizontální dimenzi partnerství. Takto reforma z roku 1993 explicitně zmiňuje ekonomické a sociální aktéry jako partnery při vytváření koncepčního rámce kohezní politiky, reforma z roku 1999 rozšiřuje princip partnerství o aktéry v problematice udržitelného rozvoje a gender rovnoprávnosti a reforma z roku 2006 přidává explicitní zmínku o městské správě (BOURNE 2007, BACHE 2008, SUTCLIFFE 2000, EC 2007a). Poznamenejme, že BOURNE (2007) uvádí pochybnosti o úspěšnosti principu partnerství, když hovoří o trendu urychlovat proces programování rozhodováním na úrovni centrálních vlád s vyloučením celé řady relevantních partnerů. SUTCLIFFE (2000) spojuje tuto skutečnost s právem členských zemí vybrat relevantní partnery na regionální a místní úrovni, přičemž o tom, zda budou skutečně zahrnuti jako partneři, rozhoduje zejména politický vliv aktérů. Takto MARKS (1996) uvádí, že při vytváření koncepčních dokumentů v prvním programovém období 1989-1993 byly k jednacímu stolu přizváni zástupci německých regionů, zatímco Španělsko bylo reprezentováno pouze zástupci centrální vlády (viz např. MORATA, POPARTAN 2008). Rovněž BLOM-HANSEN (2005) tvrdí, že princip partnerství kohezní politiky je naplňován v podobě tradiční pro národní státy a nikoliv podle požadavků a představ *Komise*. BACHE (2010) pak upozorňuje na rozdílnost úspěšnosti naplňování principu partnerství jak mezi jednotlivými státy, tak mezi jednotlivými regiony uvnitř jednoho státu.

Princip adicionality požaduje, aby unijní finanční prostředky nenahrazovaly finanční zdroje členských států a tedy aby zvýšení unijních finančních prostředků určených na rozvoj regionů vedlo ke skutečnému zvýšení celkového objemu finančních prostředků určených na rozvoj regionů (BACHTLER, MENDEZ 2007). Takto princip adicionality rovněž přispívá k souladu unijních a národních politik (BARCA 2009). Praktické naplnění tohoto principu se však již

od počátku setkávalo s problémy⁴³ spojenými mimo jiné s vágní formulací celého principu na bázi úlev v případě nepříznivých makroekonomických podmínek či jiných faktorů (BOURNE 2007, SUTCLIFFE 2000, BLOM-HANSEN 2005). Celý princip byl dále zmírněn během reformy v roce 1993, kdy množina faktorů umožňující úlevy z adicionality byla dále rozšířena a problémy zůstaly zachovány i v další reformě kohezní politiky z roku 1999 (EC 1993, MARKS 1996, SUTCLIFFE 2000). Tato reforma však přinesla vyjasnění kontroly principu adicionality tím, že definovala jednak požadavek na ex-ante, průběžné a ex-post hodnocení adicionality regionů spadajících do Cíle 1 respektive celých členských států v případě Cílů 2 a 3 a jednak požadavek na indikaci celkových veřejných výdajů v ex-ante hodnocení na bázi dohody členských zemí a *Komise* (EC 1999b). Konečně reforma v roce 2006 zjednodušila požadavky ověřování naplnění principu adicionality pouze u cíle Konvergence (EC 2007a).

Počet principů kohezní politiky je ovšem značně vyšší než čtyři výše uvedené a lze konstatovat, že se tento počet v rámci změn příslušné legislativy zvyšuje. Takto byl například v roce 2006 zaveden nový implementační princip proporcionality, který umožňuje alokovat finanční a administrativní prostředky rovnoměrně velikosti programových dokumentů. V souladu s principem proporcionality může být například ex-ante hodnocení realizováno společně pro vyšší počet malých operačních programů. Celkově pak relevantní legislativa zmiňuje devět principů implementace kohezní politiky zahrnující vedle principu proporcionality a adicionality rovněž principy komplementarity, koherence, koordinace, konformity⁴⁴, rovnoprávnosti mezi pohlavími, udržitelného rozvoje a zaměření strukturálních fondů na priority Lisabonské strategie (EC 2007a).

⁴³ Takto například Velká Británie nebyla ochotna poskytnout *Komisi* informace o plnění principu adicionality. Reakcí *Komise* bylo blokování prostředků z iniciativy Společenství *Rechar* alokovaných pro britské regiony (SUTCLIFFE 2000).

⁴⁴ Princip komplementarity tvrdí, že prostředky strukturálních fondů doplňují prostředky alokované na aktivity na národní, regionální a místní úrovni, přičemž do těchto aktivit implementují evropský prvek. Princip koherence vyžaduje, aby podpora ze strukturálních fondů byla konzistentní s aktivitami, politikami a prioritami *EU*. Typickým příkladem tohoto typu je snaha o dosažení souladu mezi kohezní politikou a Lisabonskou strategií. Poznamenejme, že oba tyto principy jsou prakticky aplikovány v souladu se základními programovými dokumenty. Princip koordinace klade důraz na koordinaci podpory ze strukturálních fondů s dalšími finančními nástroji zejména v oblasti rozvoje venkova a *EIB*. Konečně princip konformity vyžaduje soulad podpory ze strukturálních fondů se základní legislativou kohezní politiky (EC 2007).

3.1. Princip koncentrace

Základní myšlenka principu koncentrace je založena na snaze soustředit finanční prostředky do nejvíce problémových regionů a prioritních oblastí tak, aby docházelo ke stimulaci rozvoje těchto regionů a tím i k redukci regionálních disparit (viz např. BOURNE 2007). Z praktického hlediska je tento princip naplněn prostřednictvím formulace cílů kohezní politiky. BLOM-HANSEN (2005) v tomto směru hovoří o více úrovních cílů kohezní politiky. Nejvyšší úroveň je představována cíli formulovanými v primárním právu s důrazem na podporu harmonického rozvoje EU prostřednictvím kroků posilujících hospodářskou a sociální soudržnost, přičemž tento cíl je dále rozveden v Protokolu o hospodářské a sociální soudržnosti na bázi tvrzení, že soudržnost představuje zásadní prvek pro plný rozvoj a trvalý úspěch EU. Na nižší úrovni jsou tyto cíle operacionalizované v dokumentech sekundárního práva. Takto reforma kohezní politiky z konce 80. let definovala pro první programové období 1989-1993 celkem 5 cílů zaměřených jednak na nejvíce problémové regiony (cíle 1, 2 a 5b) a jednak na vybrané prioritní oblasti (cíle 3, 4, 5a) a to (EC 1989, BOURNE 2007, BACHE 2008, SUTCLIFFE 2000):

- Cíl 1 - Podpora rozvoje a adaptace zaostávajících regionů na úrovni NUTS II, jejichž HDP na obyvatele nepřekračuje 75 % průměru EEC pro data za poslední 3 roky, která jsou k dispozici (viz rámeček 13 pro podstatu vymezení regionů NUTS)
- Cíl 2 - Konverze regionů i na úrovni nižší než NUTS II postižených úpadkem průmyslu vymezených na základě tří hlavních kritérií daných jednak nezaměstnaností vyšší než je průměr EEC pro hodnoty za poslední 3 roky, jednak zaměstnaností v průmyslu vyšší než je průměr EEC v každém roce od roku 1975 a jednak významným poklesem zaměstnanosti v průmyslu s existencí dalších sekundárních kritérií pro možnost zařazení regionu do Cíle 2 (např. problémové urbánní oblasti)
- Cíl 3 - Boj s dlouhodobou nezaměstnaností trvající déle než 12 měsíců a týkající se osob nad 25 let věku
- Cíl 4 - Usnadnění integrace mladých osob do 25 let věku na trhu práce
- Cíl 5 - Adaptace výroby, zpracování a marketingu v zemědělství a lesnictví (Cíl 5a) respektive podpora rozvoje venkovských oblastí i na úrovni nižší než NUTS II (Cíl 5b) vymezených na základě kritérií vysoká zaměstnanost v zemědělství, nízký příjem v zemědělství a nízká úroveň ekonomického rozvoje měřená ukazatelem HDP na osobu s existencí dalších sekundárních kritérií pro možnost zařazení regionu do Cíle 5b

Poznamenejme, že v souladu s myšlenkou principu koncentrace byl výběr regionů pro Cíl 2 omezen pravidlem, že celkový podíl obyvatelstva těchto regionů nepřekročí 15 % obyvatelstva celé *EEC*. Současně byly jednotlivým cílům přiřazeny strukturální fondy pro financování aktivit k jejich naplnění (viz tabulka 9), s existencí dalších možností financování z *EIB* (Cíle 1, 2, 3, 4, 5b) nebo *ECSC* (Cíle 1, 2, 3, 4). Dále poznamenejme, že nejvyšší význam byl přisouzen Cíli 1 a to prostřednictvím alokace cca 65 procentního podílu prostředků strukturálních fondů (SUTCLIFFE 2000).

Tabulka 9: Vztah strukturálních fondů a cílů kohezní politiky - 1989-1993

	Strukturální fond
Cíl 1	<i>ERDF, ESF, EAGGF</i> – orientační sekce
Cíl 2	<i>ERDF, ESF</i>
Cíl 3	<i>ESF</i>
Cíl 4	<i>ESF</i>
Cíl 5a	<i>EAGGF</i> – orientační sekce
Cíl 5b	<i>EAGGF</i> – orientační sekce, <i>ERDF, ESF</i>

Zdroj: upraveno podle EC (1989)

Rámeček 13: Nomenclature of Territorial Units for Statistics - NUTS

Systém NUTS byl vytvořen před více než 25 lety s cílem rozdělit území členských států *EU* za účelem tvorby regionálních statistik. V legislativě byl systém NUTS využit od roku 1988 a to v nařízeních vztahujících se k problematice strukturálních fondů a tím i kohezní politiky. Nicméně samotný systém NUTS zůstal legislativně neukotven až do roku 2003, kdy bylo přijato nařízení upravující problematiku NUTS. Do té doby tento systém fungoval více méně na bázi gentlemanské dohody relevantních aktérů (HELMCKE 2008). Význam systému NUTS spočívá ve (EC 2004a):

- vytvoření základního rámce sběru dat a harmonizace regionální statistiky,
- vymezení územních jednotek pro socioekonomické analýzy regionů na různých úrovních prostorové hierarchie,

- vymezení regionů oprávněných k čerpání podpory v rámci kohezní politiky.

Evropský systém NUTS je založen na několika základních pravidlech, k nimž patří zejména preference tvorby NUTS podle administrativních regionů členských zemí a hierarchická struktura systému. Poznamenejme, že první z těchto pravidel je motivováno dostupností statistických dat a že změny v administrativním systému členské země se automaticky promítají i do systému NUTS. Hierarchická struktura NUTS je založena na třech úrovních, přičemž pro každou z těchto úrovní je stanovena doporučená velikost prostřednictvím minimálního a maximálního počtu obyvatel. Toto rozpětí se v případě nejvyšší úrovně NUTS I pohybuje od 3 do 7 mil. obyvatel, v případě úrovně NUTS II od 800 tisíc do 3 mil. obyvatel a v případě úrovně NUTS III od 150 tisíc do 800 tisíc obyvatel. Poznamenejme, že úroveň NUTS I může být tvořena celým členským státem (např. Irsko, Slovinsko) nebo nižší administrativní jednotkou. Takto má například Německo nejvyšší počet šestnácti regionů NUTS I včetně regionu NUTS I Severní Porýní - Vestfálsko s cca 18 mil. obyvatel, tedy výrazně nad doporučené rozpětí. Nižší úroveň k NUTS pak tvoří úroveň administrativních jednotek LAU 1 (okresy) a LAU 2 (obce).

Zdroj: EC (2004a), HELMCKE (2008)

Ve druhém programovém období 1994-1999 došlo k některým změnám v designu principu koncentrace (EC 1993):

- Cíle 3 a 4 byly spojeny do jednoho cíle, který se zaměřil na boj s dlouhodobou nezaměstnaností a usnadněním integrace mladých a jinak vyloučených osob na trh práce (nově Cíl 3).
- Nově byl formulován Cíl 4 v podobě usnadnění adaptace pracovníků bez rozdílů pohlaví na změny ve výrobním systému ekonomik. Poznamenejme, že nový cíl reagoval na nové úkoly přisouzené *ESF*.
- V roce 1995 byl do architektury cílů přidán Cíl 6 zaměřený na podporu regionů s nízkou hustotou osídlení. Poznamenejme, že přidání tohoto cíle bylo motivováno rozšířením *EU* o Švédsko a Finsko a zájmem, aby i tyto země mohly získávat finanční prostředky kohezní politiky (BOURNE 2007, ALLEN 2008).
- V rámci Cílů 2 a 5b byly nově doplněny oblasti postižené úpadkem rybolovu. Tato skutečnost vedla jednak k rozšíření sekundárních kritérií těchto cílů a jednak k financování

kohezní politiky nově z *FIFG*. Tabulka 10 uvádí vztah strukturálních fondů a *FIFG* k cílům programového období z hlediska jejich financování.

- V případě Cíle 5b se nízká úroveň rozvoje stala hlavním kritériem zařazení regionu mezi podporované a množina sekundárních kritérií byla doplněna o nízkou hustotu zalidnění.
- V případě Cíle 2 byl primární výběr oprávněných regionů k podpoře převeden z *Komise* na členský stát, nicméně pravidlo pokrytí maximálně 15 % populace *EU* zůstalo zachováno.

Poznamenejme, že přes výše uvedené změny zůstal zachován koncept Cíle 1 jako nevyznamnějšího cíle kohezní politiky.

Tabulka 10: Vztah strukturálních fondů a *FIFG* k cílům kohezní politiky - 1994-1999

	Strukturální fond
Cíl 1	<i>ERDF, ESF, EAGGF</i> – orientační sekce, <i>FIFG</i>
Cíl 2	<i>ERDF, ESF</i>
Cíl 3	<i>ESF</i>
Cíl 4	<i>ESF</i>
Cíl 5a	<i>EAGGF</i> – orientační sekce, <i>FIFG</i>
Cíl 5b	<i>EAGGF</i> – orientační sekce, <i>ERDF, ESF</i>
Cíl 6	<i>ERDF, ESF, EAGGF</i> – orientační sekce, <i>FIFG</i>

Zdroj: upraveno podle EC (1999b)

Ve třetím programovém období 2000-2006 došlo k významné změně nastavení principu koncentrace snížením celkového počtu cílů na tři. Takto byl zachován obsah Cíle 1 včetně hlavního kritéria pro zařazení regionů do tohoto cíle, přičemž množina oprávněných regionů Cíle 1 byla rozšířena o regiony spadající v programovém období 1994-1999 do Cíle 6 respektive o phasing out regiony s přechodnou dobou podpory do roku 2005 či 2006 a tematicky byl do Cíle 1 začleněn Cíl 5a předchozího programového období (EC 1999b, BOURNE 2007).

Tabulka 11: Kritéria pro zařazení regionů do Cíle 2 v programovém období 2000-2006

Typ regionu	Kritéria
Regiony procházející socioekonomickými změnami ve výrobním sektoru a sektoru služeb (10 % populace EU)	- Průměrná míra nezaměstnanosti za poslední tři roky nad průměrem EU - Podíl zaměstnanosti v průmyslu stejný nebo vyšší než průměr EU za všechny roky od roku 1985 - Zjevný pokles zaměstnanosti v průmyslu po roce 1985
Upadající venkovské regiony (5 % populace EU)	- Hustota osídlení nižší než 100 osob na km², nebo podíl zaměstnanosti v zemědělství stejný nebo vyšší než dvojnásobek průměru EU za všechny roky od roku 1985 - Průměrná míra nezaměstnanosti za poslední tři roky nad průměrem EU nebo pokles v počtu obyvatel od roku 1985
Upadající urbánní regiony (2 % populace EU)	Alespoň jedno z kritérií: - Průměrná míra dlouhodobé nezaměstnanosti nad průměrem EU - Vysoká míra chudoby a špatné podmínky bydlení - Výrazně poškozené životní prostředí - Vysoká míra kriminality - Nízká úroveň vzdělanosti
Upadající rybářské regiony (1 % populace EU)	- Vysoký podíl zaměstnanosti v rybářství - Pokles počtu pracovních míst v rybářství

Zdroj: EC (1999b)

Zásadní změny se však týkaly dalších cílů (EC 1999b, SUTCLIFFE 2000, BOURNE 2007):

- Cíl 2 byl nově zaměřen na podporu ekonomické a sociální konverze regionů na úrovni NUTS III, postižených strukturálními problémy a chybějící diverzifikací ekonomické základny, které zahrnovaly regiony procházející socioekonomickými změnami ve výrobním sektoru a sektoru služeb, upadající venkovské regiony a upadající urbánní a rybářské oblasti. Takto došlo v novém Cíli 2 ke spojení Cílů 2 a 5b předchozího programového období. Současně byl pro vymezení regionů Cíle 2 definován maximální strop 18 % populace EU žijících v těchto regionech, přičemž byly stanoveny rovněž

indikativní podíly a vytvořeny nové okruhy kritérií pro vymezení jednotlivých typů problémových regionů (viz tabulka 11).

- Cíl 3 určený pro všechny regiony NUTS II mimo Cíl 1 byl nově zaměřen na modernizaci systémů vzdělávání a zaměstnanosti a prakticky tedy sloučil obsah Cílů 3 a 4 předchozího programového období. Racionálně Cíle 3 bylo založeno na nové kapitole Amsterdamské smlouvy věnované zaměstnanosti.

Tabulka 12 shrnuje vztah zjednodušené struktury cílů kohezní politiky v programovém období 2000-2006 a strukturálních fondů, mezi které byl nově zařazen i *FIFG*.

Tabulka 12: Vztah strukturálních fondů k cílům kohezní politiky - 2000-2006

	Strukturální fond
Cíl 1	<i>ERDF, ESF, EAGGF – orientační sekce, FIFG</i>
Cíl 2	<i>ERDF, ESF</i>
Cíl 3	<i>ESF</i>

Zdroj: upraveno podle EC (1999b)

Konečně zatím poslední čtvrté programové období 2007-2013 přineslo další posun v praktickém nastavení principu koncentrace. Takto byla architektura cílů výrazně zjednodušena, když byly formulovány pouze tři cíle (BAUN, MAREK 2008a, BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007, EC 2007a):

- Cíl Konvergence zůstal v souladu s Cílem 1 předchozího programového období orientován na urychlení konvergence nejvíce zaostávajících členských zemí a regionů *EU*, přičemž bylo zachováno rovněž pravidlo, že HDP na obyvatele nepřekračuje 75 % průměru *EU* za období 2000-2002. Současně však byl zohledněn tzv. statistický efekt, který z podpory v rámci cíle Konvergence vyřadil v důsledku východního rozšíření a snížení průměrného HDP na obyvatele *EU* celou řadu regionů původní evropské patnáctky čerpající finanční prostředky v rámci Cíle 1 v programovém období 2000-2006. V případě, že takový region splňoval podmínku, že se jeho HDP na obyvatele pohybuje v intervalu od 75 % průměru rozšířené *EU* a 75 % průměru původní evropské patnáctky, byl zařazen rovněž do cíle Konvergence jako tzv. phasing out region. Poznamenejme, že stejné pravidlo bylo

aplikováno pro oprávněnost čerpat finanční prostředky z *FS*, což zachovalo tuto možnost vedle nově přistoupivších členských zemí, Řecka a Portugalska i pro Španělsko, jehož GNI přesahuje 90 % průměru *EU*.

- Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost byl orientován tematicky s cílem zvýšit konkurenceschopnost a atraktivitu regionů *EU* a současně posílit zaměstnanost vzhledem k očekávaným ekonomickým a sociálním změnám. Do tohoto cíle byly zařazeny všechny regiony *EU*, přičemž zvýhodněny byly tzv. phasing in regiony, které v programovém období 2000-2006 čerpaly podporu v rámci Cíle 1, ale vypadly z cíle Konvergence v programovém období 2007-2013. Svým charakterem integruje cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost Cíle 2 a 3 předchozího programového období.
- Cíl Evropská územní spolupráce se zaměřil na posílení evropské příhraniční, nadnárodní⁴⁵ a mezinárodní spolupráce. Svým charakterem tento cíl nahradil původní iniciativu Společenství Interreg⁴⁶. Hlavní omezení oprávněnosti čerpat finanční prostředky v rámci tohoto cíle se týká přeshraniční spolupráce, kdy podpora je poskytována regionům na úrovni NUTS III ve vzdálenosti maximálně 150 km od národní hranice. Poznamenejme, že cíl Evropská územní spolupráce se netýká nečlenských zemí *EU*, pro něž byly vytvořeny speciální nástroje podpory.

⁴⁵ Nadnárodní spolupráce v rámci sítě zahrnuje tři programy, Interact pro spolupráci v oblasti managementu organizací, Urbact pro vytváření tematických městských sítí a ESPON pro vytváření sítí prostorového plánování.

⁴⁶ Základní podstata spolupráce sousedních regionů vychází z úvahy, že okrajová poloha ve státu by neměla představovat zdroj zaostávání, a existuje proto potřeba vytvářet pomyslné mosty nad hranicemi států. Nejvýznamnějším nástrojem podpory přeshraniční spolupráce v rámci kohezní politiky se v období 1988-2006 stala iniciativa Společenství Interreg I, která byla v programovém období 1988-1993 určena výhradně pro členské země *EU*. Iniciativa Společenství Interreg II pro programové období 1994-1999 byla rozšířena jednak o možnost podpory příhraniční spolupráce členských zemí s nečlenskými, sousedními zeměmi v koordinaci s programem předvstupní pomoci Phare CBC (tzv. Interreg IIA zaměřený na přeshraniční spolupráci), jednak na podporu dokončení přeshraničních energetických sítí (tzv. Interreg IIB probíhající pouze v programovém období 1994-1999) a od roku 1996 rovněž o možnost nadnárodní spolupráce více regionů v rámci plošně rozsáhlých evropských makroregionů (tzv. Interreg IIC). Pro Českou republiku se takto stal významným region CADSES sdružující středoevropský, jadranský, dunajský a jihoevropský prostor (HAVLÍČEK 2000, MIRWALDT, McMASTER, BACHTLER 2008). Konečně v programovém období 2000-2006 byla iniciativa Společenství Interreg III členěna do tří částí, kdy Interreg IIIA se zaměřil na podporu přeshraniční spolupráce a takto se de facto stal nejdéle běžícím programem přeshraniční spolupráce, Interreg IIIB na podporu nadnárodní spolupráce v návaznosti na program Interreg IIC a Interreg IIIC na podporu meziregionální spolupráce a sdílení zkušeností mimo jiné na bázi konceptu sítě (viz MIRWALDT, McMASTER, BACHTLER 2008, PILEČEK 2008).

Tabulka 13 shrnuje vztah struktury cílů kohezní politiky v programovém období 2007-2013 a strukturálních fondů.

Tabulka 13: Vztah strukturálních fondů k cílům kohezní politiky - 2007-2013

	Strukturální fond
Cíl Konvergence	<i>ERDF, ESF, FS*</i>
Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	<i>ERDF, ESF</i>
Cíl Evropská územní spolupráce	<i>ERDF</i>

* V programovém období 2007-2013 nemá *FS* samostatný status a je začleněn přímo v cíli Konvergence.

Zdroj: upraveno podle EC (2007a)

Rámeček 14: Princip koncentrace a víceúrovňový governance

BACHTLER, MENDEZ (2007) dokumentují na principu koncentrace komplikovanost vztahů evropského víceúrovňového systému vládnutí, přičemž zvláštní pozornost věnují regionálním cílům tohoto principu. Takto byla v roce 1988 regionální dimenze principu koncentrace obsažena primárně v Cíli 1 se zaměřením na zaostávající regiony, v Cíli 2 se zaměřením na upadající průmyslové regiony a v Cíli 5b se zaměřením na venkovské regiony. Definice aplikovaných kritérií pro zařazení regionů do jednotlivých cílů stejně jako vlastní proces výběru oprávněných regionů byl ponechán v pravomocích *Komise*, nicméně finální schvalovací proces seznamu regionů Cíle 1 byl v pravomoci *Rady*. Celkově se tři regionální cíle dotýkaly cca 43,5 % obyvatelstva *EEC*.

První revize popsaného systému z roku 1993 je charakteristická posunem k vyšší flexibilitě aplikovaných kritérií a k posílení role členských zemí v procesu výběru oprávněných regionů. Prakticky byl tento posun naplněn následujícím způsobem (BACHTLER, MENDEZ 2007, SUTCLIFFE 2000):

- Do Cíle 1 mohl být po dohodě členské země a *Komise* zařazen rovněž region, jehož ekonomická výkonnost přesahovala stanovené kritérium 75 % průměru HDP celé *EU*.
- Seznam regionů Cílů 2 a 5b byl nově předkládán členskými zeměmi ke schválení *Komisi*. Nově byl vytvořen Cíl 6 zaměřený na řídké osídlené regiony.

V důsledku těchto změn se zvýšil podíl obyvatel *EU* dotčených regionálně orientovanými cíli na 51,3 % (BACHTLER, MENDEZ 2007). *Komise* posunula svou pozici do role arbitra o zařazení regionu a současně došlo k zvýšení zájmů partnerů regionální úrovně o rozhodovací proces utvářející podobu kohezní politiky (MARKS 1996).

Druhá revize kohezní politiky z roku 1999 je charakteristická zjednodušením struktury regionálních cílů a posílením významu *Komise* pro dosažení vyšší prostorové koncentrace poskytované podpory. Takto byly sloučeny Cíle 1 a 6 (Cíl 1) respektive Cíle 2 a 5b (Cíl 2), přičemž pro Cíl 2 byl stanoven maximální strop podpory na 18 % obyvatelstva *EU*. Poznamenejme, že regiony Cíle 1 byly nově vybírány *Komisi* ovšem se striktním uplatněním pravidla 75 % HDP na obyvatele průměru *EU* s výjimkami pro phasing out regiony, pro něž byla určena přechodná období podpory. Regiony Cíle 2 pak vybírala *Komise* z návrhu členských států (SUTCLIFFE 2000). Míra pokrytí se oproti předchozímu období snížila na 41 % populace *EU* (BACHTLER, MENDEZ 2007). Konečně třetí, dosud poslední, revize kohezní politiky z let 2005 a 2006 je spojena s renacionalizací kohezní politiky v případě Cíle 2, kdy regiony tohoto cíle jsou stanoveny členskými zeměmi bez evropské koordinace. Celkově však BACHTLER, MENDEZ (2007) tvrdí, že v případě naplňování principu koncentrace kohezní politiky si *Komise* podržela zásadní roli, neboť dokázala zachovat svá pravidla výběru v případě nejštědřeji podporovaného Cíle 1. Poznamenejme, že pro programové období 2007-2013 činí míra pokrytí obyvatelstva *EU* cíle Konvergence 31 % populace 27 členských zemí (BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010).

Zdroj: BACHTLER, MENDEZ (2007), SUTCLIFFE (2000), MARKS (1996), BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE (2010)

3.2. Princip programování

Princip programování je primárně spojen s cílem přejít z projektově orientovaného na programově založený přístup kohezní politiky a takto dát její realizaci potřebnou tematickou hloubku a současně zachovat flexibilitu v rámci koherence projektů (BOURNE 2007). Prakticky je tento krok naplněn prostřednictvím víceletého rozpočtového plánování koordinovaných finančních nástrojů, které reagují na problémy a změny ekonomické a sociální reality (EC 1989). Princip programování tedy v sobě skrývá jednak koncepční dimenzi reprezentovanou tvorbou programových dokumentů a jednak časovou

dimenzi reprezentovanou víceletým programovým obdobím. Praktická realizace principu programování přitom prošla vývojovými změnami v jednotlivých programových obdobích.

V prvním programovém období 1989-1993 byl definován třífázový proces plánování a realizace principu programování (MARKS 1996). V první fázi procesu byl vznesen na členské země požadavek zpracovat víceleté, tři až pětileté národní nebo regionální rozvojové plány s jistými odlišnostmi pro jednotlivé cíle (EU 1989):

- Pro Cíl 1 byl definován požadavek na zpracování pětiletého regionálního rozvojového plánu na úrovni regionů NUTS II. Současně však byla pro hlavní příjemce podpory kohezní politiky (Irsko, Portugalsko, Řecko) ponechána možnost vytvořit národní rozvojový plán pro zvýšení synergie aktivit. V případě Španělska a Itálie byl doplněn požadavek na regionální dekompozici informací.
- Pro Cíle 2 a 5b byla ponechána možnost zpracovat tříleté regionální rozvojové plány na nižší úrovni než NUTS II (např. NUTS III, města, či ad hoc území pro cíl 5b) s cílem maximálně koncentrovat podporu na nejvíce potřebné regiony.
- V případě tematicky orientovaných cílů byly vypracovány národní rozvojové plány s rozdělením informací na regiony Cílů 1, 2 a 5b a regiony ostatní.

Národní či regionální rozvojové plány byly zpracovány kompetentním státem či regionem se zohledněním konzultací s dalšími aktéry ve smyslu principu partnerství a následně předloženy *Komisi* k dalšímu jednání (BACHE 2008, MARKS 1996). Poznamenejme, že obsah plánů zahrnoval jednak ekonomickou a sociální analýzu území s identifikací rozvojových problémů, jednak formulaci rozvojové strategie a nástrojů možné implementace včetně národních a regionálních finančních zdrojů a jednak definici hlavních rozvojových priorit pro financování z prostředků kohezní politiky včetně odhadů nákladů jejich realizace s dělením podle finančních nástrojů kohezní politiky (EU 1989).

Ve druhé fázi procesu byly představy členských zemí, vyjádřené v národních a regionálních rozvojových plánech, začleněny *Komisí* do tzv. *Rámců podpory Společenství* (dále jen *CSF*), které definovaly priority pro financování z kohezní politiky, formy a indikativní finanční plány podpory a způsoby implementace a evaluace. Výsledná podoba *CSF* vznikla na základě jednání *Komise* a členského státu a svým charakterem tedy *CSF* představují závazky členských států i *Komise* pro naplnění principu partnerství (SUTCLIFFE 2000, EU 1989). Stejný přístup je pak sledován i ve třetí fázi procesu, který je spojen s realizací *CSF* zejména prostřednictvím *Operačních programů* (dále jen *OP*) odsouhlasených *Komisí* i členskými

státy (BACHE 2008). *OP* představují detailní víceleté programy sektorového nebo integrovaného typu a současně dominantní formu podpory kohezní politiky. Další formy podpory zahrnují mimo jiné globální granty fungující na bázi zprostředkujícího administrativního orgánu určeného členským státem se schválením *Komise*, individuální projekty nebo technickou pomoc (EC 1989).

Reforma kohezní politiky dále spojila princip programování s principem hodnocení a monitoringu, mimo jiné s cílem sledovat efektivitu poskytované finanční podpory nebo dodržování principu adicionality. Do té doby byla evaluace kohezní politiky v gesci národních států a byla jí přisuzována velmi nízká priorita (BACHTLER, WREN 2006). Monitoring byl primárně založen na sledování fyzických a finančních indikátorů na programové a projektové úrovni, hodnocení pak bylo prováděno na třech úrovních (EC 1989):

- makroekonomická úroveň rozvoje a konvergence členských států a jejich regionů,
- úroveň *CSF*,
- mikroekonomická úroveň *OP* a projektů.

Současně bylo definováno pravidlo předběžného (*ex-ante*) a závěrečného (*ex-post*) hodnocení vzhledem k různým fázím projektového cyklu.⁴⁷ I v případě monitoringu a hodnocení byl aplikován princip partnerství prostřednictvím společné odpovědnosti *Komise* a členských zemí v rámci tzv. monitorovacích komisí (EC 1989, BACHTLER, WREN 2006). BACHTLER, MENDEZ (2007), BACHTLER, WREN (2006) poukazují na zásadní nedostatek naplnění myšlenek monitoringu a hodnocení spojený jednak s problémy s volbou monitorovacích a hodnotících indikátorů a jednak s nedostatkem dat, které například Velká Británie či Itálie odmítly poskytnout mimo jiné v reakci na svůj nesouhlasný postoj k principu adicionality.

Ve druhém programovém období 1994-1999 byly změněny a doplněny některé procedury spojené s principem programování. V prvé řadě byly požadavky na obsah národních a regionálních rozvojových plánů rozšířeny o přehled kvantifikovaných specifických cílů, o zpracování dopadů plánů na životní prostředí a o rozvedení indikativního finančního rámce zahrnujícího jak národní, tak komunitní finanční zdroje (EC 1993). Ve druhé řadě pak vedle

⁴⁷ Poznamenejme, že *ex-ante* hodnocení hodnotí jednak stávající situaci v dané oblasti a jednak očekávané dopady plánovaných cílů a opatření. *Ex-post* hodnocení představuje závěrečné zhodnocení využití zdrojů ve směru jejich efektivity a dopadů. Konečně průběžné hodnocení se zaměřuje na zhodnocení průběžně dosažených výsledků a relevance navržených strategií vůči realitě s možností formulovat případné změny v nastavení strategií (BACHTLER, WREN 2006).

klasického třífázového procesu byla dána členským státům možnost využití jednodušší procedury na bázi předložení národního či regionálního rozvojového plánu spojujícího podstatu *CSF* a *OP*, který byl na základě dohody *Komise* a členských států schvalován v dokumentu s názvem *Jednotný programový dokument* (dále jen *SPD*). Tato možnost byla využita zejména u menších programů Cíle 1 a Cíle 2 (EC 1999b, BACHTLER, MENDEZ 2007). Poznamenejme, že pro Cíle 1, 3 a 5b byl stanoven jeden šestiletý *CSF*, zatímco pro Cíle 2 a 4 dva tříleté *CSF* během celého programového období (MARKS 1996, BACHE 2008). MARKS (1996), BACHTLER, WREN (2006) dále poukazují na posílení významu hodnocení a monitoringu a to v kontextu identifikovaných nedostatků předchozího programového období. Takto byl zdůrazněn závazek členských států k monitoringu a hodnocení prostřednictvím kvantifikovatelných indikátorů, bylo zavedeno průběžné hodnocení na různých úrovních principu programování po 3 letech a posílena role *Komise* jako zpracovatele ex-ante a ex-post hodnocení (BACHTLER, WREN 2006).

Základní podoba principu programování zůstala zachována i ve třetím programovém období, přičemž třífázový proces byl doporučen pro Cíl 1 a *SPD* pro Cíle 2 a 3 (EC 1999b). Současně došlo k dalšímu vyjasnění rolí jednotlivých aktérů ve smyslu decentralizace implementační a evaluační části principu programování (BACHTLER, MENDEZ 2007). *Komise* si podržela svůj význam zejména v oblasti formulace priorit (SUTCLIFFE 2000) a to v souladu s publikovanými metodickými průvodci. EC (1999a) jmenovala výčet následujících prioritních oblastí na unijní úrovni, které bylo nutné zohlednit při tvorbě programových dokumentů:

- posilování ekonomického růstu a konkurenceschopnosti pro tvorbu nových pracovních míst se zahrnutím témat jako dopravní infrastruktura, energetické sítě, telekomunikace, infrastruktura životního prostředí, infrastruktura vědy a výzkumu, podpora malého a středního podnikání, cestovní ruch, kultura a sociální ekonomika,
- zaměstnanost zahrnující témata jako aktivní politika zaměstnanosti, vzdělávání a rekvalifikace, řešení otázky diskriminace na trhu práce,
- vyvážený urbánní a rurální rozvoj.

Vedle toho byla formulována dvě prioritní horizontální témata v podobě udržitelného rozvoje a rovných příležitostí (EC 1999a). Význam aktérů na národní, regionální a místní úrovni naopak vzrostl v implementační rovině, kdy v programovém období 2000-2006 již nebyly při zpracování *OP* a *SPD* vyžadovány podrobné detaily o financování jednotlivých opatření, které se staly součástí programového doplněk (viz např. BARCA 2009). Současně však byl

tento krok doplněn o požadavek, že členské státy či odpovědné regiony schválí detailní programové dodatky pro každý *OP* a *SPD*. Poznamenejme, že tento krok byl motivován snahou o posílení principu subsidiarity (EC 1999b). Doprovodným krokem k decentralizaci implementační části principu programování bylo výrazné posílení významu hodnocení a monitoringu, přičemž i v tomto případě byla posílena role národní úrovně mimo jiné odpovědností přenesenou na členský stát za zpracování ex-ante i průběžného hodnocení programových dokumentů (BACHTLER, WREN 2006, EC 1999b). *Komise* si podržela zejména metodologickou a kontrolní pozici a to mimo jiné tím, že si zachovala odpovědnost za ex-post hodnocení programových dokumentů, definovala požadavek na zpracování každoročních zpráv o průběhu realizace *OP*, zavedla pravidlo n+2, podle něhož musí být alokované peníze utraceny do 2 let pod hrozbou vrácení nebo kategorizovala přehledy monitorovacích indikátorů (BACHTLER, MENDEZ 2007, EC 1999b). Poznamenejme, že BACHTLER, WREN (2006) charakterizují vývoj evaluační dimenze principu programování třemi znaky v podobě jednak postupné integrace monitoringu a hodnocení do principu programování, jednak využití monitoringu a hodnocení jako prvku managementu a jednak jako prvku prohlubování partnerství.

Konečně programové období 2007-2013 přineslo poslední změnu v principu programování spojenou s vytvořením unijní strategické úrovně plánování na bázi *Strategického rámce Společenství* (dále jen *CSG*) schváleného v roce 2006. Takto *CSG* definoval hlavní oblasti intervencí kohezní politiky a teprve na tomto základě byly tvořeny strategické dokumenty na národní úrovni s cílem posílit soulad mezi unijními a národními prioritami. Oproti předchozímu programovému období však byl zrušen požadavek na vytváření *CSF* a *SPD*, které byly nahrazeny tzv. *Národním strategickým referenčním rámcem* (dále jen *NSRF*)⁴⁸ jako základu pro tvorbu *OP*. Poznamenejme, že *NSRF* byl vyžadován závazně pro čerpání finanční podpory v rámci cílů Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a dobrovolně v rámci cíle Evropská územní spolupráce a že podle příslušných nařízení byly do jeho obsahu zařazeny zejména následující body (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007):

⁴⁸ Poznamenejme, že nový systém *NSRF* se setkal s rezervovaným postojem například ze strany Německa a to z obavy z přesunu politického vlivu na národní úroveň na úkor regionů. Poznamenejme, že právě Německo je charakteristické relativně slabou národní vládou a relativně silnými regiony. Vytváření *NSRF* se setkalo s problémy i v případě Řecka a to s ohledem na zařazení jeho regionů hned do několika skupin vzhledem k přijatým cílům (BACHTLER et al. 2007).

- formulace rozvojové strategie na bázi analýzy rozvojových trendů a problémů země a zhodnocení jejího souladu s prioritami Lisabonské strategie,
- seznam *OP* a indikativní alokace finančních prostředků vzhledem k jednotlivým *OP*,
- způsob koordinace jednotlivých finančních mechanismů *EU* včetně finančních nástrojů rozvoje venkova.

Kvantifikace cílů není součástí *NSRF*, ale až jednotlivých *OP*. Oproti *CSF* není *NSRF* nástrojem managementu, ale více strategickým dokumentem s posíleným monitoringem (viz např. ALLEN 2008), přičemž strategická orientace byla posílena rovněž v případě *OP*. Poznamenejme, že pro schválení *OP Komisi* musí být jeho obsah v souladu jak s *CSG*, tak s *NSRF* a že detaily implementace programů nejsou definovány. Takto se obsah *OP* soustředí zejména na úroveň priorit a nikoliv na úroveň konkrétních opatření, které jsou ponechány v pravomocích členských států. Současně bylo zavedeno pravidlo jednoho fondu, což znamená, že každý *OP* je financován z jediného strukturálního fondu⁴⁹ s výjimkou infrastrukturních a environmentálních programů financovaných jak z *ERDF*, tak z *FS* a s výjimkou křížového financování mezi *ESF* a *ERDF* a to do výše 10-15 % výdajů. Konečně v programovém období 2007-2013 byl zjednodušen i systém hodnocení a to zejména redukcí počtu závazných evaluací, kdy v případě cílů Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce závisí výběr hodnocení na potřebách v souladu s principem proporcionality a rovněž průběžné hodnocení bylo stanoveno jako dobrovolné v závislosti na potřebách (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007, EC 2007a, BAUN, MAREK 2008a). Celkově tak zůstává závazné ex-ante a dobrovolné průběžné hodnocení zpracovávané členským státem a ex-post hodnocení vytvářené *Komisi*. Současně je vyžadováno předložení každoroční monitorovací zprávy o implementaci *OP* a v letech 2009 a 2011 předložení strategické zprávy o příspěvku všech *OP* členských zemí k naplnění cílů kohezní politiky (BARCA 2009).

Rámeček 15: Princip programování a víceúrovňový governance

BACHTLER, MENDEZ (2007) hodnotí vztahy různých úrovní vládnutí *EU* rovněž na vývoji implementační podoby principu programování. V prvním programovém období 1988-1993 je

⁴⁹ Poznamenejme, že tento krok byl vnímán pozitivně vzhledem k odlišnosti managementu *ESF* a *ERDF*. Kritický postoj k pravidlu jednoho fondu zdůrazňoval odklon od integrovaného přístupu ke kohezní politice a nízký objem křížového financování (BACHTLER et al. 2007).

patrný zásadní vliv *Komise* ve fázi vyjednávání a schvalování *CSF* a *OP*. Takto *Komise* formulovala na členské státy celou řadu požadavků například v oblasti modifikace priorit či alokace finančních prostředků. Jedním z praktických dopadů tohoto přístupu však bylo prodlužování celého procesu vyjednávání, a tak některé *OP* byly schváleny teprve v roce 1992. Současně řada států nebyla ochotna spolupracovat s *Komisí* například v oblasti poskytování informací pro sledování naplnění principu adicionality a i tímto způsobem byl vliv *Komise* snižován.

Reforma kohezní politiky z roku 1993 zkrátila délku trvání procesu programování včetně možnosti předložit *SPD*, čímž omezila manévrovací prostor *Komise* v případě detailních plánů a časových lhůt k vyjádření. Nicméně i v tomto ohledu disponovala *Komise* možností odložit schvalovací proceduru pro nedostatečnost informací, a proto reálně nebyl vliv *Komise* oslaben (MARKS 1996). *Komise* si podržela svůj význam i prostřednictvím stanovení metodologií zpracování programových dokumentů na bázi průvodců tvorby těchto dokumentů. Současně si *Komise* podržela schopnost ovlivnit výsledný obsah *CSF* například změnou výsledné podoby a přesuny finanční alokace mezi nimi, zvýšením hodnot indikátorů či změnou implementačních struktur (BACHTLER, MENDEZ 2007).

Reforma z roku 1999 posílila roli členských států v rámci principu programování. Ačkoliv základní struktura národních a regionálních rozvojových plánů, *CSF* a *OP* zůstala zachována, umožnila reforma předkládat členským státům méně detailní programové dokumenty pro vyjednávání *CSF* s *Komisí*. Takto *Komise* posunula svůj zájem na úroveň priorit v souladu s prioritami *EU*. Význam členských států byl naopak posílen v implementační rovině, kdy schválení specifických programových dodatků obsahující podrobnou specifikaci kroků k naplnění priorit bylo ponecháno na národní úrovni. V souladu s tímto vývojem byly i změny národních a regionálních rozvojových plánů vyjednané *Komisí* více v oblasti priorit než v oblasti konkrétních opatření. Decentralizace tvorby programových dokumentů byla ovšem doprovázena posílením významu metodik, hodnocení a monitoringu (BACHTLER, MENDEZ 2007).

Konečně poslední reforma kohezní politiky z roku 2006 je spojena s dalším posunem role *Komise* v principu programování. V reflexi kritiky komplexnosti managementu programových dokumentů kohezní politiky ze strany národních států se *Komise* rozhodla zaujmout více strategickou pozici s dalším přesunem odpovědnosti za management *OP* na národní úroveň. Takto *CSG* vymezuje indikativní rámec intervencí kohezní politiky a to v kontextu dalších politik *EU*. Na základě tohoto rámce pak členské země zpracovávají *NSRF*

jako referenční dokument pro tvorbu *OP*, přičemž *NSRF* má výrazně vyšší politický charakter než dřívější *CSF* nebo *SDP* (dokumenty pro účely managementu), které již nejsou vyžadovány. Současně si *Komise* ponechává významnou roli metodologickou a kontrolní (BACHTLER, MENDEZ 2007). Poznamenejme rovněž, že v programovém období 2007-2013 byly cca dvě třetiny *OP* administrovány na národní úrovni a jen třetina na regionální úrovni členských zemí. Význam regionů v tomto směru je mimo jiné ovlivněn administrativně-správním uspořádáním jednotlivých zemí, kdy nejvyšší podíl regionálně administrovaných *OP* vykazují Německo a Itálie jako příklady zemí s tradičně silným postavením regionů (BARCA 2009).

Zdroj: BACHTLER, MENDEZ (2007), MARKS (1996), BARCA (2009)

3.3. Vybrané právní aspekty kohezní politiky

Postavení kohezní politiky v procesu evropské integrace stejně jako koncepční podstata kohezní politiky vychází z řady aktů primárního i sekundárního práva. Základní vztahy kohezní politiky a primárního práva byly nastíněny v kapitole 2. Tato kapitola se věnuje nejvýznamnějším aktům sekundárního práva, které ovlivňovaly či ovlivňují kohezní politiku, přičemž jejich základní rámec byl přijat při první zásadní reformě kohezní politiky v roce 1988. Takto se v programovém období 1989-1993 jednalo zejména o následující nařízení (EC 1989):

1. *Nařízení Rady (EHS) č. 2052/88 o úkolech strukturálních fondů a jejich efektivnosti a o koordinaci jejich činnosti navzájem, jakož i činnosti Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů*

Nařízení č. 2052/88 vytvořilo základní rámec fungování kohezní politiky. V rámci svých článků toto nařízení mimo jiné:

- definovalo cíle podpory v rámci principu koncentrace kohezní politiky s přiřazením finančních nástrojů, tj. strukturálních fondů, určených pro jejich naplnění (článek 1, 2),
- vymezilo požadavek na princip komplementarity/adicionality a partnerství (článek 4) a na monitoring a hodnocení (článek 6) jako základních stavebních kamenů fungování kohezní politiky,
- stanovilo možné formy podpory ze strukturálních fondů (článek 5),

- definovalo podmínky oprávněnosti čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů v rámci jednotlivých cílů včetně stanovení požadavků na zpracování koncepčních dokumentů v souladu s principem programování (článek 8-11),
- vymezilo základní finanční rámec strukturálních fondů včetně závazků k navyšování objemu finančních prostředků a stanovilo základní pravidla financování (článek 12, 13).

2. *Nařízení Rady (EHS) č. 4253/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o koordinaci činností různých strukturálních fondů navzájem, jakož i činnosti Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů*

Nařízení č. 4253/88 v rámci svých článků mimo jiné:

- definovalo nástroje koordinace aktivit jednotlivých strukturálních fondů, zejména pak CSF, víceleté rozpočtové rámce případně integrované OP (článek 2, 3),
- vymezilo základní pravidla pro zpracování rozvojových plánů (článek 5-7) a CSF (článek 8-10),
- zavedlo myšlenku iniciativ Společenství (článek 11),
- definovalo finanční aspekty implementace strukturálních fondů (článek 17-23),
- stanovilo pravidla pro monitoring a hodnocení podpory ze strukturálních fondů na bázi reportingu a fyzických a finančních indikátorů (článek 25-26),
- formulovalo závazek k publicitě podpory ze strukturálních fondů (článek 32).

3. *Nařízení Rady (EHS) č. 4254/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Evropský fond regionálního rozvoje*

Nařízení č. 4254/88 v rámci svých článků mimo jiné:

- definovalo oblasti podpory v rámci financování z ERDF (článek 1),
- vymezilo základní obsah regionálních rozvojových plánů respektive regionálních OP (článek 2, 3),
- dále specifikovalo podmínky pro poskytování finanční podpory projektům z ERDF včetně požadavku na zpracování analýzy výnosů a nákladů investičních projektů v infrastruktuře nebo analýzy ziskovosti u investičních projektů v oblasti výroby (článek 5).

4. *Nařízení Rady (EHS) č. 4255/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Evropský sociální fond*

Nařízení č. 4255/88 v rámci svých článků mimo jiné:

- definovalo oblasti podpory v rámci financování z *ESF* (článek 1, 2),
- vymezilo oprávněné náklady financované z *ESF* (článek 3),
- formulovalo požadavky na obsah rozvojových plánů zpracovávaných pro potřeby čerpání finančních prostředků z *ESF* (článek 5).

5. *Nařízení Rady (EHS) č. 4256/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond*

Nařízení č. 4255/88 v rámci svých článků mimo jiné:

- definovalo oblasti podpory v rámci financování z *EAGGF* – orientační sekce (článek 1-5).

Ve druhém programovém období 1994-1999 byla k uvedeným pěti nařízením přijata řada pozměňujících návrhů⁵⁰, přičemž struktura jejich obsahu zůstala zachována. Poznamenejme, že podstata přijatých změn v nařízeních je podrobně rozebírána zejména v 2., 3. a 4. kapitole této knihy. Vedle již uvedených pěti nařízení se pro kohezní politiku v programovém období 1994-1999 staly významné i další nařízení a rozhodnutí, zejména pak v souvislosti s významnějším postavením *FIFG* v kohezní politice, s rozšířením *EU* o 3 nové země v roce 1995 a se zřízením *FS* (EC 1996a):

⁵⁰ *Takto se jedná o:*

- *Nařízení Rady (EHS) č. 2081/93 a (ES) 3193/94 doplňující nařízení (EHS) č. 2052/88 o úkolech strukturálních fondů a jejich efektivnosti a o koordinaci jejich činnosti navzájem, jakož i činnosti Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů*
- *Nařízení Rady (EHS) č. 2082/93 z 20. července 1993 doplňující nařízení (EHS) č. 4253/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o koordinaci činností různých strukturálních fondů navzájem, jakož i činností Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů*
- *Nařízení Rady (EHS) č. 2083/93 z 20. července 1993 doplňující nařízení (EHS) č. 4254/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Evropský regionální rozvojový fond*
- *Nařízení Rady (EHS) č. 2084/93 z 20. července 1993 doplňující nařízení (EHS) č. 4255/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Evropský sociální fond*
- *Nařízení Rady (EHS) č. 2085/93 z 20. července 1993 doplňující nařízení (EHS) č. 4256/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond*

6. *Nařízení Rady (EHS) č. 2080/93 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o Finanční nástroj pro orientaci rybolovu*

Nařízení č. 2080/93 v rámci svých článků mimo jiné:

- definovalo cíle a oblasti podpory v rámci financování z *FIFG* (článek 1, 3).

7. *Rozhodnutí Rady (EC, Euratom, ECSC) č. 95/1 o úpravách nástrojů týkajících se přistoupení nových členských zemí do Evropské unie*

Rozhodnutí č. 95/1 v rámci svých článků mimo jiné:

- stanovilo speciální podmínky příspěvků nových členských zemí do *ECSC* a čerpání prostředků periferních regionů Švédska a Finska v rámci Cíle 6 (článek 2).

8. *Nařízení Rady (EC) č. 1164/94 o vytvoření Fondu soudržnosti*

Nařízení č. 1164/94 v rámci svých článků mimo jiné:

- definovalo cíle a oblasti podpory v rámci financování z *FS* (článek 1-3),
- stanovilo rozsah a kritéria indikativní alokace finančních zdrojů (článek 4, 5),
- vymezilo míru podpory z *FS* (článek 7), vztah k dalším finančním nástrojům *EU* (článek 8, 9) a finanční aspekty fungování *FS* (článek 11, 12),
- definovalo základní požadavky na monitoring a hodnocení (článek 13) respektive na publicitu (článek 14).

Pro programové období 2000-2006 došlo k některým změnám usilujícím o zjednodušení a zpřehlednění sekundární legislativy *EU*. Takto se základem fungování kohezní politiky stalo *Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech*, které prakticky sloučilo dvě předchozí nařízení v podobě *Nařízení Rady (EHS) č. 2052/88 o úkolech strukturálních fondů a jejich efektivnosti a o koordinaci jejich činnosti navzájem, jakož i činnosti Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů* a *Nařízení Rady (EHS) č. 4253/88 o opatřeních k implementaci nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o koordinaci činností různých strukturálních fondů navzájem, jakož i činnosti Evropské investiční banky a dalších existujících finančních nástrojů*. Poznamenejme, že nové nařízení jednak koncentrovalo základní pravidla fungování kohezní politiky do jediného právního aktu a jednak výrazně propracovalo vymezení stěžejních pojmů a principů. Nová struktura nařízení takto:

- definovala cíle podpory v rámci principu koncentrace kohezní politiky s přiřazením finančních nástrojů, tj. strukturálních fondů, určených pro jejich naplnění (článek 1, 2),
- stanovila pravidla geografické oprávněnosti k čerpání finanční podpory v rámci jednotlivých cílů (článek 3-6),
- přesně vymezila disponibilní zdroje včetně oproti předchozím nařízením přesné finanční alokace na jednotlivé cíle (článek 7),
- definovala hlavní pojmy (článek 9; pojmy zahrnující mimo jiné rozvojový plán, *CSF*, *OP*, *JPD*, implementační orgán, platební orgán) a vymezila požadavky na principy komplementarity a partnerství (článek 8), koordinace (článek 10) a adicionality (článek 11),
- formulovala pravidla principů programování včetně požadavků na typ programového dokumentu pro jednotlivé cíle respektive území pokrytí a doby trvání (článek 13-15) a obsahu jednotlivých programových dokumentů (článek 16-19),
- rozvedla pravidla pro iniciativy Společenství (článek 20, 21), technickou pomoc (článek 23), velké projekty (článek 25-26) a globální granty (článek 27),
- definovala finanční aspekty implementace strukturálních fondů včetně diferencované míry podpory (článek 29), oprávněnosti výdajů (článek 30) a základních pravidel pro poskytování plateb (článek 32),
- stanovila pravidla pro monitoring a hodnocení podpory ze strukturálních fondů na bázi reportingu a monitorovacích indikátorů (článek 34-37) respektive předběžného, průběžného a konečného hodnocení (článek 41-43),
- formulovala závazek k publicitě podpory ze strukturálních fondů (článek 45, 46).

Základní nařízení č. 1260/1999 pak bylo dále rozvedeno v navazujících nařízeních týkajících se jednotlivých strukturálních fondů, které současně zrušily nařízení předchozí. Obsah těchto nařízení se zaměřil zejména na vymezení oblasti podpory jednotlivých strukturálních fondů, přičemž vynechány byly články věnované obsahu souvisejících programových dokumentů. Konkrétně se jednalo o následující nařízení:

- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1783/1999 o Evropském fondu pro regionální rozvoj*
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1262/1999 o Evropském sociálním fondu*
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1263/1999 o Finančním nástroji pro orientaci rybolovu*

- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského podpůrného a garančního fondu a měnící a rušící některá nařízení*

Konečně poslední změna sekundární legislativy týkající se kohezní politiky je spojena s její reformou v roce 2006 s cílem zjednodušit celou kohezní politiku a položit důraz na její strategickou dimenzi (EC 2007a). Základní architektura sekundárních právních aktů ovšem zůstala beze změny, když právní základ kohezní politiky pro programové období 2007-2103 vytvořilo *Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti*, které nahradilo korespondující nařízení č. 1260/1999. Nové nařízení svým obsahem do značné míry odpovídá nařízení původnímu s doplněním některých nových prvků popsanych v dalších kapitolách této knihy (např. princip proporcionality, přesná specifikace systému alokace finančních prostředků jednotlivých cílů mezi regiony, zavedení nové architektury principu programování včetně *CSG a NSRF* a další). V návaznosti na základní nařízení pak byla přijata další legislativa upravující fungování jednotlivých strukturálních fondů a současně nahrazující odpovídající legislativu z roku 1999, konkrétně pak (EC 2007a):

- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj*, které nově mimo jiné přiřadilo priority financování z *ERDF* pro každý z cílů kohezní politiky a definovalo specifické podmínky pro cíl Evropská územní spolupráce (např. obsah operačních programů, pravidla finančního managementu) včetně uvedení *Evropského seskupení pro územní spolupráci* (dále jen *ESÚS*) jako nové možnosti pro založení právnické osoby v oblasti příhraniční spolupráce
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 o Evropském sociálním fondu*, které definovalo nové priority financování z *ESF* v návaznosti na cíle Lisabonské strategie včetně myšlenky dobré správy a rovněž souhrn neoprávněných výdajů
- *Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 o Fondu soudržnosti*, které přineslo zásadní změny ve fungování *FS* tím, že *FS* ztratil svůj samostatný status a nově je brán v rámci stejných pravidel programování, managementu a kontroly jako *ERDF* a *ESF* a že seznam priorit *FS* byl rozšířen o další témata jako udržitelný rozvoj nebo obnovitelné zdroje energie
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci*, které specifikovalo pravidla pro vytvoření *ESÚS* jako instituce s právní subjektivitou zřizovanou s cílem usnadnit příhraniční spolupráci na bázi úmluvy mezi zúčastněnými vnitrostátními, regionálními, místními nebo jinými veřejnými orgány

Další legislativa pak upravila celou řadu dílčích otázek kohezní politiky jako například *Nariadení Komise č. 1998/2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu de minimis* nebo *Nariadení Komise (ES) č. 800/2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem* (obecné nařízení o blokových výjimkách). WISHLADE (2008) uvádí dva základní typy výjimek související s podporou výrazně zaostávajících regionů respektive s podporou urychlení rozvoje tam, když současně nedochází k narušení volné tržní soutěže.

4. FINANČNÍ ASPEKTY KOHEZNÍ POLITIKY

Finanční aspekty kohezní politiky vychází ze širších souvislostí vztahujících se k rozpočtům Společenství, jejichž základní rámec byl formulován již v zakládajících Římských smlouvách z roku 1957. Takto Římské smlouvy definovaly jednak požadavek na každoročně vyrovnaný rozpočet Společenství a jednak zdroje rozpočtových příjmů, které byly v přechodném období do roku 1970 založeny na příspěvcích členských zemí (ACKRILL, KAY 2006). Výjimkou v tomto směru bylo financování *ECSC* poplatky z produkce uhlí a oceli, které byly placeny přímo ekonomickými subjekty a takto tvořily de facto evropskou daň. Snaha posílit finanční nezávislost evropské úrovně vedla v polovině 60. let *Komisi* k předložení návrhů opatření na vytvoření nadnárodního finančního zdroje Společenství. Ačkoliv původní plán *Komise* nebyl členskými státy přijat, rozhodla v roce 1970 *Rada* o financování rozpočtu Společenství z vlastních zdrojů s cílem do roku 1975 financovat těmito zdroji celý rozpočet Společenství (CIPRIANI 2007).

Historicky lze rozlišit tři evropské vlastní zdroje, jejichž význam se v průběhu času měnil (viz např. ACKRILL, KAY 2006). Primárně jde o tradiční příjmy představované celními poplatky na vnější hranici a poplatky za dovoz zemědělských produktů (dále jen *Tradiční vlastní zdroj*). Výše těchto poplatků se však brzy po jejich zavedení na počátku 70. let ukázala být nedostatečná pro pokrytí všech výdajů Společenství. Takto byla vytvořena potřeba hledat nový zdroj financování rozpočtu Společenství. Řešení bylo nalezeno ve druhém vlastním zdroji Společenství založeném na myšlence daně z přidané hodnoty (dále jen *DPH vlastní zdroj*). Podstata *DPH vlastního zdroje* vychází z metodologicky harmonizovaného výpočtu daňové základny pro každý členský stát a následného vynásobení daňové základny jednotnou procentní sazbou pro výpočet celkového příspěvku jednotlivých zemí. Současně je definován strop procentní sazby, který byl primárně stanoven ve výši 1 %. Procentuální strop daňové sazby umožňoval jednak flexibilní pohyby skutečné sazby pro dosažení vyrovnaného rozpočtu a jednak poskytoval potenciál pro další zvyšování rozpočtu Společenství do budoucna, přičemž po svém plném zavedení v roce 1979 se *DPH vlastní zdroj* stal s více než 50 procentním podílem hlavním zdrojem příjmů rozpočtu Společenství (CIPRIANI 2007).

Architektura dvou vlastních zdrojů rozpočtu Společenství ovšem narazila na své limity již na začátku 80. let 20. století. ACKRILL, KAY (2006) vysvětlují tuto skutečnost prostřednictvím charakteristiky tzv. závazných výdajů vyplývajících přímo z evropské legislativy, kdy evropské rozpočtové instituce nemají možnost volně stanovit výši těchto

výdajů. Mezi závazné výdaje se řadí zejména systém garantovaných výkupních cen zemědělských produktů v rámci *CAP*. Vlastní problém pak spočívá ve skutečnosti, že systém garance výkupních cen vedl k významné stimulaci zemědělské produkce v 80. letech a tím i ke zvyšování nároků na rozpočet Společenství (viz rámeček 16 pro podstatu *CAP*). Vedle toho nadbytek zemědělské produkce zapříčinil omezení dovozu a tím i příjmů rozpočtu Společenství z *Tradičních vlastních zdrojů*. Takto byla flexibilita stropu *DPH vlastního zdroje* saturována již v roce 1983, což vytvořilo jednak potřebu přísunu dodatečných finančních zdrojů pro zachování vyrovnaného rozpočtu a jednak potřebu reformovat stávající podobu rozpočtových příjmů a výdajů. Hlavní změny, ke kterým došlo v kontextu hrozícího kolapsu rozpočtu Společenství v roce 1984, shrnují ACKRILL, KAY (2006) následujícím způsobem:

- zahájení dlouhodobé reformy *CAP* s cílem přejít z garantovaných výkupních cen na systém produkčních kvót a přímých dotací,
- zvýšení stropu daňové sazby *DPH vlastního zdroje* na 1,4 % v reakci na plánované jižní rozšíření Společenství,
- zavedení rabatu pro Velkou Británii s cílem snížit výši její zátěže plynoucí z odváděných příspěvků do rozpočtu Společenství (viz rámeček 17),
- formulace požadavku rozpočtové disciplíny s vytvořením jednak dlouhodobějších finančních rámců a jednak s formulací požadavku, že tempo růstu výdajů *CAP* nebude překračovat tempo růstu výše vlastních zdrojů.

Rámeček 16: Podstata reformy *CAP* v procesu evropské integrace

Historické utváření *CAP* je spojeno s komplikovanými politickými jednáními a prosazováním zájmů jednotlivých zemí. Primárním motivem k iniciaci jednání o *CAP* byl proces utváření *ECSC*, který inspiroval Francii jako tehdejší zemědělskou velmoc k úvahám o vytvoření evropského rámce fungování zemědělského sektoru. Tento krok byl motivován zejména dvěma faktory v podobě:

- rozšíření trhu pro export francouzské produkce, přičemž tento trh by byl chráněný před vnější konkurencí třetích zemí,
- zajištění finančních prostředků pro subvencování francouzského zemědělského sektoru.

Francouzský záměr ovšem narážel na postoj Německa, jehož potravinová spotřeba byla založena jednak na levném dovozu potravin z třetích zemí a jednak na vlastní zemědělské produkci, která však byla dražší než produkce francouzská, což vyvolávalo obavy o osud

německého zemědělství v rámci *CAP*. Soulad postojů obou zemí byl nakonec nalezen na bázi dohody o přístupu německé průmyslové výroby na francouzský trh a v roce 1957 tak mohly být v Římských smlouvách formulovány základní cíle *CAP* v podobě zvýšení konkurenceschopnosti zemědělské produkce a rozvoje venkovské komunity respektive stabilizace trhu z hlediska množství a ceny produktů. Prakticky byly tyto cíle naplněny prostřednictvím vytvoření jednotného trhu pro zemědělské komodity a to na bázi společné organizace trhu jednotlivých dílčích komodit a garantovaných cen. Pokud cena komodity na trhu poklesla pod výši garantované ceny, získal zemědělec právo na intervenční odkup produkce za garantovanou cenu ze strany *EEC*. Současně byl vnitřní trh chráněn před levným dovozem prostřednictvím cel a kvót respektive *EEC* aktivně podporovalo vývoz nadbytku subwencemi. Tato politika byla financována na bázi solidarity členských zemí prostřednictvím *EAGGF*. Takto byla prakticky eliminována cenová a odbytová rizika a současně vytvořeny podmínky pro investice na venkově.

Vytvořený systém *CAP* dokázal naplnit stanovené cíle, současně však vytvořil řadu nových problémů. Ten nejzávažnější souvisel s povinností intervenčních nákupů *EEC*, která vedla k hromadění nadbytků zemědělských produktů ve skladech případně k subvencovanému exportu. *CAP* tak začala svými nároky nadměrně zatěžovat rozpočet Společenství (viz rovněž obrázek 6 pro vývoj podílu *EAGGF* garanční sekce na rozpočtu Společenství). Současně se stále hlasitěji začala ozývat kritika znevýhodněných zemí a rovněž kritika třetích zemí týkající se obchodní diskriminace. Tato situace vedla k přijetí reforem *CAP* s cílem omezit nadprodukcí a to jednak zavedením systému kvót na celkovou evropskou produkci pro jednotlivé komodity, jednak nahrazením intervenčních plateb platbami přímými na jednotku plochy nikoliv na objem produkce, jednak podporou přechodu k méně intenzivním formám zemědělství, jednak podporou rozvoje venkova v dalších aktivitách a konečně podporou ukončení zemědělské produkce v přírodně nevhodných lokalitách.

Zdroj: upraveno na základě ŽUFAN (2007)

Rámeček 17: Podstata a historické pozadí britského rabatu

Vstup Velké Británie do *EEC* v roce 1973 byl spojen se dvěma základními problémy ovlivňujícími pozici země jako největšího čistého přispěvatele rozpočtu Společenství. Takto na jedné straně relativně malý zemědělský sektor omezoval výši britských příjmů z *CAP* a na druhé straně relativně vyšší daňová základna znamenala vysoké britské příspěvky

v rámci *DPH vlastního zdroje*. Na tomto základě byl v roce 1976 zaveden speciální korekční mechanismus příspěvků Velké Británie do rozpočtu Společenství, který byl od roku 1986 nahrazen tzv. britským rabatem. Podstata rabatu spočívá ve dvoutřetinové redukci hodnoty záporného rozdílu mezi příspěvky Velké Británie do a příjmy Velké Británie z rozpočtu Společenství. Pokrytí této částky je přitom zajištěno zvýšením příspěvků dalších členských zemí. Poznamenejme, že problematika britského rabatu vyvolává v současnosti řadu kontroverzí ve smyslu opodstatnění speciálních výhod pro Velkou Británii v kontextu jednak východního rozšíření, jednak rostoucího významu Velké Británie v *CAP* a jednak změn ve struktuře příjmů unijního rozpočtu charakteristických poklesem významu *DPH vlastního zdroje*.

Zdroj: CIPRIANI (2007)

Praktická účinnost přijatých opatření narazila na neexistenci mechanismů na jejich implementaci, kdy například pravidlo víceletého finančního rámce zůstalo na úrovni proklamace. Takto se v roce 1987 dostal rozpočet Společenství opětovně na pokraj krachu a vedl v roce 1988 k přijetí širší reformy známé pod označením Delorsův balíček 1 s cílem nalézt dodatečné zdroje pro hladké překonání nově definovaného rozpočtového období let 1988-1992 (SZEMLÉR 2006). Mezi nové prvky, které tento balíček přinesl, patří zejména (SZEMLÉR 2006, ACKRILL, KAY 2006, CIPRIANI 2007):

- striktní zavedení víceletého finančního rámce rozvedeného do dílčích politických oblastí na bázi meziinstitucionální dohody *Komise, Rady a Parlamentu*, s posílením závaznosti těchto rámců a současně i rozpočtové kázně,
- tematický posun priorit výdajů směrem ke kohezní politice na úkor *CAP* a s omezením relativního růstu výdajů *CAP*,
- zavedení konceptu kontrolovaného nárůstu stropu vlastních zdrojů z hodnoty 1,15 % HNP celého *EEC* v roce 1988 na 1,20 % v roce 1992,⁵¹
- racionalizace *Tradičních vlastních zdrojů* se začleněním cel na produkty *ECSC* mezi tyto zdroje.

⁵¹ V tomto ohledu je potřeba rozlišit alokované prostředky zahrnující finanční závazky a rezervy na jedné straně a alokované platby na straně druhé. Poznamenejme, že alokované platby jsou vždy o něco nižší než alokované prostředky.

Kromě výše uvedených inovací je Delorsův balíček 1 spojen s reflexí dlouhodobé kritiky podstaty *DPH vlastního zdroje*, která zdůrazňuje jeho regresivní charakter, kdy chudší země mají relativně vyšší daňovou základnu než země bohaté s ohledem na nižší podíl úspor na národních účtech. Na bázi této úvahy snížila reforma z roku 1988 význam *DPH vlastního zdroje* na příjmové straně rozpočtu prostřednictvím pravidla, že daňová základna pro výpočet příspěvku nesmí překračovat hodnotu 55 % HNP země. Současně byl zaveden třetí vlastní zdroj reflektující ekonomickou výkonnost členských států prostřednictvím jejich hrubého národního příjmu (dále jen *GNI proporční vlastní zdroj*), který se měl stát hlavním zdrojem financování rozpočtu Společenství a současně vyrovnávajícím zdrojem rozpočtu (CIPRIANI 2007, SZEMLÉR 2006).

Skončení rozpočtového období 1988-1992, potřeba zhodnocení dopadů a zkušeností Delorsova balíčku 1 včetně reformy strukturálních fondů a nové závazky vyplývající z Maastrichtské smlouvy stojí v pozadí přijetí rozpočtových změn v rámci tzv. Delorsova balíčku 2 v roce 1992, které zahrnují (SZEMLÉR 2006):

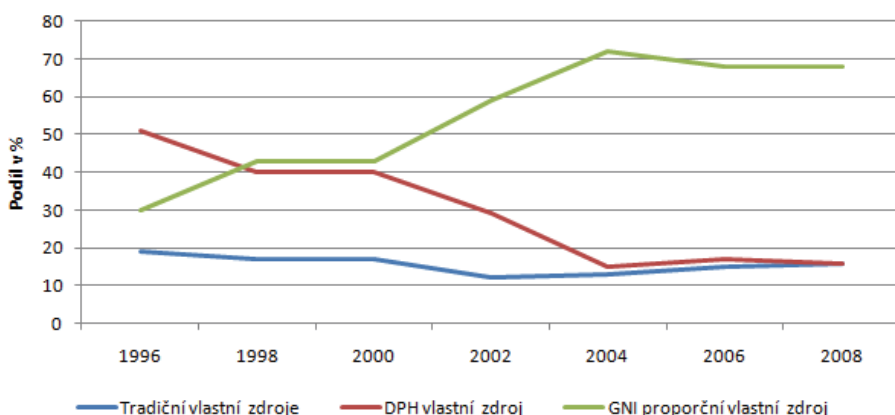
- zavedení sedmiletého finančního rámce pro období 1994-1999 a další zvýšení důrazu na fiskální disciplínu v souvislosti s definicí kritérií pro přijetí společné měny,
- pokračování trendu posunu priorit výdajů směrem ke kohezní politice a konkurenceschopnosti (zejména témata věda a výzkum a transevropské dopravní sítě) na úkor *CAP* a to včetně vytvoření *FS*,
- další zvýšení stropu vlastních zdrojů na hodnotu 1,27 % HNP celého *EU* do roku 1999,
- další oslabení významu *DPH vlastního zdroje* na příjmové straně rozpočtu a to snížením stropu daňové sazby zpět na 1 % respektive snížením stropu daňové základny na 50 % HNP země,
- v souladu s poklesem významu *DPH vlastního zdroje* zvýšení významu *GNI proporčního vlastního zdroje*.

Konec 90. let přinesl další výzvy pro podobu unijního rozpočtu spojené s plánovaným východním rozšířením *EU* a neochotou členských zemí zvyšovat strop vlastních zdrojů a to i přes plánované rozšíření *EU* (CIPRIANI 2007). Takto byl konsensus o výsledné podobě unijního finančního rámce dosažen teprve v roce 1999, přičemž SZEMLÉR (2006) zdůrazňuje následující body dohody:

- zachování stropu vlastních zdrojů na úrovni 1,27 % HNP celého *EU* s modifikací dílčích položek rozpočtu zejména zvýšením důrazu na politiky růstu a zaměstnanosti,

- přijetí systému finanční podpory východního rozšíření s definicí jednak předvstupní podpory a jednak podpory východního rozšíření *EU* primárně na bázi předpokladu přijetí 6 zemí v roce 2002,
- zachování existujícího systému vlastních zdrojů s trendem dalšího snižování významu *DPH vlastního zdroje* (viz obrázek 4 pro dlouhodobý trend vývoje podílů jednotlivých zdrojů příjmů) redukcí stropu daňové sazby na 0,75 % v roce 2002, 0,50 % v roce 2004 a 0,30 % v roce 2007 (CIPRIANI 2007).

Obrázek 4: Vývoj podílů zdrojů příjmu rozpočtu *EU* v období 1996-2008



Zdroj: CIPRIANI (2007) pro období 1996-2006, EC (2008a) pro rok 2008

Poznamenejme, že členské země nepřijaly návrhy *Komise* na zrušení *Tradičních vlastních zdrojů* a *DPH vlastního zdroje* nebo na vytvoření vyrovnávacího mechanismu příliš vysokých hodnot finančních odvodů jednotlivých členských zemí, který by vedl ke zrušení britského rabatu. A právě rabat Velké Británie se, spolu s reformou *CAP*, tenzemi mezi čistými plátcí a čistými příjemci prostředků z rozpočtu *EU* a výzvami Lisabonské smlouvy, stal jednou z klíčových otázek vyjednávání nového finančního rámce *EU* pro současné období 2007-2013. Takto například Velká Británie podmínila svůj souhlas se snížením rabatu snížením finanční alokace *CAP*. Tato možnost však narážela na dohodu o *CAP* z roku 2002, která zavedla fixaci výdajů *CAP* až do roku 2013, přičemž Francie nebyla ochotna tuto otázku opětovně otevřít (SZEMPLÉR 2006).

Počátky procesu vyjednávání finančního rámce *EU* pro období 2007-2013 jsou spojeny s dopisem šesti zemí z roku 2003, které dlouhodobě plní roli čistých plátců (Francie, Německo, Nizozemí, Rakousko, Švédsko, Velká Británie). Ve svém dopise tyto státy vyjádřily svůj požadavek na omezení výše finančního rámce *EU* na 1 % GNI *EU* (viz např. SCHILD 2008). V roce 2004 předložila svůj návrh finančního rámce *Komise* a to vzhledem ke stropu vlastních zdrojů v maximálně možné výši 1,24 % GNI *EU*⁵². Zdůvodnění tohoto návrhu *Komise* založila na nových výzvách jednak kohezní politiky daných růstem prostorových disparit rozšířené *EU* a jednak růstu konkurenceschopnosti v souladu s cíli Lisabonské strategie (BACHTLER, WISHLADE 2005, KAY, ACKRILL 2007). Nizozemské předsednictví v druhé polovině roku 2004 ukázalo na existenci několika skupin zemí, kdy vyšší finanční rámec navržený *Komisí* byl podporován Španělskem, Řeckem, Portugalskem, Belgií a novými členskými zeměmi jako protiváhy skupiny šesti zemí volající po omezeném rozpočtu *EU*. V následujících dvou letech probíhaly intenzivní jednání o sblížování představ členských zemích o výsledné podobě finančního rámce, přičemž bylo předloženo několik jeho variant (BACHTLER, WISHLADE 2005, BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007):

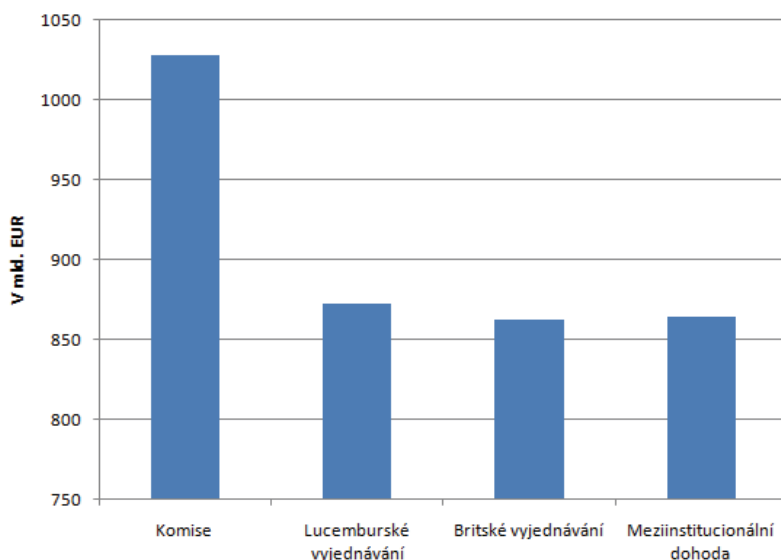
- Lucemburské předsednictví v první polovině roku 2005 redukovalo výši finančního rámce navrženého *Komisí* na 1,06 % GNI *EU* s poklesem výdajů zejména u kapitol týkajících se konkurenceschopnosti a vnitřních politik. Lucemburský návrh ovšem nebyl přijat, když nesouhlas členských zemí (Finsko, Švédsko, Nizozemí, Velká Británie) byl podmíněn sporem o výši britského rabatu respektive o výši příspěvků členských zemí do unijního rozpočtu.
- Neúspěch lucemburského předsednictví vedl k hledání nových možností vytvoření finančního rámce *EU* během britského předsednictví v druhé polovině roku 2005. Britský návrh dále redukoval výši finančního rámce na 1,048 % GNI *EU* včetně snížení výše britského rabatu a současně nabídl prakticky každé zemi určitou formu specifických výhod⁵³. Na tomto základě byl britský návrh schválen Evropskou radou na konci roku 2005.

⁵² Poznamenejme, že hodnota stropu ve výši 1,24 % GNI *EU* odpovídá původní hodnotě stropu ve výši 1,27 % HNP *EU*.

⁵³ Vedle zachování britského rabatu jde mimo jiné o snížení maximální hodnoty procentuálního stropu *DPH vlastního zdroje* v případě Německa, Rakouska, Švédska či Nizozemí a o speciální alokace finančních prostředků pro vybrané projekty (např. mírový proces v Severním Irsku, řešení otázek odstavených jaderných elektráren v Litvě a na Slovensku) či území (např. Praha či Kanárské ostrovy).

- V další fázi jednání o výsledné podobě finančního rámce vyjádřily *Komise* a *Parlament* nesouhlas s přijatým návrhem v kontextu obav o jejich schopnost plnit své závazky se schváleným objemem finančních prostředků. Naplnění cílů konkurenceschopnosti bylo vnímáno jako největší problém v tomto směru. Následné meziinstitucionální konzultace vedly k dosažení definitivní shody v dubnu 2006, kdy došlo k mírnému navýšení disponibilních prostředků v kapitole konkurenceschopnost a současně byl formulován závazek k revizi stávající podoby unijního rozpočtu ze strany *Komise* v roce 2009. Tato skutečnost ukázala na velmi omezenou schopnost *Parlamentu* ovlivnit výslednou podobu finančního rámce. SCHILD (2008) spojuje tuto skutečnost s opožděným vstupem *Parlamentu* do rozhodovacího procesu.

Obrázek 5: Vývoj celkové výše finančního rámce EU pro období 2007-2013



Zdroj: upraveno podle BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ (2007)

Obrázek 5 zachycuje posuny ve vývoji celkové výše finančního rámce od primárního návrhu *Komise*, přes lucemburský a britský návrh až po výslednou meziinstitucionální dohodu. Z obrázku je patrné výrazné snížení původního návrhu *Komise* ve směru požadavků šesti zemí, které vyjádřily svou představu o celkové výši unijního finančního rámce před zahájením

vlastního vyjednávacího procesu. Poznamenejme, že MARKS (1996) hovoří o omezené schopnosti *Komise* ovlivnit finanční rámec kohezní politiky s tím, že význam *Komise* se zvyšuje u nefinančních aspektů spojených např. se stanovením cílů a priorit výdajů v souladu s principem partnerství.

Tabulka 14: Top 6 programy EU podle výše finanční alokace v období 2007-2013

Program	Podíl na finančním rámci
1. Zemědělské tržní výdaje a přímé dotace	32,7 %
2. Strukturální fondy	28,5 %
3. Rozvoj venkova	9,1 %
4. FS	7,2 %
5. Výzkumný rámcový program	5,6 %
6. Nástroj rozvojové spolupráce	1,7 %

Zdroj: upraveno podle CIPRIANI (2007)

Dvě z tradičních otázek týkajících se rozpočtu EU se ptají, zda jsou unijní finanční zdroje vynakládány efektivně a současně zda jsou schopny zajistit naplnění cílů evropských politik. CIPRIANI (2007) v tomto směru uvádí tři hlavní oblasti kritiky efektivního fungování rozpočtu EU. První oblast kritiky si všímá vysokého podílu zemědělského sektoru na celkové výši unijního rozpočtu, přičemž poukazuje jednak na klesající význam agrárního sektoru v ekonomice vyspělých zemí a jednak na neefektivnost celého systému CAP. Druhá oblast kritiky uvádí potřebu racionalizovat systém financování EU prostřednictvím zrušení labyrintu výjimek včetně britského rabatu. Konečně třetí oblast kritiky doporučuje orientovat kohezní politiku na skutečně chudé země a nikoliv na chudé regiony bohatých zemí. Odpověď na otázku dostatečné velikosti unijního rozpočtu není jednoznačná. Oproti federálnímu rozpočtu USA ve výši cca 20 % GNI země je rozpočet EU velmi omezený a současně existuje značný potenciál jeho navyšování k hranici 1,24 % GNI.⁵⁴ Omezenost celkové výše rozpočtu

⁵⁴ Poznamenejme, že procentuální strop rozpočtu EU ve výši 1,24 % GNI dosud nebyl dosažen, přičemž výsledná podoba rozpočtu se k tomuto stropu nejvíce přiblížila v roce 1993 s hodnotou 1,18 %. Dále

pak nutí *Komisi* koncentrovat finanční prostředky na hlavní prioritní oblasti, kdy pouze devět programů disponuje finanční alokací vyšší než 1 mld. EUR ročně (viz tabulka 14). Na druhé straně se ukazuje neschopnost plného čerpání prostředků rozpočtu a to zejména v případě kohezní politiky. Na tomto základě je následně obtížná argumentace ve směru navyšování unijního finančního rámce (CIPRIANI 2007).

4.1. Finanční aspekty kohezní politiky do roku 2006

V souvislosti s jejím měnícím se významem v procesu evropské integrace se kohezní politika stala jednou z nejvýznamnějších aktivit *EU* z hlediska objemu i podílu finančních prostředků na ní alokovaných (viz např. BAUN, MAREK 2008a). Na začátku 80. let 20. století činil podíl finančních prostředků určených na aktivity se vztahem k otázkám hospodářské a sociální soudržnosti pouze 10 % rozpočtu Společenství (RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI 2004). V průběhu 80. let tento podíl narůstal až na necelých 20 % v roce 1988, přičemž reforma kohezní politiky spojená s přijetím nových nařízení upravujících její fungování vytvořila předpoklady dalšího zvyšování významu problematiky hospodářské a sociální soudržnosti v rozpočtu *EU*. Obrázek 6 dokumentuje výše popsany vývoj na struktuře rozpočtu Společenství z hlediska výdajů dílčích tematických bloků. V tomto směru stojí za pozornost zejména zásadní nárůst výdajů na *CAP* prostřednictvím garanční sekce *EAGGF*, jejichž podíl v 70. a 80. letech výrazně překročil nadpoloviční podíl celkového rozpočtu. Současně je patrný pozvolný nárůst prostředků alokovaných na aktivity financované ze strukturálních fondů jako hlavního nástroje kohezní politiky.

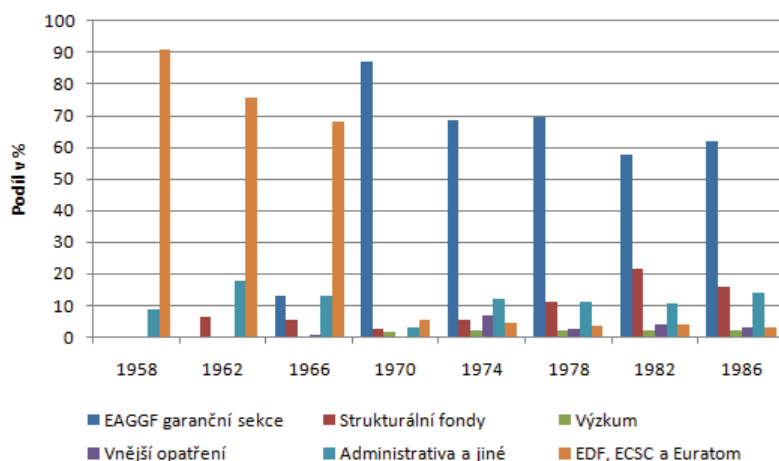
Reforma rozpočtu Společenství z roku 1988 v rámci tzv. Delorsova balíčku 1 spolu s reformou kohezní politiky pro programové období 1989-1993 přinesla i zásadní změny týkající se financování kohezní politiky a to prostřednictvím přijetí následujících závazků (EC 1989):

- zdvojnásobit objem finančních prostředků alokovaných pro strukturální fondy v roce 1993 ve srovnání se stavem v roce 1987, tzn. v absolutním vyjádření zvýšit objem finančních prostředků strukturálních fondů ze 7 mld. ECU v roce 1987 na 14 mld. ECU v roce 1993 v cenách z roku 1988 (viz obrázek 7 pro vývoj podílu strukturálních fondů na celkovém rozpočtu Společenství a současně znázornění naplnění tohoto závazku),

poznamenejme, že v současné době vyžaduje navyšení unijního finančního rámce o více než 0,03 % jednohlasný souhlas členských zemí (CIPRIANI 2007).

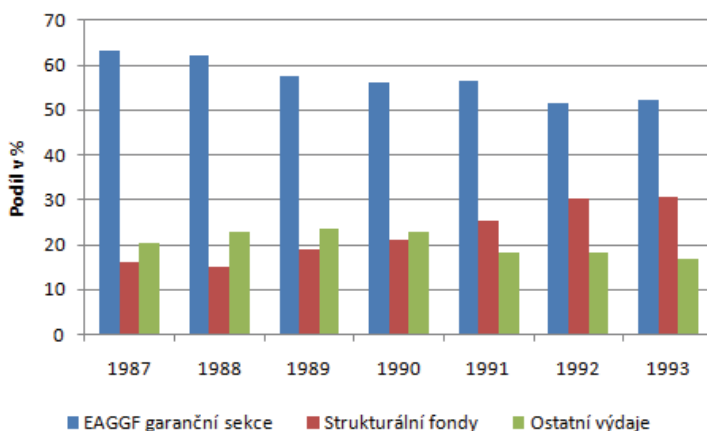
- zvýšit objem prostředků alokovaných na splnění cílů kohezní politiky z dalších zdrojů (např. *EIB*, *ECSC*).

Obrázek 6: Vývoj podílů tematických bloků výdajů na celkových platbách rozpočtu Společenství ve vybraných letech období 1958-1986



Zdroj: upraveno podle EC (2009)

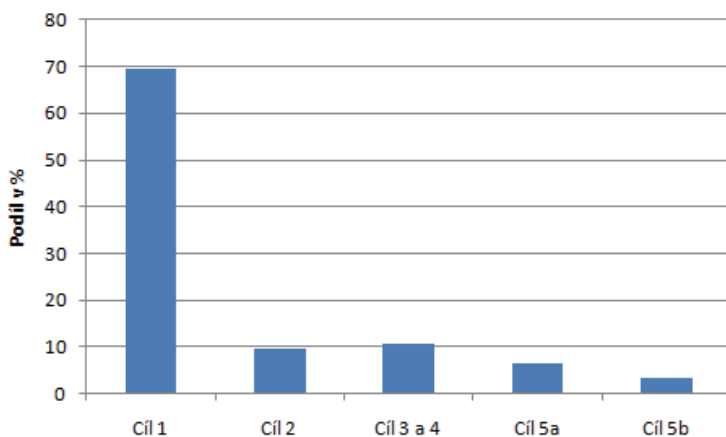
Obrázek 7: Vývoj podílů tematických bloků výdajů na celkových platbách rozpočtu Společenství v období 1987-1993



Zdroj: upraveno podle EC (2009)

Vedle výše uvedených závazků bylo rozhodnuto směřovat významný podíl navýšení objemu finančních prostředků do regionů Cíle 1. Finanční alokace dalších cílů kohezní politiky byly ve svém objemu stanoveny na výrazně nižší úrovni (EC 1989). Obrázek 8 zachycuje distribuci finančních prostředků strukturálních fondů mezi cíle kohezní politiky v programovém období 1989-1993. Obrázek naznačuje dominantní, více než 69 procentní, podíl Cíle 1 na celkové finanční alokaci. Poznamenejme, že podíl iniciativ Společenství na agregovaném rozpočtu cílů a iniciativ dosáhl 8 % (srovnej s EC 1996b).

Obrázek 8: Podíl cílů na finanční alokaci kohezní politiky v prvním programovém období 1989-1993

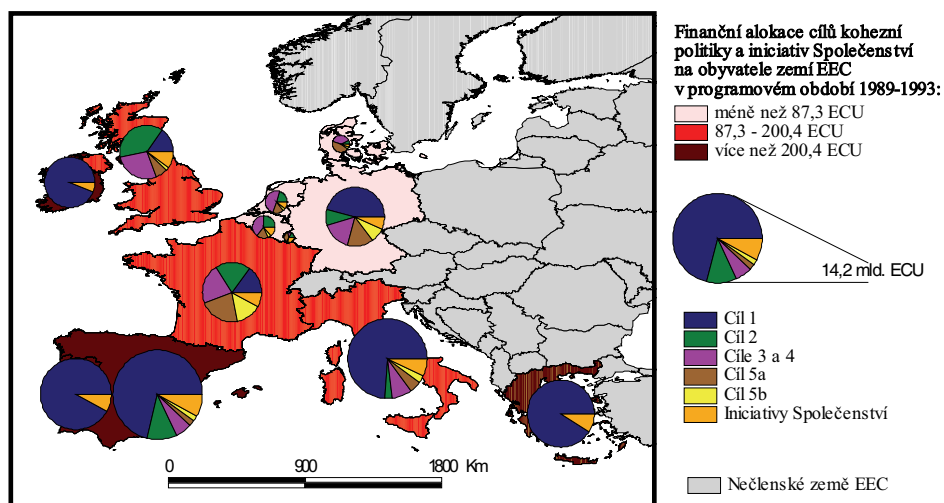


Zdroj: upraveno podle EC (1996b)

Z prostorového hlediska se v souladu s principem koncentrace ukazuje nerovnoměrné rozložení finanční alokace kohezní politiky programového období 1989-1993 mezi jednotlivé členské země *EEC* (viz obrázek 9). Takto v absolutním vyjádření byly největšími příjemci podpory kohezní politiky populačně silné země v čele se Španělskem a Itálií. Z relativního hlediska na bázi přepočtu finanční alokace na jednoho obyvatele se do popředí naopak dostaly ekonomicky nejvíce zaostávající země *EEC* tohoto období, v čele s Irskem, Portugalskem a Řeckem. Na opačné straně pomyslného pořadí se pak ocitlo Nizozemí následované Německem, Dánskem a Belgií. Ekonomická výkonnost jednotlivých zemí *EEC* se dále promítla do struktury alokované podpory z hlediska cílů. Takto v případě Irska, Řecka a Portugalska byla podpora kohezní politiky v programovém období 1989-1993 výlučně

vázána na Cíl 1 a iniciativy Společenství. Naopak země Beneluxu a Dánsko nebyly příjemci podpory nejštědřeji financovaného cíle kohezní politiky (srovnej s EC 1996b).

Obrázek 9: Finanční alokace kohezní politiky v zemích EEC v programovém období 1989-1993 (počet obyvatel zemí k roku 1990)



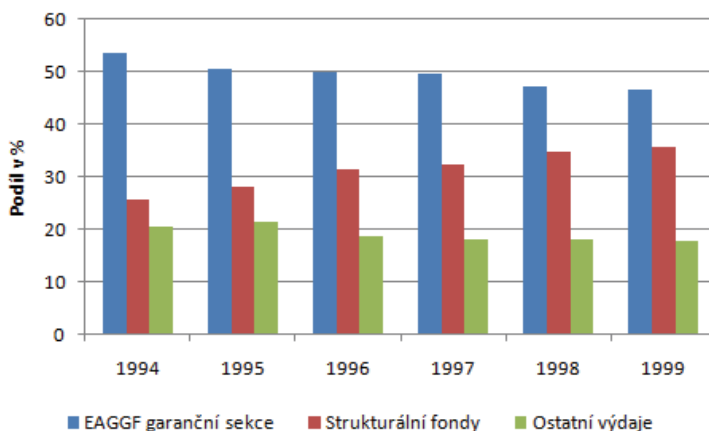
Zdroj: vlastní zpracování podle EC (1996b), EC (2006)

Konečně reforma kohezní politiky z roku 1988 definovala základní finanční aspekty fungování strukturálních fondů jako jejího hlavního nástroje. Takto v roce 1988 přijatá nařízení formulovala požadavek na využití adekvátního mixu grantů a půjček se snahou maximalizovat efektivitu poskytovaných finančních prostředků. Dále nařízení definovala koncept diferenciované podpory vzhledem k různým typům regionů a různým druhům podporovaných projektů. Takto byla v případě *ERDF* a *ESF* stanovena maximální výše finanční podpory z těchto fondů ve výši 75 % nákladů u regionů Cíle 1 respektive 50 % u regionů Cíle 2, přičemž odlišná metodologie byla aplikována pro projekty generující zisk. Současně byl stanoven strop podpory 50 % pro investice do firem lokalizovaných v regionech Cíle 1 respektive 30 % v regionech Cíle 2. Poznamenejme, že finanční alokace byla založena na *CSF* a dalších koncepčních dokumentech a že platby bylo možné získat buď zpětně, nebo předběžně v závislosti na povaze projektu a to v kontextu certifikace výdajů, tj. na základě

potvrzení oprávněných institucí o správnosti informací uvedených v žádostech o platbu ze strany oprávněných příjemců podpory (EC 1989).

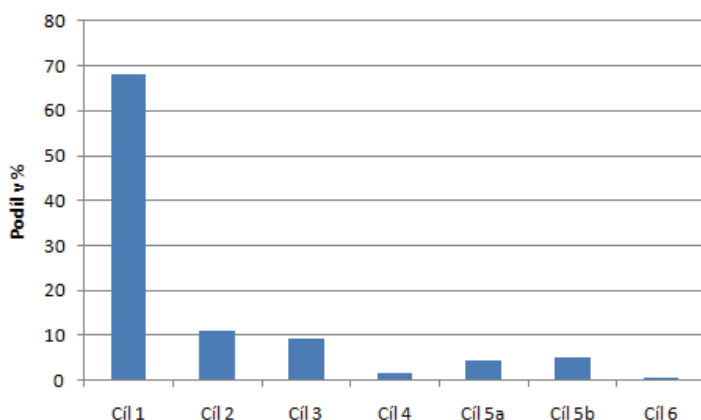
Druhé programové období 1994-1999 je spojeno s dalším nárůstem objemu prostředků alokovaných z unijního rozpočtu na aktivity financované ze strukturálních fondů. Obrázek 10 zachycuje tento vývoj, kdy v roce 1999 dosáhl objem finančních prostředků určených pro strukturální fondy téměř 36 procentní podíl unijního rozpočtu. Současně je patrný trend postupného navyšování objemu finančních prostředků určeného pro strukturální fondy. Poznamenejme, že ruku v ruce se zvyšováním podílu kohezní politiky jde pokles podílu *CAP* na unijním rozpočtu a to v souladu se snahou *EU* postupně reformovat existující podobu *CAP*. V souladu s programovým obdobím 1989-1993 a principem koncentrace zůstala zachována i hlavní alokace finančních prostředků pro Cíl 1 opětovně s necelým 70 procentním podílem (viz obrázek 11). Poznamenejme, že podíl iniciativ Společenství na agregovaném rozpočtu cílů a iniciativ se mírně zvýšil na 9 % (srovnej s EC 1996b).

Obrázek 10: Vývoj podílů tematických bloků výdajů na celkových platbách unijního rozpočtu v programovém období 1994-1999



Zdroj: upraveno podle EC (2009)

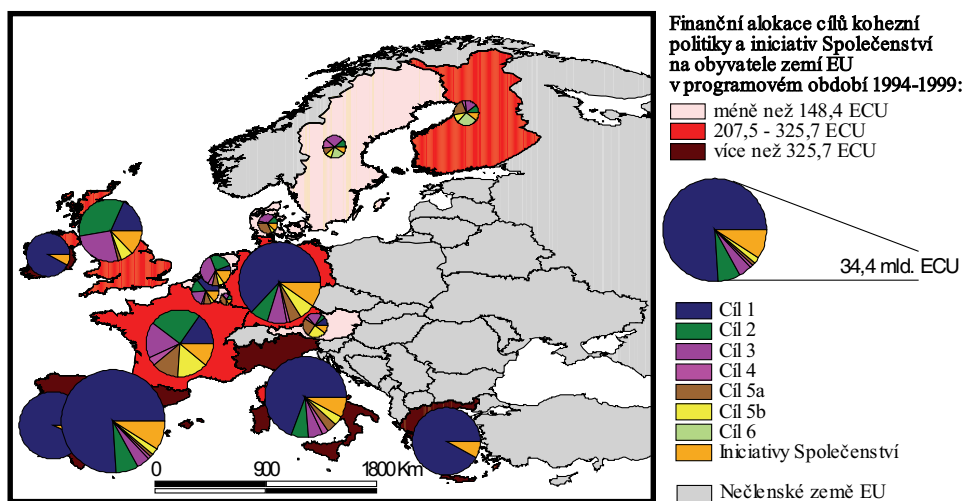
Obrázek 11: Podíl cílů na finanční alokaci kohezní politiky ve druhém programovém období 1994-1999



Zdroj: upraveno podle EC (1996b)

Z prostorového hlediska nedošlo v programovém období 1994-1999 oproti předchozímu programovému období k výrazným změnám (viz obrázek 12). Takto z absolutního hlediska zůstaly největšími příjemci podpory kohezní politiky populačně silné země v čele se Španělskem, Itálií a nově Německem, v souvislosti se znovusjednocením Německa na přelomu 80. a 90. let 20. století. Z relativního hlediska daného přepočtem na jednoho obyvatele se v čele pořadí udržely Irsko, Portugalsko a Řecko, jejichž regiony byly i nadále podporovány výhradně z nejlépe financovaného Cíle 1. Naopak nejnižší relativní objem finanční podpory kohezní politiky připadl na Švédsko, Dánsko a Nizozemí. Poznamenejme, že Cíl 1 nebyl v programovém období 1994-1999 relevantní pro regiony tří severovýchodních zemí a Lucemburska a že Švédsko a Finsko byly jedinými příjemci podpory v rámci Cíle 6 (srovnej s EC 1996b). Konečně uvedme, že finanční aspekty kohezní politiky byly významně ovlivněny vytvořením FS s rozlišením zemí na ty, které mohly čerpat finanční podporu z FS (Irsko, Portugalsko, Řecko, Španělsko) a na ty, které podporu z FS čerpat nemohly. Z hlediska finančních pravidel získala první skupina zemí výhody související mimo jiné s deklarovaným zdvojnásobením alokace finanční podpory v rámci Cíle 1 mezi lety 1992 a 1999 respektive se zvýšením možné míry kofinancování až na 85 % v případě vybraných druhů projektů (EC 1993, BACHE 2008, EC 1996a).

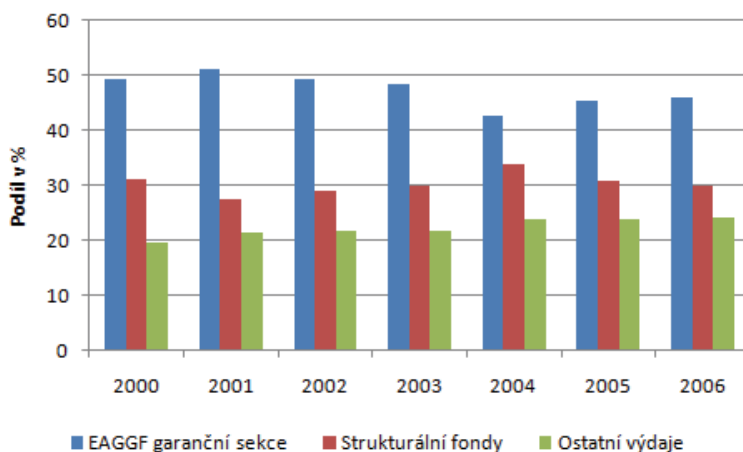
Obrázek 12: Finanční alokace kohezní politiky v zemích EU v programovém období 1994-1999 (počet obyvatel zemí k roku 1995)



Zdroj: vlastní zpracování podle EC (1996b), EC (2006)

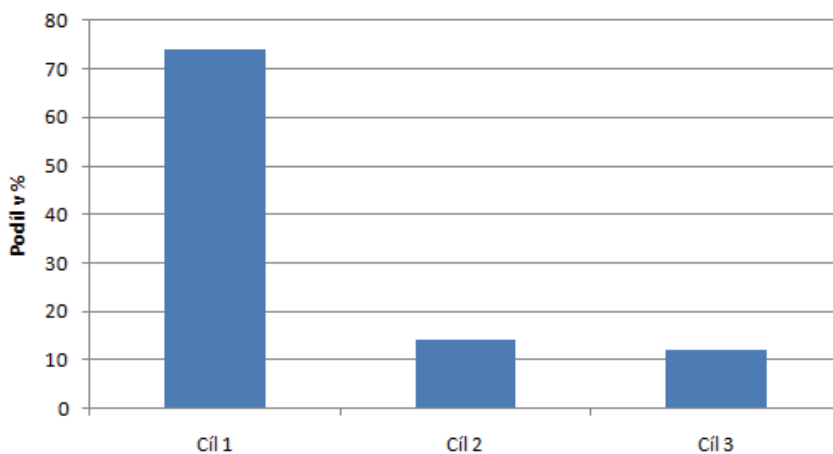
Začátek programového období 2000-2006 se setkal s novými výzvami pro kohezní politiku EU danými očekávaným zvýšením prostorových disparit v důsledku východního rozšíření a stále ožehavěji pociťovanou otázkou polarizovaného vnitrostátního rozvoje mezi jádrovými a periferními oblastmi (BAUN, MAREK 2008a). Přes tuto skutečnost však nebyl nalezen zájem členských zemí EU výrazně navýšit objem finančních prostředků na kohezní politiku a to v kontextu neochoty členských zemí dále reformovat CAP. Takto podíl výdajů z unijního rozpočtu alokovaných na podporu opatření financovaných ze strukturálních fondů zůstal zachován na úrovni cca 30 % během celého programového období 2000-2006 (viz obrázek 13). Současné bylo více zdůrazněno spojení kohezní politiky s cíli širších strategií EU orientovaných na zvýšení konkurenceschopnosti a posílení priorit ve směru udržitelného rozvoje. Tento důraz byl reflektován i ve zvýšení podílů ostatních výdajů na celkovém unijním rozpočtu a pozvolném poklesu výdajů alokovaných na CAP (viz obrázek 13). V souladu s předchozími programovými obdobími a principem koncentrace zůstal i v programovém období 2000-2006 Cíl 1 s více než 70 procentním podílem výrazně nejštědřeji podporovaným cílem kohezní politiky (viz obrázek 14). Poznamenejme, že podíl iniciativ Společenství na agregovaném rozpočtu cílů a iniciativ se oproti předchozímu programovému období snížil na necelých 6 % (srovnej s EC 2009).

Obrázek 13: Vývoj podílů tematických bloků výdajů na celkových platbách unijního rozpočtu v programovém období 2000-2006



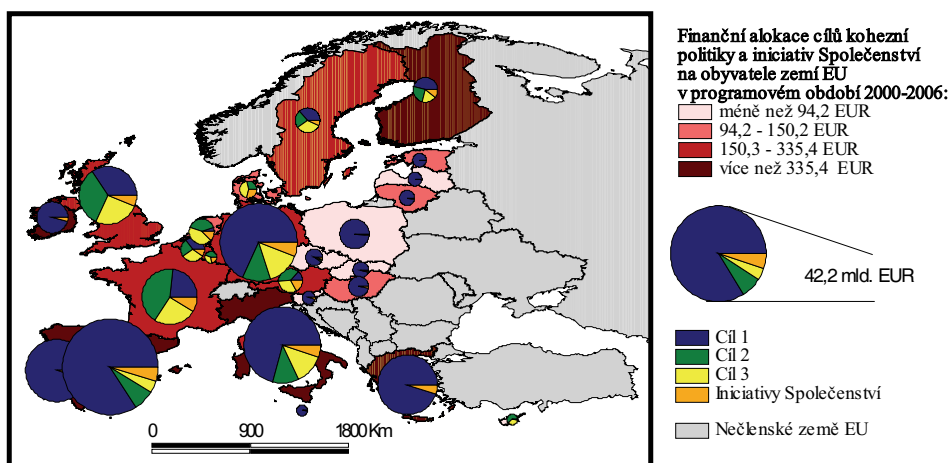
Zdroj: upraveno podle EC (2009)

Obrázek 14: Podíl cílů na finanční alokaci kohezní politiky ve třetím programovém období 2000-2006



Zdroj: vlastní zpracování podle EC (2009)

Obrázek 15: Finanční alokace kohezní politiky v zemích EU v programovém období 2000-2006 (počet obyvatel zemí k roku 2005)



Zdroj: vlastní zpracování podle EC (2009), EC (2006)

Z prostorového hlediska zůstala i v programovém období 2000-2006 zachována dlouhodobá podoba distribuce finančních prostředků mezi jednotlivé státy původní evropské patnáctky (viz obrázek 15). Takto z absolutního hlediska získaly nejvyšší podíl podpory kohezní politiky populačně silné země v čele se Španělskem, Itálií a Německem a z relativního hlediska daného přepočtem na jednoho obyvatele se v čele pořadí udržely Irsko, Portugalsko a Řecko nadále podporované výhradně z Cíle 1. Naopak ze zemí původní evropské patnáctky připadl nejnižší relativní objem finanční podpory na Dánsko a Nizozemí. Poznamenejme, že z Cíle 1 nečerpalo v programovém období 2000-2006 podporu jako jediná země původní evropské patnáctky Dánsko (srovnej s EC 2009). Novým prvkem finanční alokace kohezní politiky se stalo rozšíření EU o 10 členských zemí v roce 2004. Takto byl prostorový vzor rozložení finanční podpory mezi členské země rozšířen o nově přistoupivší země, přičemž celková absolutní i relativní výše jejich finanční podpory v programovém období 2000-2006 byla ovlivněna zkrácenou dobou čerpání prostředků kohezní politiky. Poznamenejme, že s ohledem na relativně nízkou ekonomickou výkonnost nově přistoupivších zemí byla s výjimkou Kypru podpora poskytována téměř výhradně v rámci nejštědřejší financovaného Cíle 1. Konečně uvedme, že v souvislosti s oslabením role *Komise* v rámci principu programování byla pro programové období 2000-2006 zavedena některá nová pravidla

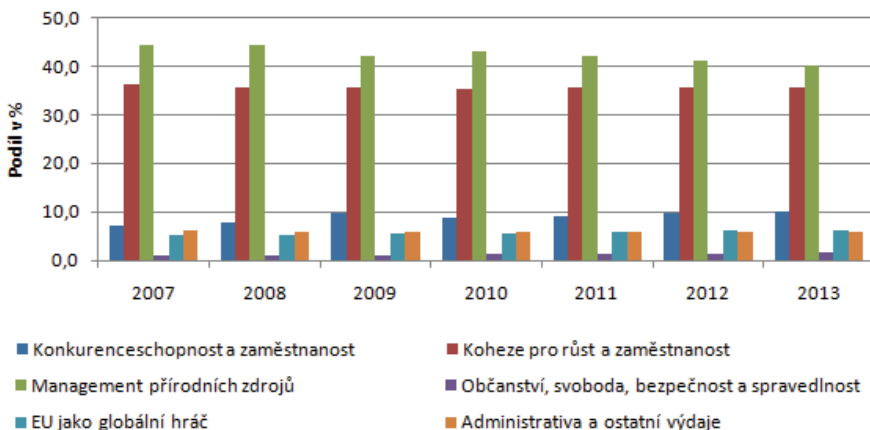
související se snahou o zpřísnění finančního managementu kohezní politiky. Takto byla posílena finanční kontrola, vytvořen rezervní fond určený pro alokaci na nejvíce úspěšné *OP* v průběhu programového období a konečně zavedeno pravidlo $n+2$, které říká, že finanční prostředky zavázané alokované členské zemi v daném roce musí být utráceny do dvou let od vzniku tohoto závazku. V případě nesplnění tohoto pravidla ztrácí členské země nárok na získání těchto prostředků (viz BARCA 2009).

4.2. Finanční aspekty kohezní politiky v programovém období 2007-2013

Vytváření rozpočtového rámce kohezní politiky pro programové období 2007-2013 dokládá komplikovanost jednání na toto téma. První návrh *Komise* z roku 2004 doporučil výrazně zvýšit celkovou finanční alokaci na kohezní politiku až na 342 mld. EUR, tj. 33 % celkového navrhovaného finančního rámce programového období. Současně *Komise* doporučila zachovat filozofii rozdělení finančních prostředků mezi tři navrhované cíle, kdy cíl Konvergence měl získat alokaci ve výši 78 %, cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanosti ve výši 18 % a cíl Evropská územní spolupráce ve výši 4 % prostředků kohezní politiky (BACHTLER, WISHLADE 2005). Následující více než dvouleté jednání vyústilo v následující změny původního návrhu *Komise* (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007, BARCA 2009):

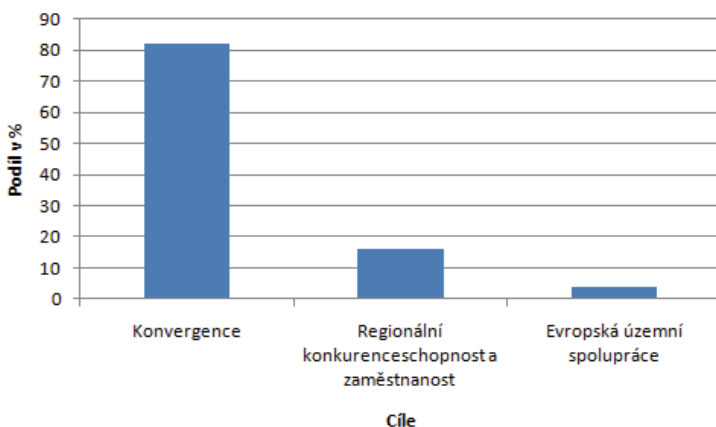
- Finanční alokace na kohezní politiku byla snížena na 308 mld. EUR v cenách z roku 2004, nicméně podíl kohezní politiky na celkovém finančním rámci programového období 2007-2013 se zvýšil na 36 % (viz rovněž obrázek 16). Obrázek 16 rovněž naznačuje dále klesající podíl *CAP* na celkovém unijním rozpočtu a naopak nárůst podílu výdajů alokovaných na zvyšování konkurenceschopnosti jako stále více zdůrazňované prioritní oblasti *EU* v návaznosti na cíle Lisabonské strategie.
- Podíl cíle Konvergence na celkové finanční alokaci kohezní politiky byl navýšen na 81,5 %. Poznamenejme, že v souladu s principem koncentrace byl podíl konvergenčního cíle kohezní politiky na její celkové finanční alokaci neustále navyšován. Obrázek 17 pak naznačuje výrazně nižší podíly cílů Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a zejména Evropská územní spolupráce na celkovém rozpočtu kohezní politiky.

Obrázek 16: Vývoj podílů tematických bloků výdajů na celkových finančních závazcích unijního rozpočtu v programovém období 2007-2013



Zdroj: upraveno podle EC (2009)

Obrázek 17: Podíl cílů na finanční alokaci kohezní politiky ve čtvrtém programovém období 2007-2013



Pozn.: Pro phasing out regiony cíle Konvergence byly alokovány 4 % unijního rozpočtu a pro phasing in regiony cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost pak 3 % unijního rozpočtu

Zdroj: upraveno podle BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ (2007), BARCA (2009)

Druhým krokem při vytváření finančního rámce kohezní politiky v programovém období 2007-2013 se stalo hledání mechanismu, jakým způsobem rozdělit finanční prostředky mezi jednotlivé členské země a regiony. BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ (2007) popisují tento proces následujícím způsobem. Prvním bodem dohody v tomto směru se stalo rozhodnutí o postupném nárůstu objemu alokovaných prostředků ze 42,9 mld. EUR v roce 2007 až na 45,3 mld. EUR v roce 2013. Následně byly aplikovány různé mechanismy finanční alokace pro jednotlivé cíle a to jak na bázi přístupů shora-dolů vycházejících ze stanovených distribučních pravidel, tak přístupů zdola-nahoru vycházejících z prostorových disparit. Takto prostředky pro cíl Konvergence byly rozděleny mezi oprávněné regiony na základě tří hlavních kritérií (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007):

- míra regionálních disparit vypočtená na bázi ukazatele HDP na obyvatele vzhledem k průměrné hodnotě EU a po úpravě koeficientem národní prosperity vážená počtem obyvatel,
- míra národní prosperity stanovená na základě koeficientu nabývacího hodnoty 4,25 pro země s GNI na obyvatele pod úrovní 82 % EU, 3,36 pro země s GNI na obyvatele pohybujícím se v intervalu 82 a 99 % EU a 2,67 pro země s GNI na obyvatele vyšším než 99 % EU,
- míra nezaměstnanosti regionu, kdy do alokace regionu bylo přidáno 700 EUR za každou nezaměstnanou osobu nad průměrnou hladinu nezaměstnanosti EU.

Speciální mechanismus alokace byl vytvořen pro phasing out regiony, kdy v prvním roce představovala finanční alokace částku ve výši 80 % alokace v roce 2006 s následným lineárním poklesem v dalších letech programového období a to až na průměrnou hodnotu finanční alokace na osobu pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Konečně rozložení finanční alokace z FS vycházelo z kritérií počtu obyvatel a rozlohy země respektive koeficientu národní prosperity (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007).

Finanční alokace cílů Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost rozlišila alokační mechanismus pro phasing in regiony, který byl obdobný alokačnímu mechanismu pro phasing out regiony cíle Konvergence, pouze objem alokovaných finančních prostředků byl výrazně nižší. Zbývající finanční prostředky cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost byly rozděleny podle kritérií vztažených k počtu obyvatel, k míře nezaměstnanosti, k vzdělanostní struktuře obyvatelstva a hustotě zalidnění jednotlivých zemí. Takto byly prostředky primárně rozděleny mezi členské státy a teprve následně mezi regiony podle klíče

členských zemí. Poznamenejme, že snahy *Komise* více ovlivnit alokaci finančních prostředků na regionální úrovni v souladu se svými prioritami přitom narazily na odpor některých členských zemí, že finanční alokace pro přeshraniční spolupráci byla stanovena na základě podílu oprávněného obyvatelstva a že výše uvedená pravidla byla navíc zasazena do rámce následujících tří pravidel alokace (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007):

- Finanční alokace prostředků kohezní politiky nepřekročí míru absorpce země, tj. nejvyšší možnou hodnotu objemu finančních prostředků stanovenou jako procento vztažené k relativní hodnotě HDP země. Z praktického hlediska toto pravidlo znamenalo, že celková výše finanční alokace pro nejchudší země bude nižší, než by byla bez existence stropu finanční alokace. Takto bylo postiženo celkem 7 zemí východní a střední Evropy s nejvyššími dopady na pobaltské země, Polsko a Slovensko (viz tabulka 15 pro hodnotu tohoto stropu pro postižené země a míru redukce objemu alokované částky).
- Část finanční alokace cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost bude přesunuta do finančních nástrojů *CAP* v rámci rozvoje venkova.
- *FS* bude představovat jednu třetinu finanční alokace kohezní politiky pro nově přistoupivší země *EU*.

Tabulka 15: Míra absorpce jednotlivých zemí a míra redukce finanční alokace způsobena stanovením stropu finanční alokace

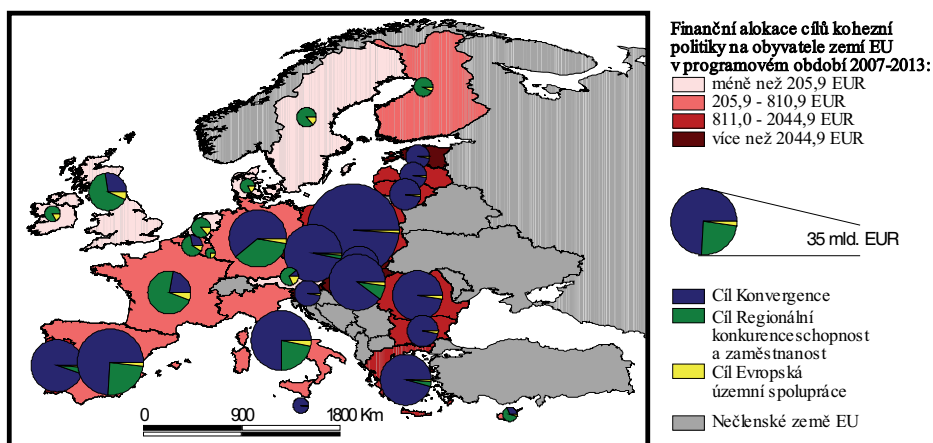
Země	Míra absorpce	Míra redukce
Lotyšsko	3,7893	63 %
Litva	3,7135	59 %
Polsko	3,7135	59 %
Estonsko	3,7135	48 %
Slovensko	3,6188	48 %
Maďarsko	3,5240	24 %
Česká republika	3,4293	13 %

Pozn.: Hodnota míry absorpce je stanovena na základě HDP na obyvatele země.

Zdroj: upraveno podle BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ (2007)

Obrázek 18 znázorňuje výslednou podobu prostorového rozložení finanční alokace kohezní politiky v programovém období 2007-2013. Z obrázku je patrný prostorový posun finanční alokace kohezní politiky východním směrem do nově přistoupivších členských zemí EU, i když v rámci celkové alokace zůstává 52,7 % prostředků určeno pro země původní evropské patnáctky. Poznamenejme však, že rozpočet kohezní politiky pro jednotlivé roky je koncipován tak, že postupně narůstá podíl nově přistoupivších zemí na finanční alokaci (BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007). Z absolutního hlediska připadly nejvyšší podíly podpory kohezní politiky na populačně silné země v čele s Polskem, Španělskem a Itálií, z relativního hlediska pak na Českou republiku, Estonsko a Maďarsko. Významnou roli v tomto směru sehrála míra absorpce, která výrazně snížila zejména relativní hodnoty výše finanční alokace takto postižených zemí. Z obrázku 18 je dále patrné, že čerpání finančních prostředků kohezní politiky ze strany nově přistoupivších zemí je téměř výhradně spojeno s cílem Konvergence, zatímco ze zemí původní evropské patnáctky zůstal cíl Konvergence nejvíce relevantní pro Řecko a Portugalsko. Naopak regiony tří severovýchodních zemí, Lucemburska, Nizozemí a nově i Irska nebudou v programovém období 2007-2013 čerpat finanční podporu kohezní politiky v rámci cíle Konvergence.

Obrázek 18: Finanční alokace kohezní politiky v zemích EU v programovém období 2007-2013 (počet obyvatel zemí k roku 2007)



Zdroj: vlastní zpracování podle EC (2007a), Eurostat pro počet obyvatel

Programové období 2007-2013 přineslo nové změny i v oblasti finančního managementu kohezní politiky. Novým pravidlem je v tomto směru spojení jednoho *OP* a jednoho strukturálního fondu, přičemž toto pravidlo je doplněno možností křížového financování z druhého strukturálního fondu ovšem do omezené výše 10 % finanční alokace na klíčové priority *OP* (EC 2007a). V praxi tak křížové financování umožňuje financovat měkké aktivity z *ESF* (např. vzdělávání) v realizaci tvrdých projektů financovaných z *ERDF* a podobně tvrdé aktivity z *ERDF* (např. stavební úpravy) v realizaci měkkých projektů financovaných z *ESF*. V platnosti zůstalo pravidlo *n+2*, které však bylo rozšířeno na 3 roky pro 12 nově přistoupivších zemí, Řecko a Portugalsko v období 2007-2010. Zachována zůstala i možnost vytvořit rezervy ve výši 3 % celkové alokace, která je rozdělena na základě úspěšnosti jednotlivých *OP* v průběhu programového období. Míra kofinancování byla v programovém období 2007-2013 stanovena na 75-85 % pro cíl Konvergence a cíl Evropská územní spolupráce, 85 % pro *FS*, 50-85 % pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Uznatelné náklady jsou nově posuzovány na národní nikoliv evropské úrovni s cílem zjednodušit pravidla a vyhnout se konfliktu evropských a národních pravidel. Zároveň byla stanovena standardizovaná výše nákladů za jednotku (EC 2007a, BACHTLER, WISHLADE, MENDEZ 2007, BARCA 2009). Konečně ve spolupráci s *EIB* byly vytvořeny nové nástroje finančního inženýrství v oblasti měkkých půjček se snahou redukovat vysoký podíl dotační složky na kohezní politice (PUGICERVER-PEÑALVER 2007). Nové nástroje tohoto typu zahrnují následující iniciativy (RÝSOVÁ 2009):

- Iniciativa JASPERS je zaměřena na technickou pomoc novým členským zemím v oblasti přípravy velkých projektů v oblasti dopravy, životního prostředí a energetiky.
- Iniciativa JEREMIE usiluje o zlepšení přístupu malých a středně velkých firem k úvěrům nabídkou zvýhodněných podmínek.
- Iniciativa JASMINE doplňuje program JEREMIE tím, že poskytuje technickou pomoc finančním institucím poskytujícím úvěry pro malé a středně velké firmy.
- Iniciativa JESSICA umožňuje vytvářet speciální fondy pro velké projekty urbánní regenerace, které jsou schopny generovat výnos.

S ohledem na vytvoření vazby mezi kohezní politikou a politikami v oblasti konkurenceschopnosti a zaměstnanosti byly v programovém období 2007-2013 dále akcentovány tradičně existující rozdíly mezi ekonomicky vyspělými a ekonomicky méně vyspělými zeměmi a regiony týkající se tematické alokace finančních prostředků kohezní

politiky. V tomto směru je charakteristické, že ekonomicky méně vyspělé země a regiony alokují vyšší podíl finančních prostředků kohezní politiky na tvrdé projekty v oblasti infrastruktury, zatímco ekonomicky vyspělejší země mají vyšší podíl finanční alokace v oblasti měkkých projektů rozvoje lidských zdrojů. BARCA (2009) uvádí v případě zaostávajících regionů cíle Konvergence 45 procentní podíl finanční alokace kohezní politiky na výdaje v oblasti dopravní, environmentální a energetické infrastruktury, ale jen 15 procentní podíl pro skupinu nezaostávajících regionů nespádajících pod nejštědřeji financovaný cíl Konvergence (viz tabulka 16 pro témata s nejvyšším podílem finanční alokace kohezní politiky v zaostávajících a nezaostávajících regionech).

Tabulka 16: Pět témat s nejvyšším podílem finanční alokace kohezní politiky v zaostávajících a nezaostávajících regionech

Pořadí	Zaostávající regiony	Nezaostávající regiony
1.	Doprava (26 %)	Výzkum, technologie, inovace (22 %)
2.	Ochrana životního prostředí (16 %)	Aktivní politika zaměstnanosti (15 %)
3.	Výzkum, technologie, inovace (13 %)	Adaptabilita na trhu práce (10 %)
4.	Lidský kapitál (8 %)	Sociální inkluze znevýhodněných (9 %)
5.	Sociální infrastruktura (6 %)	Lidský kapitál (8 %)

Zdroj: upraveno podle BARCA (2009)

5. KOHEZNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE

Vývojové tendence regionální politiky České republiky byly po pádu komunistického režimu v roce 1989 utvářeny celou řadou faktorů, které stojí v pozadí obsahově i velikostně omezené, centralizované podoby české regionální politiky v první polovině 90. let minulého století (viz např. BAUN, MAREK 2002). Takto PEŠEK (2001) uvádí, že usnesení vlády z roku 1992 formulující zásady české regionální politiky bylo jednak právně nedokonalé a jednak v praxi více méně opomíjené. Současně byla preferována odvětvová hospodářská politika před politikou regionální, která se koncentrovala na podporu malého a středního podnikání v hospodářsky problémových regionech na úrovni okresů bez zohlednění širších rozvojových souvislostí, s chybějícím koncepčním rámcem poskytované podpory, s omezenou nabídkou podpůrných nástrojů převážně finančního charakteru (např. měkké úvěry, garance za úvěry a jiné), s opomíjením podpory rozvoje ekonomicky zaostávajících regionů a s relativně malým zapojením aktérů regionální a místní úrovně (BLAŽEK 2003, BAUN, MAREK 2002, PEŠEK 2001, SKOKAN 2003). Poznamenejme, že za jednu z ojedinělých aktivit v oblasti regionální politiky je možné považovat program na podporu rozvoje čtyř okresů s tehdy nejvyšší mírou nezaměstnanosti (Znojmo, Bruntál, Nový Jičín a Louny) realizovaný v roce 1994, kde součástí přijatých opatření bylo i rozhodnutí o zvýšení rozpočtových prostředků na podporu rozvoje infrastruktury v uvedených okresech a že v zásadách byla explicitně uvedena nepotřeba přijetí speciálního zákona v oblasti regionální politiky (viz např. WOKOUN 2003).

MAREK, BAUN (2002), SKOKAN (2003) vysvětlují výše uvedenou skutečnost prostřednictvím jednak nízkých regionálních disparit v České republice ve srovnání s dalšími evropskými zeměmi a jednak nízkou politickou vahou, kterou regionální politice přikládala tehdejší politická reprezentace preferující neoliberální přístupy k řešení v té době převažujících makroekonomických problémů a vykazující v terminologii podle BAUN, MAREK (2002) ideologickou averzi k intervencionistické a redistributivní regionální politice. BACHE (2010) pak přidává neochotu nové politické reprezentace vzdát se nabyté moci ve prospěch regionálních aktérů a současně obavy z regionalistických tenzí uvnitř státu. Takto MAREK, BAUN (2008) uvádí, že proces příprav České republiky na čerpání finančních prostředků kohezní politiky nezačal dříve než s podáním formální žádosti České republiky

o vstup do *EU* v roce 1996⁵⁵, kdy bylo rovněž vytvořeno *Ministerstvo pro místní rozvoj* (dále jen *MMR*) jako instituce koordinující proces příprav na kohezní politiku v České republice.⁵⁶ Ranou fází celého procesu tvorby české regionální politiky potvrdily hodnotící zprávy *Komise*, které poukazovaly na chybějící volené orgány regionální samosprávy, na chybějící právní základ a na nedostatečné finanční zdroje a nástroje české regionální politiky (BAUN, MAREK 2002).⁵⁷ V reakci na tento stav, v souvislosti se zahájením vyjednávacího procesu o přistoupení České republiky do *EU* a v reakci na zvyšující se intenzitu regionálních disparit byla přijata řada kroků pro nápravu uvedených nedostatků.

5.1. Kohezní politika v České republice v předvečer vstupu do *EU*

Primárním krokem ve směru přípravy České republiky na implementaci kohezní politiky na jejím území se stalo přijetí Ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků v podobě 14 krajů se zahájením jejich činnosti od 1. ledna 2000⁵⁸. Poznamenejme přitom, že kořeny systému regionální samosprávy v České republice je možné hledat již v Ústavě České republiky účinné od roku 1993, která ve svém článku 99 vytváří ústavně-právní základ pro existenci obcí a vyšších územně samosprávných celků jako základních stavebních kamenů demokracie (MAREK, BAUN 2002). Následné období let

⁵⁵ Poznamenejme, že Evropská rada rozhodla o zahájení procesu vyjednávání o členství České republiky v *EU* v roce 1997 a že proces vyjednávání je spojen s tvorbou řady programových dokumentů, ke kterým patří zejména Hospodářská strategie vstupu do *EU* a Národní program přípravy České republiky na členství v *EU*. Oba dokumenty formulují hlavní strategie, cíle a úkoly, které je nezbytné realizovat pro bezproblémový vstup České republiky do *EU* (viz např. PEŠEK 2003).

⁵⁶ Do působnosti *MMR* mimo jiné spadá správa finančních prostředků určených k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, koordinaci činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje. *MMR* dále zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením a zajišťuje činnosti spojené s procesem zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur. Konečně *MMR* je rovněž ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování a cestovního ruchu.

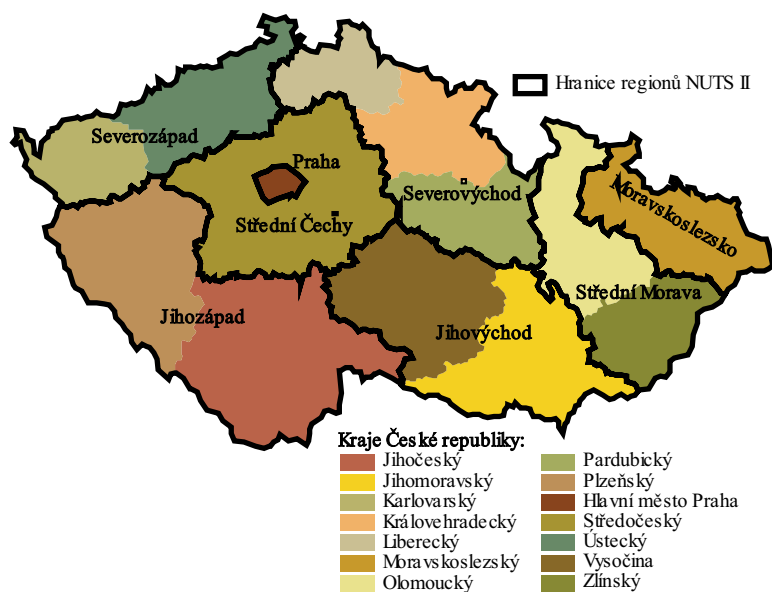
⁵⁷ Specifika čtyřicetiletého období komunismu vytváří základy pro hodnocení předpokladů, vývoje a stavu kohezní politiky v České republice. Mezi hlavní aspekty v tomto směru lze zařadit následující body:

- Komunistický režim usiloval svou centrálně-plánovanou hospodářskou politikou o eliminaci regionálních disparit (viz např. WOKOUN 2003).
- Komunistický režim kladl důraz na centrální plánování na národní úrovni s významným potlačením samospráv na regionální a místní úrovni (viz např. BACHE 2010).
- Komunistický režim byl spojen s omezenou tvorbou občanské společnosti, která však tvoří významnou složku naplnění principu partnerství (viz např. BACHE 2010).

⁵⁸ Zpoždění procesu přijetí potřebné legislativy vedlo k zahájení činnosti krajů teprve v roce 2001.

1993-1997 se neslo ve znamení intenzivních debat, jak by podoba regionálního uspořádání měla vypadat z hlediska počtu a vymezení vyšších územně samosprávních celků. Zastánci silných regionů preferovali nižší počet silných a efektivních celků, zatímco odpůrci regionálního uspořádání dávali přednost vysokému počtu celků s relativně omezeným vlivem v důsledku celkové fragmentace uspořádání (BAUN, MAREK 2002). MAREK, BAUN (2002) označují výslednou dohodu o 14 krajích za jistou formu kompromisu obou skupin a současně poukazují na následné spory regionální a národní úrovně týkající se transferu kompetencí a finančních zdrojů ze státu na kraje.⁵⁹ Poznamenejme přitom, že omezené finanční zdroje krajů výrazně ovlivnily jejich možnost argumentovat ve prospěch svého aktivnějšího zapojení v oblasti kohezní politiky v důsledku nedostatečných prostředků pro kofinancování projektů.

Obrázek 19: Vztah krajů a regionů soudržnosti v České republice



⁵⁹ Poznamenejme, že činnost krajů byla zahájena teprve v roce 2001 v návaznosti na 2. reformu veřejné správy v České republice. Takto byly v roce 2000 přijaty jednak Zákon o krajích a jednak nový Zákon o obcích, které definovaly pravidla činnosti obou územně samosprávních celků. K dalšímu posunu dochází v souvislosti se zrušením centrálně kontrolovaných okresních úřadů v roce 2002, přičemž jejich pravomoci byly rozděleny v rámci přenesené působnosti mezi obce a kraje. Na tomto základě byl postaven i stávající třístupňový model obcí s vymezením pověřených obcí a obcí s rozšířenou působností na vyšších úrovních správy (srovnej s PRŮCHA 2006).

Územní systém krajů České republiky vytvořil ještě jeden problém spojený s vymezením systému NUTS. Takto území celé České republiky odpovídá regionu NUTS I a území krajů, s ohledem na jejich populační velikost, regionům NUTS III. Tato skutečnost způsobila potřebu nově definovat v České republice tzv. regiony soudržnosti na úrovni NUTS II, přičemž tohoto cíle bylo dosaženo prostřednictvím sloučení vybraných krajů a to na základě usnesení vlády č. 707 z roku 1998. Celkem bylo vymezeno 8 regionů soudržnosti, jejichž vztah ke krajům České republiky je znázorněn na obrázku 19. Poznamenejme, že MAREK, BAUN (2008), BAUN, MAREK (2008b) poukazují na některé problémy spojené s více méně nepřírodným spojením některých krajů v jeden celek (např. Pardubický a Královéhradecký kraj) a s jejich následným znevýhodněním v konkurenci homogenních regionů soudržností odpovídajících jednomu kraji.

Vytvoření systému krajů a regionů soudržnosti vyřešilo problém spojený s chybějící regionální samosprávou v České republice. Dalším krokem v procesu přípravy České republiky na využití prostředků kohezní politiky se stalo přijetí potřebného legislativního a koncepčního rámce české regionální politiky. Za základní stavební kámen v tomto ohledu lze označit schválení *Zásad regionální politiky* (dále jen *Zásady*) a to usnesením vlády České republiky č. 235 z roku 1998. Ve svém obsahu *Zásady* formulovaly základní pravidla české regionální politiky a to v souladu s pravidly kohezní politiky EU (viz např. BAUN, MAREK 2002, PEŠEK 2001). Takto byla regionální politika definována jako koncepční a výkonná činnost státu a regionálních orgánů, jejímž cílem je přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji regionů, snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a podporovat hospodářský a sociální rozvoj jednotlivých regionů, zejména pokud jde o aktivaci jejich nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu (viz např. SKOKAN 2003). Z definice je zjevné, že *Zásady* vymezily dvě prostorové dimenze regionální politiky České republiky. Republiková dimenze je spojena s aktivitami ústředních orgánů státní správy na bázi podpory vybraným regionům, zatímco regionální orgány zajišťují regionální politiku plošně přímo na úrovni regionů. Úvahu o republikové dimenzi regionální politiky *Zásady* rozvedly vymezením dvou základních typů podporovaných regionů, tj. regionů se soustředěnou podporou státu (viz např. WOKOUN 2003):

- Strukturálně postižené regiony představují typ regionů procházejících útlumem tradičních hospodářských odvětví s koncentrací negativních projevů strukturálních změn, přičemž jsou charakteristické vysokou mírou nezaměstnanosti, vysokým počtem uchazečů

o zaměstnání na jedno volné pracovní místo a vysokou intenzitou útlumu průmyslových odvětví ve vztahu k zaměstnanosti a rozvoji podnikání.

- Hospodářsky slabé regiony představují typ regionů s nedostatečně rozvinutou hospodářskou základnou, přičemž jsou charakteristické vysokou mírou nezaměstnanosti, vysokým počtem uchazečů o zaměstnání na jedno volné pracovní místo, nízkou výší mzdových příjmů respektive příjmů ze zemědělství, nízkou úrovní daňových příjmů z místních rozpočtů, vysokou intenzitou útlumu primárních odvětví na struktuře zaměstnanosti a nízkou hustotou osídlení.

Poznamenejme, že *Zásady* rovněž umožnily vymezit další typy podporovaných regionů na základě rozhodnutí vlády a dále že *Zásady* definovaly základní programové dokumenty regionální politiky České republiky v podobě jednak *Strategie regionálního rozvoje České republiky* (dále jen *Strategie*) a jednak na ní navazujících *Programů rozvoje územního obvodu krajů* (dále jen *PRÚOK*) jako základních programových dokumentů pro tvorbu *regionálních OP* (dále jen *ROP*) na úrovni regionů soudržnosti (viz SKOKAN 2003).

Zásady pozitivním způsobem ovlivnily proces přibližování české regionální politiky evropské kohezní politice, přesto však nedokázaly vyřešit všechny problémy v důsledku nedostatečného legislativního ukotvení (PEŠEK 2001). Takto se *Zásady* staly základním stavebním kamenem pro přijetí *Zákona č. 248/2000 o podpoře regionálního rozvoje* (dále jen *Zákon*). Mezi hlavní body, které tento *Zákon* obsahuje, patří (srovnej s PEŠEK 2001, SKOKAN 2003, WOKOUN 2003):

- Vymezení hlavních pojmů regionální politiky České republiky

Zákon vymezuje čtyři základní pojmy české regionální politiky. Primárně jde o pojem region, který je definován na bázi administrativních hranic územních jednotek mezi národní a místní úrovní. Druhým pojmem je *Strategie*, která je chápána jako střednědobý dokument (3-7 let) formulující zejména základní pravidla přístupu státu k podpoře regionálního rozvoje a která slouží jako výchozí dokument pro tvorbu dalších programových dokumentů na nižších prostorových úrovních. Třetí základní pojem státní program regionálního rozvoje sleduje tradiční regionální přístup zaměřením aktivit regionální politiky na jeden nebo více společně podporovaných regionů. Konečně čtvrtý pojem s nejužším vztahem ke kohezní politice definuje hospodářskou a sociální soudržnost jako opatření k vyrovnávání rozdílů mezi regiony v rámci EC.

- Vymezení tematických oblastí podpory regionální politiky České republiky

Zákon vymezuje široký okruh tematických oblastí, které je možné podporovat v rámci regionální politiky České republiky. Tyto tematické oblasti zahrnují rozvoj podnikání, rozvoj lidských zdrojů a další opatření v oblasti trhu práce, výzkum a technologický vývoj, rozvoj cestovního ruchu, zlepšování vybavení regionu infrastrukturou a zajištění dopravní obslužnosti, rozvoj tělovýchovných, sportovních a mládežnických aktivit a kultury včetně památkové péče, rozvoj občanské vybavenosti, rozvoj sociálních služeb, zajištění dostupnosti a zlepšování úrovně poskytování zdravotnických služeb, opatření k ochraně životního prostředí, omezování vlivů narušujících krajinu a udržení kulturní krajiny, vznik právnických osob a tvorbu programů v regionu sloužících k jeho celkovému rozvoji, provádění pozemkových úprav a další témata splňující podmínky zákona. Tento přístup poskytuje širokou tematickou flexibilitu pro realizaci regionální politiky v praxi.

- Vymezení typů regionů se soustředěnou podporou státu

V návaznosti na *Zásady* z roku 1998 vymezuje *Zákon* základní typy podporovaných regionů. První skupina podporovaných regionů je označována jako regiony se soustředěnou podporou státu a vedle strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionů zahrnuje rovněž venkovské regiony charakteristické nízkou hustotou zalidnění, úbytkem počtu obyvatel a vysokým podílem zaměstnanosti v zemědělství. Druhá skupina regionů zahrnuje ty regiony, u nichž je speciální podpora v rámci regionální politiky žádoucí.

- Vymezení základních programových dokumentů regionální politiky zpracované na národní respektive krajské úrovni a vymezení pravidel finanční podpory realizace státního a krajského programu rozvoje

Zákon vymezuje požadavek na zpracování tří základních programových dokumentů regionální politiky v podobě *Strategie*, Státního programu regionálního rozvoje⁶⁰ a *PRÚOK*. Současně *Zákon* uvádí, které body by tyto dokumenty měly obsahovat. V případě *Strategie* se jedná zejména o analýzu stavu regionálního rozvoje České republiky s identifikací silných a slabých stránek jednotlivých krajů či nižších územních jednotek, o formulaci strategických cílů regionálního rozvoje České republiky a o vymezení státem podporovaných regionů. Tyto body jsou obsahem rovněž *PRÚOK* ovšem na krajské a odpovídající nižší úrovni.

⁶⁰ Státní program regionálního rozvoje zahrnuje programy speciálně určené pro vybrané regiony se soustředěnou podporou státu. Příkladem takových programů byla například celá řada programů zaměřených na rozvoj strukturálně postižených regionů severní Moravy a severních Čech z přelomu tisíciletí (SKOKAN 2003).

Poskytování finanční podpory ze státního a krajského rozpočtu se řídí základními principy kohezní politiky. Takto zákon jasně deklaruje jednak požadavek souladu finanční podpory s příslušnými programovými dokumenty (princip programování) a jednak doplňkový charakter finanční podpory státu či kraje, přičemž příjemce musí doložit svou schopnost spolufinancování svých aktivit (princip adicionality). Finanční podpora může být poskytnuta ve formě dotace i zvýhodněného úvěru a podléhá hodnocení a monitoringu ze strany poskytovatele podpory.

- Vymezení institucionálního prostředí, tj. působnosti správních úřadů, krajů a obcí při podpoře regionálního rozvoje

Zákon definuje působnost hlavních aktérů veřejné správy v oblasti regionální politiky. Takto *Zákon* přisoudil *MMR* jednak koordinační a kontrolní funkci ve vztahu k regionální politice, jednak úkol zpracovat *Strategii* a jednak působit v roli hlavního kontaktního aktéra mezinárodní a evropské spolupráce na poli regionální politiky. Mezi hlavní úkoly kraje podle *Zákona* patří jednak analyzovat, hodnotit a podporovat rozvoj územního obvodu a to v kontextu odstraňování nedostatků v oblastech působnosti kraje respektive snižování vnitro-regionálních rozdílů a jednak schvalovat *PRŮOK*. Podporu rozvoje zejména podnikatelských aktivit zmiňuje *Zákon* i mezi úkoly obcí, které za tímto účelem mohou rovněž sdružovat finanční prostředky pro společně koordinovaný rozvoj. Vymezení působnosti jednotlivých subjektů regionální politiky bylo během deseti let existence *Zákona* změněno v souvislosti s novým administrativně-správním uspořádáním České republiky, kdy byl na jedné straně zrušen paragraf, který vymezoval působnost okresních úřadů a na straně druhé definovaná obdobná oblast působnosti pověřených obecních úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností.

- Vymezení pravidel pro koordinaci a realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti

V souvislosti s potřebami kohezní politiky *Zákon* vymezuje základní pravidla týkající se zřízení a výčtu regionů soudržnosti na úrovni NUTS II a institucionálního rámce fungování kohezní politiky na úrovni regionů soudržnosti. S ohledem na změny v nastavení kohezní politiky na území České republiky došlo právě v této oblasti k nevýznamnějším změnám *Zákona*, ke kterým patří vyjasnění působnosti a orgánů *Regionální rady regionu soudržnosti* (dále jen *Regionální rada*) a zavedení konceptu *ESÚS* (viz rámeček 18). Rámeček 19 uvádí vybraný aktuální legislativní rámec činnosti *Regionální rady* podle *Zákona*. Takto je od nového programového období 2007-2013 zásadní postavení *Regionální rady* jako řídicího orgánu *ROP* se statutem právnické osoby a vlastním rozpočtem, kde příjmy tvoří zejména

dotace ze státního rozpočtu a rozpočtu krajů na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu *EU*. Orgány *Regionální rady* jsou výbor, předseda a v souvislosti s posílením pozice *Regionální rady* jako řídicího orgánu *ROP* i úřad. Poznamenejme, že v případě regionů soudržnosti tvořených více kraji, je zastoupení představitelů obou krajů ve výboru vyrovnané.

Rámeček 18: Přeshraniční spolupráce - od euroregionů k *ESÚS*

Euroregiony jako jeden z pilířů přeshraniční spolupráce v Evropě jsou zaměřeny na řešení rozvojových problémů příhraničních regionů, kde hranice tvoří přirozenou bariéru rozvoje. Prostřednictvím spolupráce sousedských zemí si euroregiony kladou za cíl pozvednout význam vesměs periferních regionů. V případě starých členských zemí *EU* vznikaly první euroregiony od konce 50. let 20. století a to primárně na hranici mezi Nizozemím a Německem. Právě zde vznikla i první institucionalizovaná podoba euroregionu pod názvem *EUREGIO* v roce 1958. Hlavní vlna zakládání euroregionů však přišla teprve v 80. a 90. letech 20. století v návaznosti na Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci z roku 1981 (viz např. FŇUKAL a kol. 2007).

V případě České republiky se první fáze zakládání euroregionů datuje na počátek 90. let 20. století a to primárně na hranici s Německem, kde v roce 1991 byl založen první euroregion v České republice euroregion Nisa. Mezi hlavní motivy pro primární zakládání euroregionů na hranici s Německem patří (POŠTOLKA, BRANDA 2009):

- snaha o transfer zkušeností ze západní Evropy,
- řešení společných rozvojových problémů s využitím německých zkušeností a finančních možností,
- možnost využití finančních prostředků v rámci programu CBC Phare od poloviny 90. let pro spolupráci s Rakouskem a Německem a od roku 1999 i s Polskem a Slovenskem⁶¹.

Později byly zakládány další euroregiony a v současnosti je na území České republiky celkem 13 euroregionů uvedených v tabulce 17. Z právního hlediska představují euroregiony sdružení obcí na každé straně hranice, které uzavírají dohodu o spolupráci s vytvořením společných

⁶¹ Poznamenejme, že euroregiony představují v tomto směru významného aktéra pro čerpání finančních prostředků. Takto například v rámci současných *OP* přeshraniční spolupráce mohou euroregiony předkládat projekty v rámci jednotlivých prioritních os zaměřených zejména na oblasti dopravní dostupnost a ochrana životního prostředí, podnikatelské prostředí a cestovní ruch a podpora spolupráce místních společenství. Poznamenejme, že v poslední uvedené oblasti plní euroregiony rovněž roli administrátora programu v rámci tzv. Fondu malých projektů.

orgánů a to na základě mezivládní dohody. Samotný euroregion není právní subjekt, na české straně za něj vystupuje sdružení obcí v rámci vnitrostátních právních norem. Od roku 2006 však existuje legislativní možnost vytvoření *ESÚS*, které již právní subjektivitou disponuje. Praktický význam založení *ESÚS* spočívá v tom, že členské státy, regionální a místní úřady či další veřejné subjekty vytváří instituci s právní subjektivitou, která následně může plnit roli řídicího orgánu pro *OP* v rámci cíle Evropské územní spolupráce. Poznamenejme, že pro současné programové období byl tento nástroj schválen relativně pozdě, a proto je jeho využití zatím v raném stádiu (POŠTOLKA, BRANDA 2009).

Zdroj: FŇUKAL et al. (2007), POŠTOLKA, BRANDA (2009)

Tabulka 17: Přehled a základní charakteristiky euroregionů v České republice

Euroregion	Rok vzniku	Partnerský stát
Nisa	1991	Polsko, Německo (Sasko)
Labe	1992	Německo (Sasko)
Krušnohoří	1992	Německo (Sasko)
Ergensis	1993	Německo (Sasko/Durynsko/Bavorsko)
Šumava	1993	Německo (Bavorsko), Rakousko
Glacensis	1996	Polsko
Praděd	1997	Polsko
Těšínské Slezsko	1998	Polsko
Silesia	1998	Polsko
Pomoraví	1999	Rakousko, Slovensko
Beskydy	2000	Slovensko, Polsko
Bílé Karpaty	2000	Slovensko
Silva Nortica	2002	Rakousko

Zdroj: upraveno podle FŇUKAL et al. (2007)

Rámeček 19: Vybraný legislativní rámec činnosti *Regionální rady* podle *Zákona*

§ 16

.....

(2) Regionální rada regionu soudržnosti je právnickou osobou.

(3) Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti.

(4) Orgány Regionální rady jsou výbor Regionální rady, předseda Regionální rady a úřad Regionální rady.

.....

§ 16a

Regionální rada hospodář podle vlastního rozpočtu (...)

§ 16d

(1) Členy výboru volí ze svých členů zastupitelstva krajů, které tvoří region soudržnosti. Je-li region soudržnosti tvořen jedním krajem, má výbor 15 členů. Je-li region soudržnosti tvořen více kraji, je každý kraj ve výboru zastoupen 8 členy.

.....

(4) Výbor rozhoduje usnesením.

(5) V případě regionu soudržnosti tvořeného jedním krajem je výbor usnášeníschopný, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů výboru. K přijetí usnesení je v tom případě třeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů výboru.

(6) V případě regionu soudržnosti tvořeného z více krajů je výbor usnášeníschopný, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů výboru zvolených v jednotlivých krajích tvořících region soudržnosti zvlášť. K přijetí usnesení je v tom případě třeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů výboru zvolených v jednotlivých krajích tvořících region soudržnosti zvlášť. Není-li tímto způsobem přijato usnesení, výbor ustanoví dohodovací komisi složenou ze 2 členů výboru z každého kraje, která předloží návrh řešení sporné otázky výboru k novému projednání.

(7) Výbor se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 3 měsíce.

.....

§ 16e

(1) Výbor jedná a rozhoduje o věcech spojených s realizací Regionálního operačního programu, zejména pak schvaluje:

- a) realizační a řídicí dokumentaci Regionálního operačního programu,
 - b) opatření, týkající se publicity a informovanosti o Regionálním operačním programu,
 - c) výběr projektů, kterým Regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc,
-

(2) Výboru je vyhrazeno schvalování rozpočtu Regionální rady a závěrečného účtu Regionální rady.

.....

§ 16f

Předseda

(1) Výbor volí a odvolává z řad svých členů předsedu a místopředsedy. Počet místopředsedů se stanoví tak, aby každý kraj byl ve výboru zastoupen buď předsedou výboru, nebo místopředsedou.

(2) Předseda je statutárním orgánem Regionální rady a zastupuje ji navenek. Ze své činnosti je odpovědný výboru.

.....

§ 17

Úřad

(1) Úřad je výkonným orgánem Regionální rady, který zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru podle § 16e.

(2) Úřad dále plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Regionální rady.

(3) V čele úřadu stojí ředitel úřadu. Ředitele jmenuje a odvolává výbor na návrh předsedy; jmenování zakládá pracovní poměr k Regionální radě. Ředitel je podřízen předsedovi.

.....

Zdroj: Zákon č. 248/2000 o podpoře regionálního rozvoje

V souladu s požadavky nového *Zákona* a s iniciací procesu přípravy České republiky na vstup do *EU* byly zahájeny práce na tvorbě základních programových dokumentů reprezentovaných jednak *Strategií* a *PRÚOK* jako základních programových dokumentů české regionální politiky a jednak *Národním rozvojovým plánem* (dále jen *NRP*) vytvářeným pro potřeby kohezní politiky. BLAŽEK (2003) v tomto ohledu poukazuje na jistou dvojkolejnost implementace principu programování v České republice danou koexistencí na jedné straně českých a na druhé straně evropských programových dokumentů. *Strategie* pro léta 2000-2006 byla schválena usnesením vlády z roku 2000, přičemž její obsah respektoval požadavky *Zákona*. *PRÚOK* byly zpracovány v roce 2001, nicméně možnosti naplnění cílů těchto dokumentů narážely na nedostatek finančních prostředků v rozpočtech krajů (viz např. SKOKAN 2003). *NRP* pak byl připravován od roku 1998, přičemž jeho první verze byla schválena a předložena *Komisi* k posouzení o rok později (BAUN, MAREK 2002).

Po následných konzultacích byla upravená verze přijata v roce 2001 s návrhem na vytvoření osmi *ROP* a šesti *sektorových operačních programů* (dále jen *SOP*) v oblasti průmyslu, dopravy, lidských zdrojů, životního prostředí, venkova a multifunkčního zemědělství a cestovního ruchu (SKOKAN 2003). Navrhovaná finanční alokace byla stanovena v poměru 65 % pro *SOP* a zbývajících 35 % pro *ROP* (MAREK, BAUN 2002). V rámci následujícího vyjednávání vznesla *Komise* připomínku týkající se příliš vysokého počtu *OP* s doporučením jejich redukce ve vztahu k hlavním rozvojovým problémům země (viz např. SKOKAN 2003, BAUN, MAREK 2002). Česká strana reagovala na tuto připomínku dvěma novými návrhy předloženými v roce 2002 (MAREK, BAUN 2008):

- zachování šesti *SOP* a vytvoření jediného *Společného ROP* (dále jen *SROP*),
- zachování sedmi *ROP* a vytvoření *SPD* pro Prahu.

S ohledem na podstatu návrhů je přirozené, že každý z nich měl své příznivce i odpůrce. Takto návrh na bázi *SROP* byl díky své relativní jednoduchosti a efektivitě administrativních záležitostí v podmínkách časové tísně plánovaného východního rozšíření vítán ze strany *MMR* i *Komise*. Naopak přirozenými odpůrci tohoto návrhu byli regionální aktéři v čele s kraji, jejichž role byla v případě *SROP* výrazně omezena prakticky jen na zastoupení v řídicím a monitorovacím výboru (viz např. BAUN, MAREK 2008b). Ve své podstatě tak první návrh působil proti myšlenkám principu partnerství. Naopak druhý návrh zaručoval *Regionálním radám* klíčovou roli v řízení *ROP* a tedy klíčovou roli v implementaci kohezní politiky v České republice (MAREK, BAUN 2002).

V konečné verzi *NRP* byla dána přednost myšlence jednoduchosti a efektivitě před principem partnerství, když byla zvolena možnost vytvoření *SROP* řízeného ze strany *MMR* a čtyř *SOP* řízených příslušnými ministerstvy. V případě *SOP* došlo ke sloučení jednak *OP* zaměřeného na cestovní ruch se *SROP* a jednak *OP* zaměřených na oblasti životního prostředí a dopravy (MAREK, BAUN 2008). Výsledná podoba *SOP* tak pro zkrácené programové období 2004-2006 zahrnovala *OP průmysl a podnikání* (dále jen *OPPP*), *OP Infrastruktura*, *OP Rozvoj lidských zdrojů* (dále jen *OPRLZ*) a *OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále jen *OPRVMZ*). Poznamenejme, že na základě tohoto vývoje tvorby *NRP* hovoří MAREK, BAUN (2002) o ambivalentním postoji *Komise*, která na jedné straně deklaruje svůj závazek

k principu partnerství a na straně druhé realizuje politiku preferující jednodušší top-down přístup před principem partnerství.⁶²

Po přijetí konečné verze *NRP* proběhlo v roce 2003 vyjednávání o výsledné podobě *CSF*, který se po svém schválení stal základním strategickým dokumentem kohezní politiky v sedmi českých regionech soudržnosti Cíle 1 (MMR 2003). Současně byly pro region soudržnosti Praha vyjednány dva *SPD* (MAREK et al. 2004):

- *SPD* pro Cíl 2 financovaný z *ERDF* a zaměřený na podporu aktivit v oblasti zlepšování městského prostředí a zvyšování konkurenceschopnosti,
- *SPD* pro Cíl 3 financovaný z *ESF* a zaměřený na podporu aktivit v oblasti rozvoje lidských zdrojů.

Tento základní strategický rámec pak byl doplněn o pravidla národní podpory z *FS* a ze dvou iniciativ Společenství Interreg III a EQUAL mimo *CSF* (MAREK, BAUN 2008, MMR 2003). Poznamenejme, že další iniciativy Společenství LEADER+ a URBAN byly tematicky začleněny do programového rámce *OPRMVZ* respektive *SROP* a že proces přípravy České republiky na vstup do *EU* doprovázela předvstupní pomoc ze strany *EU* a to prostřednictvím tří programů, které jsou blíže charakterizovány v rámečku 20.

Rámeček 20: Nástroje předvstupní pomoci České republiky

Před svým vstupem do *EU* měla Česká republika možnost čerpat finanční prostředky z tzv. nástrojů předvstupní pomoci, které sledovaly hlavní cíl připravit kandidátské země na plné využití výhod plynoucích z členství v *EU* (SKOKAN 2003). Nástroje předvstupní pomoci zahrnovaly celkem tři programy, z nichž nejvýznamnějším byl program Phare.

Program Phare byl iniciován v roce 1989 s cílem podporovat politické a ekonomické reformy v Polsku a Maďarsku a postupně byl rozšířen i na další země střední a východní Evropy jako hlavní nástroj podpory příprav kandidátských zemí na vstup do *EU* (viz KARPOVÁ 2005). V tomto směru MAREK, BAUN (2002) charakterizují ideový posun tematického nastavení programu Phare v reakci na zahájení přístupových jednání kandidátských zemí. Zatímco v původní koncepci programu Phare byla finanční podpora alokována na priority vybírané členskými zeměmi a to v souladu s hodnocením potřeb kandidátských zemí ze strany *Komise*

⁶² Na základě procesu vytváření *NRP* v České republice hovoří BACHTLER, McMASTER (2007) o potřebě nepřeceňovat vliv kohezní politiky na posilování role regionů v rámci administrativní struktury České republiky.

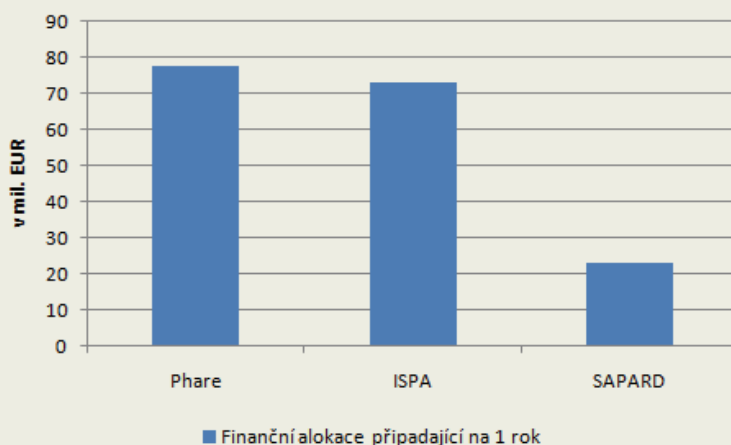
(např. restrukturalizace průmyslu, ochrana životního prostředí, vzdělávání a další), po zahájení přístupových jednání v roce 1997 byl program Phare nově orientován do dvou hlavních oblastí přípravy kandidátských zemí na vstup do *EU* zahrnující tvorbu institucí a podporu investiční činnosti vzhledem k potřebě přejímání evropského práva a dalších aspektů fungování *EU*. Poznamenejme, že vedle školících projektů či pilotních projektů dobré praxe se jedním z typických druhů projektů v rámci institucionálního rozvoje stal Twinning zaměřený na přejímání znalostí od expertů z tradičních členských zemí *EU* a že v rámci projektů podporovaných z programu Phare se členské země *EU* postupně adaptovaly na pravidla kohezní politiky a to včetně pravidel partnerství⁶³, programování a adicionality. Konečně uvedme, že program Phare byl realizován jednak jako národní program s prioritními oblastmi podpory rozvoje institucí respektive podpory investic, jednak jako program přeshraniční spolupráce (CBC Phare) a jednak jako program mezinárodní spolupráce (viz např. HRABÁNKOVÁ 2003).

V roce 1999 byl proces podpory přípravy kandidátských zemí na členství v *EU* rozšířen o další dva programy. Program ISPA, zahájený v roce 2000, představuje typ specializovaného programu vytvořeného s cílem jednak přiblížit stav infrastruktury kandidátských zemí stavu infrastruktury v tradičních členských zemích a současně připravit kandidátské země na čerpání finančních prostředků z *FS*. Takto program ISPA spolufinancoval relativně velké investiční projekty s rozpočtem nad 5 mil. EUR v oblasti dopravní infrastruktury a infrastruktury životního prostředí. Finanční alokace přitom byla rozdělena rovným dílem mezi obě tematické oblasti (HRABÁNKOVÁ 2003), nicméně v počátcích programu naráželo naplnění této alokace na nedostatek kvalitních projektů v oblasti životního prostředí (MMR 2003). Z hlediska implementace programu hovoří MAREK, BAUN (2002) o výrazně centralizované administrativě, kdy podpora byla poskytována na národní úrovni, a vlastní řídicí proces a proces programování zůstaly v rukou *Komise*. Význam principu partnerství byl u *ISPA* v souladu s pravidly *FS* výrazně oslaben.

⁶³ BAUN, MAREK (2002) hodnotili fungování programu Phare v České republice z hlediska naplnění principu partnerství na regionální úrovni. V tomto směru identifikovali dva typy projektů zaměřených na podporu strukturálně postižených regionů České republiky na jedné straně a na přeshraniční spolupráci na straně druhé. Z hlediska hodnocení principu partnerství pak BAUN, MAREK (2002) tvrdí, že první z těchto regionálních programů byl realizován *Komisi* a centrální vládou bez zohlednění myšlenek principu partnerství. Naopak v rámci druhého z těchto programů byla vytvořena celá řada vzorových příkladů partnerství a to jak v rámci fungování euroregionů, tak v rámci Fondu malých projektů, který byl doporučen jako příklad dobré praxe rovněž *Komisi*.

Program SAPARD, zahájený rovněž v roce 2000, byl vytvořen jako předvstupní nástroj pro adaptaci kandidátských zemí na čerpání prostředků z orientační sekce *EAGGF* jednak v oblasti strukturálních změn v zemědělství s dvoutřetinovým podílem a jednak v oblasti rozvoje venkova s třetinovým podílem na celkové finanční alokaci programu SAPARD (HRABÁNKOVÁ 2003). Oproti programu ISPA se program SAPARD vyznačoval výrazně decentralizovanou administrativou, kdy fáze programování byla realizována na úrovni České republiky v rámci koncepčního dokumentu zaměřeného na rozvoj zemědělství a venkova a *Komise* plnila pouze hodnotící roli. Současně se do implementačního procesu programu SAPARD podařilo zapojit relativně široký okruh aktérů různých prostorových úrovní a to plně v souladu s myšlenkou principu partnerství (MAREK, BAUN 2002).

Obrázek 20: Finanční alokace nástrojů předvstupní pomoci přepočtená na jeden rok období 1993-2003 pro program Phare a období 2000-2003 pro programy SAPARD a ISPA

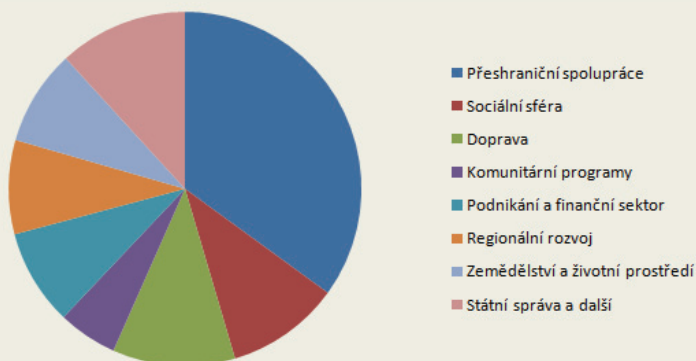


Zdroj: General Reports on Pre-Accession Assistance (Phare – ISPA – SAPARD) pro léta 2000-2003, MF ČR (2002) pro Phare v období 1993-2001

Ze tří nástrojů předvstupní pomoci byl program Phare nejlépe financovaným, když v období 1993-2003 činila celková finanční alokace přes 850 mil. EUR. Finanční alokace programů ISPA a SAPARD byla nižší s 293 mil. EUR pro program ISPA a 93 mil. EUR pro program SAPARD v období let 2000-2003 (MF ČR 2002, General Reports on Pre-Accession

Assistance 2000-2003). Nejvyšší význam programu Phare je možné identifikovat i z hlediska relativního vyjádření přepočteného na jeden rok, s vysokými hodnotami rovněž pro program ISPA a naopak nižšími pro program SAPARD (viz obrázek 20). Obrázek 21 pak doplňuje informace o struktuře výdajů programu Phare v období 1993-2001, přičemž naznačuje zásadní význam programu přeshraniční spolupráce v tomto směru.

Obrázek 21: Tematická struktura výdajů programu Phare za období 1993-2001



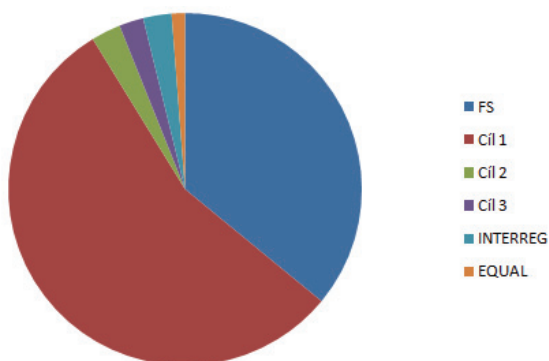
Zdroj: MF ČR (2002)

Zdroj: MAREK, BAUN (2002), HRABÁNKOVÁ (2003), SKOKAN (2003), BAUN, MAREK (2002), KARPOVÁ (2005), MMR (2003)

5.2. Kohezní politika v České republice v programovém období 2004-2006

V roce 2004 vstoupila Česká republika do *EU*, čímž se ji otevřela možnost čerpat finanční prostředky z tradičních strukturálních fondů kohezní politiky. Pro zkrácené programové období 2004-2006 činila celková finanční alokace kohezní politiky v České republice 2,6 mld. EUR, tedy výrazně více než v případě předvstupní pomoci, ovšem ve srovnání s dalším programovým obdobím v relativně nízkém objemu finančních prostředků (viz rovněž KARPOVÁ 2005, BAUN, MAREK 2008b). Z oblastí podpory připadal výrazně nejvyšší podíl na aktivity financované v rámci Cíle 1 respektive *FS*. Na ostatní oblasti podpory připadal nižší podíl finanční alokace (viz obrázek 22), a proto si další text všímá zejména hlavních aspektů kohezní politiky realizované v regionech Cíle 1.

Obrázek 22: Finanční alokace prostředků české kohezní politiky v období 2004-2006 podle oblastí podpory



Zdroj: vlastní zpracování podle MMR (2003)

Předchozí podkapitola popsala peripetie související s přijetím českého *NRP* pro zkrácené programové období 2004-2006. Výsledná podoba *NRP* obsahovala 4 hlavní části (viz např. MAREK et al. 2004, WOKOUN 2006):

- charakteristiku území v kontextu srovnání hodnot pro Českou republiku a její regiony k hodnotám referenčních území *EU*,
- definici cílů a strategií vycházející z formulace silných a slabých stránek respektive příležitostí a hrozeb rozvoje České republiky,
- formulaci zásad programového a projektového řízení pro nastavení pravidel implementace kohezní politiky v České republice,
- představení finančního rámce kohezní politiky v České republice otázek finanční kontroly a finančního řízení.

Výsledná podoba *NRP* se následně stala základem jednání České republiky s *Komisí* o *CSF*, který byl v konečné verzi schválen v prosinci 2003. Ve svém obsahu *CSF* definoval základní architekturu kohezní politiky v regionech Cíle 1 v České republice ve zkráceném programovém období 2004-2006. Hlavní poznatky týkající se *CSF* lze shrnout následujícím způsobem (MMR 2003, PEŠEK 2003):

- Globální cíl *CSF* byl definován jako udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti. Poznamenejme, že důraz na udržitelný rozvoj s jeho třemi základními dimenzemi prakticky zaštitil všechna témata s kohezní politikou úzce související a že hlavní ukazatele

kontroly naplnění globálního cíle zahrnovaly HDP na obyvatele, HDP na zaměstnanou osobu (produktivita práce), počet vytvořených pracovních míst díky kohezní politice a míru spolufinancování soukromým sektorem.

Tabulka 18: Specifické cíle a horizontální témata české kohezní politiky v programovém období 2004-2006 a jejich napojení na hodnotící ukazatele

Specifický cíl či horizontální téma	Hodnotící ukazatele
Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí	Podíl malých a středních podniků na HDP Plocha vytvořených podnikatelských zón a prostor
Zvyšování flexibility trhu práce	Počet nezaměstnaných na volné pracovní místo
Zlepšování kvality infrastruktury	Míra zvýšení bezpečnosti dopravy Podíl obyvatelstva napojených na čističku odpadních vod
Udržitelný rozvoj	Kvalita ovzduší a vod vzhledem k vybraným indikátorům Podíl odpadů využitých k recyklaci či jako sekundární surovina Podíl komunálního a podnikového odpadu na celkovém objemu odpadů Počet projektů s pozitivním dopadem na životní prostředí
Rovné příležitosti	Koeficient nezaměstnanosti podle pohlaví a znevýhodněných skupin Koeficient nových pracovních míst podle pohlaví Počet projektů s pozitivním dopadem na rovné příležitosti
Vyvážený regionální rozvoj	Meziregionální variabilita HDP, nezaměstnanosti a mezd Podíl pracovních míst a projektů v regionech se soustředěnou podporou státu
Informační společnost	Podíl obyvatelstva pravidelně využívajícího internet Počet počítačů připojených k internetu na školách Počet účastníků projektů s prvkem informačních technologií

Zdroj: upraveno podle MMR (2003)

- Na formulovaný globální cíl navazovaly tři specifické cíle zaměřené jednak na vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí, jednak na zvyšování flexibility trhu práce a jednak na zlepšování kvality infrastruktury. Svou podstatou byly tři specifické cíle růstově

orientované. Současně pak byla definována čtyři horizontální témata zaměřená na udržitelný rozvoj, rovné příležitosti, vyvážený regionální rozvoj a informační společnost. Specifické cíle i horizontální témata byly následně spojeny s množinou ukazatelů pro kontrolu jejich naplnění (viz tabulka 18).

Tabulka 19: Vztah prioritních os, priorit a OP české kohezní politiky v programovém období 2004-2006

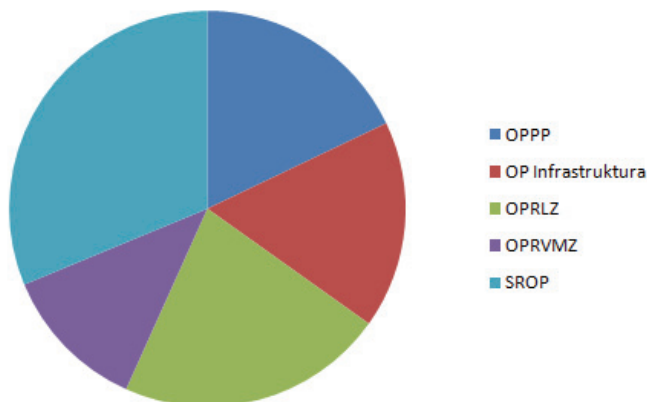
Prioritní osa	Priorita a OP
Posílení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb	Podnikatelské prostředí (<i>OPPP</i>) Rozvoj konkurenceschopnosti podniků (<i>OPPP</i>) Regionální podpora podnikání (<i>SROP</i>)
Rozvoj dopravní infrastruktury	Modernizace a rozvoj dopravní sítě TEN-T (<i>FS</i>) Modernizace a rozvoj dopravní sítě národního významu (<i>OP Infrastruktura</i>) Snížení negativních dopadů dopravy na životní prostředí (<i>OP Infrastruktura</i>) Regionální rozvoj infrastruktury (<i>SROP</i>)
Rozvoj lidských zdrojů	Aktivní politika zaměstnanosti (<i>OPRLZ</i>) Sociální integrace a rovnost příležitostí (<i>OPRLZ</i>) Rozvoj celoživotního vzdělávání (<i>OPRLZ</i>) Adaptabilita a podnikání (<i>OPRLZ</i>) Rozvoj lidských zdrojů v regionech (<i>SROP</i>)
Ochrana a zkvalitňování životního prostředí	Rozsáhlá ochrana životního prostředí s projekty nad 10 mil. EUR (<i>FS</i>) Zlepšování environmentální infrastruktury (<i>OP Infrastruktura</i>)
Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství	Podpora zemědělství, zpracování zemědělských produktů a lesnictví (<i>OPRVMZ</i>) Rozvoj venkova a rybolovu (<i>OPRVMZ</i>)
Rozvoj cestovního ruchu	Rozvoj cestovního ruchu (<i>SROP</i>)
Technická pomoc	Všechny OP

Zdroj: upraveno podle MMR (2003)

- V návaznosti na specifické cíle definoval *CSF* sedm prioritních os dále členěných na priority. Poznamenejme, že vztah specifických cílů k prioritním osám nebyl stanoven v přímé hierarchii, ale že jeden specifický cíl měl vztah k více prioritním osám a naopak. Dále poznamenejme, že každá priorita byla dále rozvedena v rámci konkrétního *OP* a že podnětné připomínky v tomto směru přineslo ex-ante hodnocení *CSF*. Tyto vztahy blíže popisuje tabulka 19, která ke každé prioritní ose *CSF* uvádí přehled priorit a rovněž *OP*, z kterého je priorita financována. Na tomto základě tak tabulka rovněž specifikuje obsah jednotlivých *OP*.
- *CSF* vymezil základní implementační strukturu kohezní politiky v České republice. Takto byla *MMR* přidělena role Řídícího orgánu *CSF* s odpovědností za celkovou koordinaci podpory ze strukturálních fondů včetně správy informačního systému monitoringu, metodické podpory a zpracování výročních a závěrečných zpráv o implementaci *CSF*. Současně *CSF* definoval instituci Řídícího výboru, jako poradního orgánu pro zajištění efektivního čerpání prostředků kohezní politiky, tvořeného ze zástupců Řídících orgánů jednotlivých *OP*, které zahrnovaly *MMR* pro *SROP*, *Ministerstvo průmyslu a obchodu* (dále jen *MPO*) pro *OPPP*, *Ministerstvo životního prostředí* (dále jen *MŽP*) pro *OP Infrastruktura*, *Ministerstvo práce a sociálních věcí* (dále jen *MPSV*) pro *OPRLZ* a *Ministerstvo zemědělství* (dále jen *MZE*) pro *OPRMVZ*. Mezi úkoly Řídících orgánů jednotlivých *OP* patřila povinnost tvorby programových doplňků, zpracování výročních a závěrečných zpráv *OP* nebo stanovení hodnotících kritérií pro výběr projektů (viz rovněž SKOKAN 2003).
- Monitorovací role české kohezní politiky byla svěřena Monitorovacímu výboru a to jednak na úrovni *CSF* a jednak na úrovni *OP*. Vedle monitoringu bylo úkolem těchto výborů rovněž schvalovat změny *CSF* či *OP* respektive výroční a závěrečnou zprávu. Poznamenejme, že své zastoupení v monitorovacích výborech získali rovněž aktéři regionální a místní úrovně respektive zástupci neziskových organizací, sociálních a environmentálních zájmových skupin a další relevantní aktéři.
- *CSF* dále definoval finanční aspekty české kohezní politiky. *Ministerstvu financí* (dále jen *MF*) byla svěřena role jediného platebního orgánu s možností delegovat část pravomocí na platební jednotky jednotlivých ministerstev odpovědných za své *OP*. Finanční aspekty řešené v *CSF* dále zahrnovaly vztah *OP* Cíle 1 k strukturálním fondům a současně rozdělení celkové finanční alokace mezi jednotlivé *OP*. Takto byly *OPPP*, *OP Infrastruktura* spojeny s financováním projektů z *ERDF*, *OPRLZ* s *ESF*, *OPRMVZ*

s *EAGGF* a *FIFG*, *SROP* z *ERDF* a částečně i z *ESF*. Obrázek 23 naznačuje celkovou distribuci finančních prostředků kohezní politiky mezi jednotlivé *OP*. Z obrázku je patrný nejvyšší podíl finanční alokace připadající na *SROP* (31 %), následovaný *OPRLZ* (22 %) a *OPPP* (18 %). Nejnižší finanční alokace pak připadla na *OPRVMZ* (12 %).

Obrázek 23: Finanční alokace *OP* v programovém období 2004-2006



Zdroj: vlastní zpracování podle MMR (2003)

- *CSF* upravoval rovněž další aspekty finančního řízení kohezní politiky v podobě stanovení maximální míry intervence ve výši 75 % uznatelných nákladů a ve výjimečných případech ve výši 80 % a dále v podobě stanovení stropů míry intervence ve výši 40 % uznatelných nákladů infrastrukturních projektů vytvářejících zisk a 35 % v případě projektů firem. S ohledem na zkrácené programové období nebylo v *CSF* upraveno pravidlo alokace části finančních prostředků na bázi úspěšnosti programů. Konečně poznamenejme, že *CSF* vyloučil až na výjimečné případy využití zálohových plateb, které nevyžadují předložení předem proplacených účetních dokumentů jako je tomu v případě zpětných plateb.

Vývoj do roku 2006 přinesl zásadní pozitivní posun v implementaci kohezní politiky v České republice vzhledem k přijetí legislativního rámce, vzhledem k vytvoření krajské úrovně samosprávy a rostoucímu respektu krajů, vzhledem k zavedení principu programování do každodenní praxe nebo vzhledem k získání prvních zkušeností s projekty kohezní politiky

(BLAŽEK 2006). Současně však vyvstala celá řada tradičních nebo nových problémů pro další směřování kohezní politiky v České republice.

Praktická realizace principu programování se potýkala s problémem příliš vysokého počtu programových dokumentů, které vyvolaly úvahy o diskreditaci celého konceptu a hrozbě přeprogramování. Současně byly programové dokumenty zpracovávány na bázi rozsáhlé analytické části s mnohdy nerelevantními informacemi ústící v seznam cílů všech možných oblastí s prakticky nereálnými možnostmi jejich naplnění. Vlastní strategie navíc nepopisovaly kroky, jak cílů dosáhnout a byly jen omezeně propojeny s rozpočtovým rámcem relevantních institucí. Jedním z důsledků tohoto vývoje se stalo předkládání projektů, které neusilovaly o kvalitativní změnu, ale pouze o pokrytí nákladů již existující činnosti dané organizace. Nejasnou otázkou takto zůstává efektivita prostředků vynaložených na projekty spolufinancovaných v rámci kohezní politiky (viz např. BLAŽEK 2006).

Vedle praktické realizace principu programování se druhou problémovou oblastí kohezní politiky v České republice stalo tempo a způsob čerpání finančních prostředků strukturálních fondů. Z institucionálního hlediska upozorňují MAREK, BAUN (2008) na omezené možnosti MMR koordinovat jiné řídicí orgány vzhledem ke svému slabému právnímu postavení jako Řídícího orgánu *CSF* a na různý stupeň připravenosti jednotlivých ministerstev jako Řídících orgánů *OP*. Hlavní problémy se v tomto směru týkaly měkkých projektů financovaných z *ESF* a tedy činnosti *MPSV*. Takto MALÁČ (2006) poukazuje na opožděné spuštění výzev *OPRLZ* oproti jiným *OP*⁶⁴ a na velmi dlouhou schvalovací dobu projektů *OPRLZ* administrovaných přímo *MPSV*. Za další problémy české kohezní politiky v programovém období 2004-2006 označují MAREK, BAUN (2008), BLAŽEK (2006), STEJSKAL, CHARBUSKÝ (2005), MMR (2007):

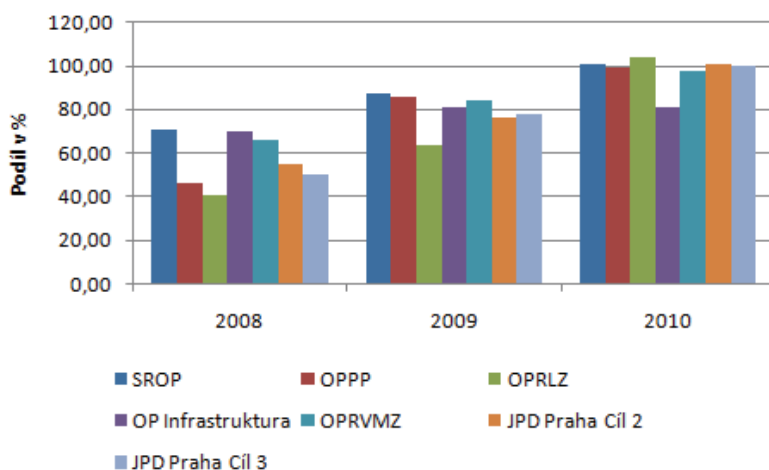
- nevhodnost nastavení některých priorit zejména v oblasti měkkých projektů, u nichž byl zájem ze strany předkladatelů velmi malý a jejichž vysoký počet a nízká finanční alokace výrazně komplikovaly administrativní záležitosti,
- vytvoření komplikovaného systému finančních toků na bázi zpětných plateb nadměrně zvyšujících finanční nároky na předkladatele projektu, s dalšími komplikacemi spojenými s řadou nadbytečných požadavků (např. dlouhou dobu vyžadované doložení schopnosti předkladatele projektu financovat celý projekt, komplikovanost studie proveditelnosti),

⁶⁴ První finančně významná výzva *OPRLZ* byla spuštěna v prosinci roku 2004, zatímco v případě *SROP* nebo *OPPP* již v květnu 2004 (MALÁČ 2006).

s častou změnou pravidel výběru a oprávněnosti projektů a to i v průběhu výzvy nebo s opožděným uzavíráním smluv s příjemci podpory,

- chybějící lidské zdroje pro administraci celého systému kohezní politiky v České republice, s dalšími komplikacemi danými vysokou fluktuací pracovníků,
- opožděný marketing kohezní politiky České republiky ústící v nepřipravenost předkladatelů na začátku programového období spojenou s předkládáním méně kvalitních projektových žádostí např. vzhledem k požadavkům na povinné přílohy.

Obrázek 24: Vývoj podílů certifikovaných výdajů na celkové finanční alokaci OP v období 2008-2010



Pozn.: Nižší podíl certifikovaných výdajů *OP Infrastruktura* je dán pomalejším tempem certifikace výdajů.

Zdroj: vlastní zpracování podle MMR (2008), MMR (2009), MMR (2010a)

Přes všechny uvedené problémy a z nich plynoucí obavy o absorpční kapacitu České republiky se v pokročilejší fázi programového období podařilo zrychlit tempo čerpání a využít prakticky celou finanční alokaci kohezní politiky (viz např. MAREK, BAUN 2008). Takto k 31. březnu 2010 zbývalo v rámci programů Cíle 1 dočerpat již jen 2,3 % alokace, přičemž výše dosud necertifikovaných finančních prostředků tuto částku převyšovala. Stejně závěry je pak možné formulovat i pro dva pražské *SPD* a obě iniciativy Společenství (MMR 2010a,

MMR 2010b). Poznamenejme, že pravidlo $n+2$ bylo přes existenci obav naplněno jak pro alokaci roku 2004, tak pro alokaci roku 2005, přičemž pro alokaci roku 2006 pravidlo $n+2$ neplatí a je nahrazeno požadavky na předložení závěrečných zpráv. Obrázek 24 pak dokládá uvedené souvislosti na vývoji podílů certifikovaných výdajů vzhledem k celkové finanční alokaci daného *OP* za období 2008-2010. Za pozornost stojí zejména urychlení čerpání *OPRLZ* ve sledovaném období.

5.3. Kohezní politika v České republice v programovém období 2007-2013

Vstup České republiky do *EU* v roce 2004 byl spojen s příležitostmi pro rozvoj regionů, které nabídla možnost financovat projekty z prostředků strukturálních fondů kohezní politiky. V programovém období 2007-2013 získala tato možnost novou dimenzi s ohledem na objem alokovaných finančních prostředků. Takto BLAŽEK (2006), WOKOUN (2007) hovoří o ojedinělé příležitosti České republiky čerpat finanční prostředky z kohezní politiky *EU*, MAREK, BAUN (2008) poukazují na skutečnost, že se Česká republika stala třetím nejvyšším příjemcem podpory kohezní politiky v absolutním objemu alokované finanční částky a prvním v relativním vyjádření přepočteném na jednoho obyvatele a JETMAR (2007) označuje kohezní politiku, vzhledem k objemu disponibilních finančních prostředků a potřeby národního kofinancování, za dominantní rozvojovou politiku realizovanou v České republice a současně naznačuje možnou marginalizaci dalších rozvojových programů.

Debata o architektuře kohezní politiky v České republice v programovém období 2007-2013 byla iniciována již v roce 2004 v souvislosti se zahájením prací na přípravě nového *NRP*. Poznamenejme, že ve vztahu k principu programování zvolila Česká republika tzv. irský model, který vychází ze zpracování detailního *NRP*, ačkoliv ten není v nařízeních kohezní politiky pro programové období 2007-2013 vyžadován. Irský model ve druhém kroku promítá *NRP* do *NSRF* jako základního strategického dokumentu čerpání prostředků kohezní politiky. Zvolený přístup se v České republice setkal s kritikou aktérů kohezní politiky a to s ohledem na skutečnost, že se nepodařilo naplnit předpoklad přímého promítnutí *NRP* přímo do *NSRF*, čímž došlo k prodloužení procesu přípravy České republiky na programové období 2007-2013 (viz např. MAREK, BAUN 2008, MMR 2007 pro obsahovou kritiku socioekonomické analýzy *NRP*). Současně se proces přípravy českých programových dokumentů setkal s řadou dalších problémových otázek.

Tabulka 20: Architektura OP české kohezní politiky v programovém období 2007-2013

Typ OP a vztah k cíli	OP – Řídící orgán
TOP, cíl Konvergence; IOP, OPVK, OPZLZ, OP Technická pomoc i pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanosti	<i>OP Podnikání a inovace (dále jen OPPI) – MPO</i> <i>OP Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen OP VaVpI) – MŠMT</i> <i>OP Zaměstnanost a lidské zdroje (dále jen OPZLZ) – MPSV</i> <i>OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (dále jen OPVK) – MŠMT</i> <i>OP Životní prostředí (dále jen OPŽP) – MŽP</i> <i>OP Doprava - MD</i> <i>Integrovaný operační program (dále jen IOP) – MMR</i> <i>OP Technická pomoc</i>
ROP, cíl Konvergence	7 ROP pro regiony soudržnosti cíle Konvergence – <i>Regionální rady</i>
Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	<i>OP Praha Konkurenceschopnost – Magistrát hlavního města Praha</i> <i>OP Praha Adaptabilita – Magistrát hlavního města Praha</i>
Cíl Evropská územní spolupráce	<i>OP příhraniční spolupráce se svobodným státem Bavorsko, se svobodným státem Sasko, s Rakouskem, se Slovenskou republikou, s Polskem – MMR; v dalších OP nemá řídicí orgán sídlo na území ČR</i> <i>OP nadnárodní spolupráce – řídicí orgán nemá sídlo na území ČR</i> <i>OP meziregionální spolupráce – řídicí orgán nemá sídlo na území ČR</i>

Pozn.: MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, MD – Ministerstvo dopravy

Pozn.: Pro Českou republiku jsou relevantní rovněž dva síťové programy cíle Evropská územní spolupráce ESPON 2013 a INTERACT II

Zdroj: vlastní zpracování na základě MMR (2007), HANDA (2007)

První problémová otázka se podobně jako v případě zkráceného programového období 2004-2006 týkala volby společného ROP nebo dílčích ROP pro každý region soudržnosti. Názory hlavních aktérů byly v tomto případě stejné jako v předchozím programovém období, když národní úroveň preferovala jediný ROP s ohledem na své pochybnosti o schopnosti regionů soudržnosti naplnit finanční a personální požadavky na řízení OP a regionální zástupci dávali přednost vyššímu počtu ROP pro každý region soudržnosti zvláště. Na rozdíl od předchozího programového období však byl tentokrát zvolen regionální přístup s návrhem sedmi ROP pro regiony soudržnosti cíle Konvergence. Poznamenejme, že debata na toto téma však

nebyla tímto krokem ukončena a promítla se do otázky, jaký agregovaný podíl by měl připadnout na *ROP*. Původní návrh tehdy sociálnědemokratické vlády počítal pouze s 12 procentním podílem *ROP* na celkové finanční alokaci kohezní politiky pro Českou republiku a teprve nástup vlády ODS vedl ke zvýšení podílu na 18 %, mimo jiné s ohledem na politickou příslušnost tehdejších hejtmanů krajů (srovnej s MAREK, BAUN 2008). Dále poznamenejme, že regiony soudržnosti prokázaly své schopnosti řídit své *ROP*, o čemž svědčí nejen vývoj čerpání finančních prostředků kohezní politiky, ale i ocenění kvality *ROP* ze strany *Komise* (viz např. BAUN, MAREK 2008b).

Druhá problémová otázka se stejně jako ve zkráceném programovém období 2004-2006 týkala vyjednávání nové podoby kohezní politiky v České republice z hlediska počtu *OP*. I tentokrát spočíval hlavní problém v navržení příliš vysokého počtu *OP* a to v kontextu snahy každého ministerstva, jehož problematika byla uvedena v *NRP*, řídit svůj vlastní *OP*. Výsledný návrh 24 *OP* v předloženém *NSRF* se stal terčem silné kritiky ze strany *Komise*, která vyjádřila své námitky rovněž k obsahovému překrývání *OP* a to zejména v případě *IOP*. Následné komplikované vyjednávání České republiky a *Komise* vedlo ke zpoždění schválení jak *NSRF*, tak jednotlivých *OP*. Takto byla finální verze *NSRF* schválena teprve v červenci 2007 a většina *OP* pak do konce roku 2007 s výjimkou *OP VaVPI*, který byl schválen až v roce 2008 (srovnej s HANDA 2007, MAREK, BAUN 2008). Výsledná struktura *OP* České republiky pro programové období 2007-2013 v rámci všech tří cílů je zachycena v tabulce 20. Poznamenejme, že pojem *SOP* byl pro nové programové období nahrazen pojmem *tematický operační program* (dále jen *TOP*) z důvodu posílení terminologie ve směru prioritních témat kohezní politiky (viz např. BLAŽEK 2006).

Schválená podoba *NSRF* představuje základní strategický dokument kohezní politiky v České republice pro programové období 2007-2013. Hlavní poznatky týkající se *NSRF* lze shrnout následujícím způsobem, přičemž zohledněny jsou rozdíly oproti *CSF* předchozího programového období (srovnej s MMR 2007):

- Globální cíl *NSRF* zdůrazňuje stejně jako *CSF* význam témat udržitelného rozvoje a konkurenceschopnosti ve vztahu k Lisabonské strategii. Nově je pak explicitně přidán akcent na téma hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Takto je globální cíl *NSRF* formulován jako „přeměna socioekonomického prostředí České republiky v souladu s principy udržitelného rozvoje tak, aby Česká republika byla přitažlivým místem pro realizaci investic, práci a život obyvatel. Prostřednictvím trvalého posilování konkurenceschopnosti bude dosahováno udržitelného růstu s cílem dosáhnout hospodářské

úrovně EU-25. Česká republika bude usilovat o růst zaměstnanosti a o vyvážený a harmonický rozvoj regionů, který povede ke zvyšování úrovně kvality života obyvatelstva“ (MMR 2007). Mezi hlavními ukazateli kontroly naplnění globálního cíle zůstala úroveň HDP na obyvatele, nově pak byly přidány indexy konkurenceschopnosti a míra dlouhodobé nezaměstnanosti se zohledněním rozdílů mezi pohlavími.

Tabulka 21: Strategické cíle české kohezní politiky v programovém období 2007-2013 a jejich napojení na hodnotící ukazatele

Strategický cíl	Hodnotící ukazatele
Konkurenceschopná česká ekonomika	Přidaná hodnota na jednoho zaměstnance malého a středního podnikání Celkové hrubé domácí výdaje na vědu a výzkum Souhrnný index inovativnosti Podíl výdajů na vědu a výzkum v podnikatelském sektoru Zaměstnanost ve výzkumu a vývoji Přidaná hodnota v sektoru ubytování a stravování
Otevřená, flexibilní a soudržná společnost	Míra nezaměstnanosti mladistvých podle pohlaví Míra zaměstnanosti podle věkových skupin Podíl studujících v terciárním vzdělávání Podíl obyvatel ve věku 25-64 účastnících se dalšího vzdělávání Podíl odborníků v oblasti ICT Indikátor vládní efektivity
Atraktivní prostředí	Hmotnost vypouštěného znečištění u zpoplatněných zdrojů CHSK Množství vypouštěných skleníkových plynů Expozice obyvatelstva nadlimitním koncentracím PM₁₀ Podíl železniční a vodní dopravy v nákladní dopravě Přepravní náročnost v nákladní dopravě
Vyvážený rozvoj území	Regionální diferenciací míry nezaměstnanosti Regionální diferenciací míry zaměstnanosti Regionální diferenciací HDP na obyvatele

Zdroj: upraveno podle MMR (2007)

Tabulka 22: Vztah strategických cílů, priorit a OP české kohezní politiky v programovém období 2007-2013 pro regiony cíle Konvergence

Strategický cíl	Priorita a OP
Konkurenceschopná česká ekonomika	Konkurenceschopný podnikatelský sektor (<i>OPPI, OPZLZ</i> ; iniciativa JEREMIE) Podpora kapacit vědy a výzkumu pro inovace (<i>OP VaVpI, OPPI, OPVK</i>) Udržitelný rozvoj cestovního ruchu a využití potenciálu kulturního bohatství (<i>ROP, IOP</i>)
Otevřená, flexibilní a soudržná společnost	Vzdělávání (<i>OPVK, OPZLZ, ROP, VaVpI</i>) Zvyšování zaměstnanosti a zaměstnatelnosti (<i>OPZLZ, IOP</i>) Posilování sociální soudržnosti (<i>OPZLZ, OPVK, ROP, IOP</i>) Rozvoj informační společnosti (<i>IOP, OPVK, OPZLZ</i>) Smart Administration (<i>OPZLZ, IOP</i>)
Atraktivní prostředí	Ochrana a zlepšení kvality životního prostředí (<i>OPŽP, OPPI, IOP</i> ; iniciativa JASPERS) Zlepšení dostupnosti dopravou (<i>OP Doprava</i> , iniciativa JASPERS)
Vyvážený rozvoj území	Vyvážený rozvoj regionů (napříč <i>OP</i>) Rozvoj ostatních oblastí (napříč <i>OP</i> ; iniciativa JESSICA) Rozvoj venkovských oblastí (mimo kohezní politiku v rámci Programu rozvoje venkova)

Zdroj: upraveno podle MMR (2007)

- Na formulaci globálního cíle navazovaly i v případě *NSRF* strategické cíle, jejichž počet byl zvýšen na čtyři se zaměřením jednak na konkurenceschopnou ekonomiku, jednak na otevřenou, flexibilní a soudržnou společnost, jednak na atraktivní prostředí a jednak na vyvážený rozvoj území. Poznamenejme, že první tři strategické cíle se do značné míry obsahově překrývají se specifickými cíli *CSF* a že novým prvkem je zdůraznění územní dimenze v rámci čtvrtého strategického cíle. Tento aspekt *NSRF* byl v případě *CSF* jedním z horizontálních témat, jejichž počet byl v případě *NSRF* snížen na dvě v podobě udržitelného rozvoje a rovných příležitostí. Strategické cíle byly následně spojeny s množinou ukazatelů pro kontrolu jejich naplnění (viz tabulka 21). Pozorovat lze v tomto směru vyšší míru souladu ukazatelů a strategických cílů než v případě *CSF* předchozího

programového období a důraz kladený při výběru ukazatelů na některá nová témata kohezní politiky jako je věda, výzkum a inovace nebo klimatická změna. Naopak kritika ex-ante hodnocení se týkala zejména vágní formulace strategických cílů Otevřená, flexibilní a soudržná společnost respektive Vyvážený rozvoj území.

- Oproti *CSF* byla struktura strategické části *NSRF* zjednodušena vynecháním úrovně prioritních os a takto byly priority formulovány přímo ve vztahu ke strategickým cílům. Stejně jako v případě *CSF* byly jednotlivé priority napojeny na *OP*, přičemž s ohledem na komplikovanost architektury *OP* a požadavek na financování *OP* jen jedním strukturálním fondem je mozaika těchto relací mnohem komplexnější. Vztahy strategických cílů, priorit a *OP* pro regiony cíle Konvergence blíže popisuje tabulka 22 (viz rovněž rámeček 21).

Rámeček 21: Vztah priorit a *OP* v praxi: udržitelný rozvoj cestovního ruchu a využití potenciálu kulturního bohatství, *ROP* Moravskoslezsko a projekt Nový Jičín – město klobouků

Nový Jičín představuje okresní město v Moravskoslezském kraji, které je charakteristické jednak zachovalou památkovou zónou ve svém historickém jádru a jednak dlouhou tradicí výroby klobouků. Tyto dva faktory stojí v pozadí přípravy projektu s názvem Nový Jičín – město klobouků, jehož podstata spočívá ve vytvoření nového návštěvnického centra s výstavní expozicí věnovanou výrobě klobouků a s umístěním v kulturně chráněném objektu lokalizovaném na náměstí v historickém jádru města. Cílem projektu je zvýšit počet návštěvníků města Nový Jičín respektive jeho regionu a to vytvořením nového produktu zážitkové turistiky. Koncepce projektu klade důraz na moderní přístupy k výstavní činnosti na bázi interaktivní prezentace a s aktivním zapojením návštěvníků do poznávání historie a technologie výroby klobouků. Takto expozice nabízí vedle vzdělávací části rovněž možnost vyzkoušet si desítky modelů klobouků nebo si samostatně vyrobit vkusný suvenýr například v podobě mini-kloboučku. Součástí návštěvnického centra je dále městské informační centrum se střediskem Europe Direct, prodejna klobouků, stylová klobouková kavárna a dětský koutek. Dispozičně tvoří všechny části návštěvnického centra jeden funkčně propojený celek. Turistům je tak pod jednou střechou nabízen kompletní servis, najdou zde poučení, informace i zábavu.

Projekt Nový Jičín – město klobouků se v současné době nachází ve finálním stadiu předinvestiční fáze. Na přípravě projektu se podíleli pracovníci Městského úřadu Nový Jičín, přičemž vstupní studie příležitostí byla zpracována společností Momentum – management kulturně historického dědictví. Služby externí firmy byly využity i pro zpracování studie proveditelnosti, která je součástí žádosti o dotaci. Spolupráce s vnějším subjektem byla zvolena zejména z důvodu časové náročnosti sběru a zpracování podkladových materiálů, přičemž zároveň byla využita odborná kvalifikace zpracovatele. Hlavním problémem přípravy projektu se dosud ukazuje sestavení a dodržení celkové koncepce projektu, která již v přípravné fázi musela být detailně rozpracována s ohledem na vyčíslení uznatelných nákladů projektu. Podmínky poskytovatele dotace přitom nebývají příznivé pro následné úpravy i nepředpokládané změny v projektu, které musí být náležitě zdůvodněny a doloženy řadou podkladů. Na tento problém navazují i obtíže spojené s celkovou koordinací provázaných aktivit, které mohou vyústit v tenze na naplnění časového harmonogramu projektu. Partnerem projektu bylo Muzeum Novojičínska. Zaměstnanci Muzea Novojičínska poskytovali odborné rady a informace při přípravě studie proveditelnosti, zejména marketingové analýzy. Přínosem spolupráce byly zejména poskytnuté praktické rady k organizaci návštěvnického centra, které vychází ze zkušeností s provozem obdobného zařízení. Ukončení projektu a tedy otevření návštěvnického centra v Novém Jičíně je plánováno na červen 2011.

Zdroj: Interní informace poskytnuté Městským úřadem v Novém Jičíně

- Z hlediska implementační struktury nedošlo v *NSRF* ve srovnání s *CSF* a přes kritické vyjádření ex-ante hodnotitelů k výrazným změnám. Takto hlavním koordinátorem kohezní politiky v České republice v programovém období 2007-2013 zůstalo *MMR* a to prostřednictvím Národního orgánu pro koordinaci *NSRF*, mezi jehož hlavní úkoly i nadále patří správa informačního systému monitoringu, metodická podpora nebo zpracování výročních a závěrečných zpráv o implementaci *NSRF*. Naopak v *NSRF* není definován Řídící výbor jako poradní orgán. *MMR* dále zřizuje Monitorovací výbor pro *NSRF* označovaný jako Řídící a koordinační výbor. *MF* prostřednictvím svého Národního fondu byla i nadále svěřena funkce platebního a certifikačního orgánu a rovněž orgánu auditu.
- Finanční aspekty řešené v *NSRF* přiznaly nepružnost systému zpětných plateb předchozího programového období a nově byl definován systém předběžných plateb

ze státního rozpočtu pro urychlení finančních toků kohezní politiky. Vedle toho *NSRF* formuloval vztahy mezi *OP* a strukturálními fondy ve smyslu pravidla, podle něhož na jeden *OP* připadá jeden strukturální fond (viz tabulka 23) a rovněž představil indikativní alokaci finančních prostředků pro jednotlivé *OP* (viz obrázek 25). Z hlediska finanční alokace prostředků strukturálních fondů na jednotlivé *OP* je patrné posílení významu tvrdých investičních projektů financovaných z *ERDF* na úkor měkkých projektů financovaných z *ESF*. *OP* s nejvyšší finanční alokací se staly *OP Doprava* a *OPŽP*, následované *ROP*. Podíl *OPVK* a *OPZLZ* jako hlavních *OP* financovaných z *ESF* je relativně nižší oproti předchozímu zkrácenému programovému období. Takto došlo mimo jiné k zohlednění problémů spojených s čerpáním prostředků z *ESF*.

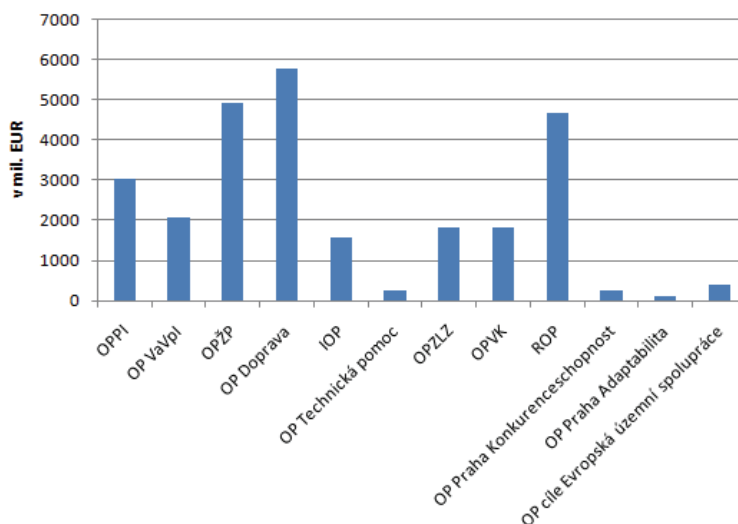
- Z hlediska tempa čerpání finančních prostředků je možné pozorovat podobné problémy jako v předchozím programovém období spojené jednak s pozdním schválením *NSRF* a dílčích *OP* a jednak se specifickými problémy některých *OP* zahrnující opětovně oba hlavní *OP* financované s *ESF* a zejména pak *VaVpI*. Negativní vyhlídky roku 2008 však vystřídalo zrychlení tempa čerpání finanční podpory v letech 2009 a 2010, které stejně jako v předchozím programovém období vytváří předpoklady pro bezproblémové vyčerpání finanční alokace určené pro Českou republiku (viz obrázek 26). Takto v polovině roku 2010 překračuje celková výše poptávaných financí výši alokace celého programového období (MMR ČR 2010b).

Tabulka 23: Vztah *OP* a strukturálních fondů české kohezní politiky v programovém období 2007-2013

Strukturální fond	<i>OP</i>
<i>ERDF</i>	<i>OPPI</i> , <i>OP VaVpI</i> , <i>OPŽP</i> , <i>OP Doprava</i> , <i>IOP</i> , <i>OP Technická pomoc</i> , <i>ROP</i> , <i>OP Praha Konkurenceschopnost</i> , <i>OP cíle Evropská územní spolupráce</i>
<i>ESF</i>	<i>OPZLZ</i> , <i>OPVK</i> , <i>OP Praha Adaptabilita</i>
<i>FS</i>	<i>OPŽP</i> , <i>OP Doprava</i>

Zdroj: upraveno podle MMR (2007)

Obrázek 25: Finanční alokace OP v programovém období 2007-2013



Zdroj: vlastní zpracování podle MMR (2007)

Obrázek 26: Podíl proplacených výdajů na celkové finanční alokaci jednotlivých OP v programovém období 2007-2013



Zdroj: Měsíční monitorovací zpráva MMR o průběhu čerpání strukturálních fondů, FS a národních zdrojů za leden 2009, leden 2010 a srpen 2010

Změny v nastavení kohezní politiky v České republice v programovém období 2007-2013 přinesly celou řadu pozitivních prvků v různých oblastech včetně financování. Příkladem tohoto typu je mimo jiné systém modifikovaných plateb, který redukuje tradiční problém předchozího programového období spojený s nutností zajištění dostatečných finančních prostředků pro předfinancování projektů. Současně však řada problémů v této oblasti přetrvávala, mimo jiné ve vztahu k nejistotě zdrojů kofinancování v období rozpočtových tenzí či kurzových ztrát případně ve vztahu k vedlejším efektům nově vytvářených finančních mechanismů včetně modifikovaných plateb. K dalším uváděným problémům kohezní politiky v programovém období 2007-2013 patří administrativní náročnost projektů či nedostatečná návodnost metodik. Tato skutečnost pak stojí v pozadí úvah o potřebě posunu důrazu monitoringu a hodnocení projektu od formální kontroly chyb při administraci projektu a přísného dodržování pravidel publicity směrem k faktické kontrole výstupů, efektivnosti a celkových přínosů projektů. Rámeček 22 ilustruje tyto problémy na vybraných případových studiích.

Rámeček 22: Zkušenosti s kohezní politikou v České republice v programovém období 2007-2013 na vybraných případových studiích

1. Projekt Rozvoj turistického ruchu na východním Slovácku

Projekt Rozvoj turistického ruchu na východním Slovácku je příkladem investičního projektu realizovaného veřejným sektorem za účelem zvýšení návštěvnosti regionu v odlehlé a turisticky zatím málo navštěvované části Zlínského kraje. Projekt o celkových nákladech ve výši cca 5,4 mil. Kč je spolufinancován ze 70 % z ROP Střední Morava. Hlavním výstupem projektu je výstavba šestice rozhleden a jejich vzájemné propojení, a to jak prostřednictvím turistických a naučných tras, tak i společným informačním a propagačním systémem. Vznikne tak nový ucelený turistický produkt. Zajímavostí, která přináší inovativní prvek do projektu, je zapojení těchto rozhleden do herního systému geocaching, který se stal v posledních letech fenoménem, jenž oslovuje desetitisíce lidí po celé České republice i v zahraničí. Žadatelem o dotaci a realizátorem projektu je mikroregion Východní Slovácko, který představuje svazek 6 obcí ve východní části okresu Uherské Hradiště. Jako partneři projektu vystupují jednotlivé obce mikroregionu, které poskytly pro stavbu rozhleden pozemky ve svém katastru a po skončení projektu budou zajišťovat jejich provoz. Současně obce zajistily z vlastních zdrojů finanční prostředky nutné ke kofinancování projektu. Nefinančním partnerem projektu je Centrála cestovního ruchu Východní Moravy jako krajská

společnost orientovaná na podporu cestovního ruchu ve Zlínském kraji, která bude zapojena do marketingové propagace vytvořeného turistického produktu, zejména v závěrečné fázi projektu. Spolupráci všech partnerů je možné zatím hodnotit jako funkční a stimulující, což je pozitivně ovlivněno skutečností, že všichni finanční partneři jsou přímo zainteresováni na úspěšném dokončení projektu.

Vlastní historie projektu začíná již v roce 2008, kdy byla poprvé podána žádost o dotaci, která však byla zamítnuta z důvodu nevhodně definovaných aktivit projektu vzhledem k požadavkům stanoveným ve výzvě k předkládání žádostí. Mikroregion pak musel čekat dva roky, než byla vyhlášena pro danou oblast podpory ROP Střední Morava další výzva, ve které byla jeho projektová žádost schválena. Doba realizace projektu je stanovena do září 2011, kdy se předpokládá ukončení investiční části projektu. V současnosti se tedy projekt nachází na začátku investiční fáze. Realizace projektu se potýkala či potýká s některými problémovými oblastmi finančně-procesního charakteru:

- První problémová oblast souvisí s rozhodnutím vlády ze srpna roku 2010 pozastavit spolufinancování projektů ze státního rozpočtu z důvodu deficitu veřejných financí. Pokud by takové rozhodnutí zůstalo v platnosti, vedlo by vypadnutí finančního příspěvku ze státního rozpočtu ve výši 4 % celkových užitelných nákladů projektu ke zvýšeným nárokům na vlastní rozpočet žadatelů.
- Druhá problémová oblast je spojena s pozitivními i negativními aspekty nastavení kohezní politiky v programovém období 2007-2013. Takto byl vytvořen systém tzv. modifikovaných plateb, které umožňují příjemci dotace průběžné financování projektu bez nutnosti zajišťování jeho předfinancování z vlastních prostředků žadatele například formou úvěru. V praxi to znamená, že příjemce dotace předloží úřadu *Regionální rady* faktury za objednané služby a provedené práce a ten je ve stanoveném termínu proplatí. Příjemce dotace tak nemusí hradit tyto faktury z vlastního rozpočtu. Nevýhodou tohoto systému je ovšem skutečnost, že faktury musí mít nastavenou nadstandardní délku splatnosti v délce 90 dnů a současně musí být vystaveny na částku minimálně 3,5 mil. Kč. Tyto dvě podmínky významným způsobem omezují výběr možných dodavatelů a příjemce dotace je tak nucen volit z několika velkých společností, které jsou schopny a ochotny tyto podmínky akceptovat. Účast menších regionálních firem a živnostníků v dílčích veřejných soutěžích je tímto velmi ztížena.

2. Projekt Trenčiansko-zlínská inovační platforma (T-ZIP)

Projekt Trenčiansko-zlínská inovační platforma (T-ZIP) představuje příklad neinvestičního projektu subjektů veřejného sektoru realizovaného v období od září 2008 do ledna 2011 a spolufinancovaného téměř z 90 % uznatelných nákladů z *OP Přeshraniční spolupráce Slovenská republika-Česká republika*. V projektu je zapojeno celkem 6 partnerů z České republiky a Slovenska, kteří zahrnují provozovatele vědeckotechnických parků a podnikatelských inkubátorů, univerzity, regionální rozvojovou agenturu a finanční instituci zabývající se nástroji podpory zejména malého a středního podnikání. Hlavním cílem projektu je vytvoření dlouhodobě spolupracujícího mezinárodního týmu z řad profesionálních institucí v oblasti inovačního podnikání a podpora transferu technologií, firemního vývoje a výzkumu a rozvoje technologicky orientovaných malých a středních podniků. V rámci projektu bylo realizováno několik přeshraničních kooperačních a technologických burz a vzdělávacích workshopů k problematice podnikání, byla zpracována řada odborných studií a analýz a vytvořena speciální webová platforma pro spolupráci a komunikaci firem a subjektů působících v oblasti výzkumu a vývoje, tzv. Inovační portál. Praktické zkušenosti při realizaci projektu přitom ukázaly na některé problémové oblasti finančně-procesně-administrativního charakteru:

- Realizace projektu je spojena s časově dlouhými prodlevami jak při schvalování projektových žádostí, tak zejména při kontrole vyúčtování jednotlivých etap projektu a následném proplácení dotace. Tato skutečnost je mimo jiné dána tím, že kromě Řídícího orgánu *OP*, kterým je Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje Slovenské republiky, je v programu zapojena řada dalších zprostředkujících subjektů na české straně zahrnující mimo jiné Centrum pro regionální rozvoj České republiky jako tzv. prvostupňovou kontrolu pro české partnery nebo Zlínský kraj jako jednoho ze šesti regionálních koordinátorů, kteří se podílejí na hodnocení projektových žádostí. V praxi tak nebyla výjimkou situace, kdy po předložení etapové monitorovací zprávy projektu společně s žádostí o platbu poměrné části dotace odpovídající nákladům etapy došlo k proplacení této dotace teprve za 6 měsíců od předložení zprávy. Za zmínku stojí také fakt, že hlavní partner projektu obdržel od Řídícího orgánu *OP* Smlouvu o poskytnutí finančního příspěvku až v době, kdy již jedna čtvrtina projektu byla realizována, tedy cca 10 měsíců po vydání rozhodnutí o schválení žádosti o dotaci.
- V rámci realizace projektu je rovněž nutné počítat s určitou administrativní zátěží, kdy jednotliví členové projektového týmu jsou povinni vykazovat veškeré náklady projektu

ve velmi podrobném členění. S tím souvisí povinnost žadatele zpracovat již v projektové žádosti rozpočet projektu s velmi podrobnou a přesnou specifikací jednotlivých nákladů včetně těch provozních, což je často vzhledem k víceletému trvání projektu poměrně náročný úkol. Při vykazování způsobilých nákladů projektu mohou určité komplikace působit také situace, kdy příjemce dotace vykazuje náklady, které jsou z projektu hrazeny jen částečně. Jako konkrétní příklad lze uvést otázku stanovení dotačního podílu z výše nájemného kancelářských prostor, které příjemce dotace využívá i k jiným činnostem nesouvisejícím s realizací projektu.

- Specifikem *OP* spadajících pod cíl Evropská územní spolupráce, tedy i *OP Přeshraniční spolupráce Slovenská republika-Česká republika*, je vyplácení dotací v eurech se vznikem rizika kurzových ztrát, které v tomto případě nese žadatel/realizátor projektu, zatímco u ostatních českých *OP* je toto riziko na straně Řídícího orgánu. V projektech spolufinancovaných z *OP Přeshraniční spolupráce Slovenská republika-Česká republika* musí žadatel proto počítat s kurzovými ztrátami a být schopen zajistit případné chybějící finanční prostředky z vlastních zdrojů.

3. Projekt *Využívání ICT ve všeobecně-vzdělávacích a odborných předmětech Střední školy gastronomie a obchodu ve Zlíně*

Projekt *Využívání ICT ve všeobecně-vzdělávacích a odborných předmětech Střední školy gastronomie a obchodu ve Zlíně* je příkladem neinvestičního projektu realizovaného zlínskou Střední školou gastronomie a obchodu v partnerství s Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně v období let 2008 až 2011 a spolufinancovaného z prostředků *OPVK*. Projekt byl připravován pracovníky školy, kteří za tímto účelem absolvovali školení v oblasti projektového managementu v rámci jiného projektu podporovaného z *ESF*. Hlavním cílem v současné době realizovaného projektu je zvýšení kvality výuky prostřednictvím širšího propojení výukových metod a využití informačních technologií v souladu s požadavky moderní doby. Ideově se projekt skládá ze tří vzájemně logicky propojených fází. První fáze se zaměřila na školení vyučujících v oblasti jednak tvorby učebních pomůcek a jednak v oblasti práce s informačními technologiemi, druhá fáze na vytváření metodických pomůcek a podpor zkvalitňujících výukový proces (např. prezentace navazující interaktivní kontakt vyučujícího se studenty, práce s komerčními výukovými programy a další) a třetí fáze pak na pilotní ověřování vytvořených metodických inovací ve výuce. V aplikační rovině projektu byl důraz

kladen na evaluační dimenzi na bázi zpětné vazby proškolených studujících. Celkově je projekt jeho realizátory hodnocen jako přínosný pro všechny cílové skupiny, přesto zkušenosti poukazují na některé skutečnosti, se kterými se bylo nutné v průběhu realizace vyrovnat. Jedná se zejména o:

- časté změny metodických postupů, které upravovaly administrativu projektu, přičemž tyto změny se dotýkaly zejména formální a nikoliv věcné podstaty projektu (např. změny ve velmi striktních pravidlech publicity a další),
- vyrovnání se s časovým rámcem finančních toků projektu a to zejména v případě, kdy zálohová platba nepokrývala výši nákladů období před přijetím vlastní zpětné platby pro pokrytí nákladů.

4. Projekt Vývoj technologií pro těžbu a likvidaci sedimentu z vodních nádrží

Projekt Vývoj technologií pro těžbu a likvidaci sedimentu z vodních nádrží je příkladem investičního projektu realizovaného klastrem CREA Hydro&Energy, o.s. v období let 2009-2012 a spolufinancovaného z prostředků *OPPI*. Projekt byl připravován v časovém horizontu šesti měsíců pracovníky klastru ve spolupráci s odborníky z jednotlivých firem, které klastr utváří. Firmy se současně podílí na realizaci projektu jako partneři, čímž dochází k praktickému uplatnění myšlenek principu partnerství. Mezi hlavní pozitiva, která projekt v tomto směru přinesl, patří prohloubení již existujících vazeb mezi členy klastru a rozšíření spolupráce členů klastru na další společně realizované, komerční projekty.

Hlavní motivací pro předložení projektu byla snaha nadále zlepšovat fungování klastru a současně usilovat o zvýšení jeho konkurenceschopnosti. Na tomto základě byl formulován i hlavní cíl projektu v podobě vývoje komplexní technologie na těžbu a likvidaci sedimentu z vodních nádrží, která klastru umožní zajistit ucelenou nabídku služeb pro návrh a realizaci likvidace dnového sedimentu především vodárenských staveb, ale i kanálů a řek. Poznamenejme, že likvidace sedimentu se uvažuje bez omezení vodohospodářské funkce a že technologie zajistí minimální nárok na změnu režimu vodního díla hlavně u vodárenských nádrží a současně nebude vyžadovat omezení výroby elektrické energie.

Přes celkovou spokojenost s realizací projektu ukazují zkušenosti jeho řešitelů i na některé oblasti, v nichž byla potřeba flexibilně reagovat na výzvy vesměs externího charakteru:

- První oblastí v tomto směru byla obsahová a časová náročnost přípravy projektu. Metodologická dimenze přípravy projektu byla řešena prostřednictvím konzultací

s externí společností specializující se na zpracování studie proveditelnosti. Tento krok byl motivován absencí zkušeností pracovníků klastru s přípravou podobného dokumentu, který je jednou z povinných příloh projektové dokumentace. Poznamenejme však, že konzultace se týkaly jen velmi specifických otázek tvorby studie proveditelnosti a že prakticky celá dokumentace byla zpracována projektovým týmem klastru. Problém časové náročnosti spočíval v potřebě koordinace velkého počtu členů klastru a byl často řešen operativně na bázi on-line komunikačních technologií.

- Druhá oblast v tomto směru je spojena s měnicími se formálními požadavky ze strany poskytovatele dotace a s administrativní náročností realizace projektu (např. změna požadovaných dokumentů či správná interpretace podmínek poskytnutí dotace), které vyžadovaly dodatečné konzultace s Řídícím orgánem *OPPI*. Poukažme v tomto směru na dobré zkušenosti v komunikaci s pracovníky agentury CzechInvest, což umožnilo flexibilně vzniklé nejasnosti řešit.

Zdroj: Interní informace poskytnuté relevantními aktéry projektu

5.4. Střípky projektového managementu kohezní politiky

Příprava projektů předkládaných k financování ze strukturálních fondů *EU* se řídí celou řadou postupů a pravidel. Primárně příprava projektové žádosti a následné řízení projektu vychází z následujících dokumentů:

- *Programový dokument*

Programový dokument představuje vlastní znění daného *OP* a je klíčovým strategickým dokumentem. Ve svém obsahu programový dokument zejména:

- hodnotí současnou situaci České republiky v příslušné oblasti včetně SWOT analýzy,
- formuluje strategii *OP* prostřednictvím globálního a specifického cíle a zejména pak prioritních os a oblastí podpory,
- charakterizuje jednotlivé prioritní osy a oblasti podpory včetně podporovaných aktivit, cílových skupin a oprávněných příjemců podpory,
- definuje indikátory pro monitoring a evaluaci,
- stanovuje finanční plán *OP* pro jednotlivé roky a prioritní osy,
- vymezuje způsob implementace *OP* (výkonné orgány včetně řídicího orgánu případně zprostředkujícího subjektu, systém finančních toků, monitoringu a kontroly a další).

- *Prováděcí dokument*

Prováděcí dokument navazuje na programový dokument *OP* a obsahuje detailní informace k implementaci *OP* v rámci jednotlivých prioritních os a oblastí podpory. Prováděcí dokument stanovuje pro jednotlivé oblasti podpory:

- globální cíl a specifické cíle oblasti podpory,
- prioritní témata,
- formu, výši a typ podpory,
- rámcový výčet způsobilých výdajů,
- výčet možných příjemců podpory,
- územní zaměření podpory,
- seznam monitorovacích indikátorů a další podmínky realizace projektů.

- *Výzva k předkládání projektů*

Pro jednotlivé oblasti podpory *OP* jsou vyhlašovány výzvy k předkládání projektů. Výzvy blíže specifikují zejména:

- seznam podporovaných aktivit a další podmínky pro realizaci projektu,
- způsobilé výdaje v rámci projektu,
- oprávněné příjemce podpory,
- cílovou skupinu projektu,
- finanční rámec projektu včetně minimální a maximální výše finanční podpory na jeden projekt, způsobilost nákladů, případně otázky řešení nepřímých nákladů,
- časový rámec projektu včetně stanovení nejzazšího termínu ukončení projektu,
- nabídku relevantních monitorovacích indikátorů,
- celkovou finanční alokaci dané výzvy.

Každá výzva je specifická svým časovým případně územním vymezením. Výzva bývá zpravidla vyhlašována po dobu přibližně dvou měsíců a je v ní přesně stanoveno, od kterého data a do kdy je možné projektové žádosti předkládat. Výjimku tvoří tzv. průběžné výzvy, které nejsou omezeny časově ale stavem čerpání celkové finanční alokace, kdy výzva je ukončena po vyčerpání všech alokovaných finančních prostředků. Součástí každé výzvy k předkládání projektů je více či méně rozsáhlá dokumentace obsahující formuláře a přílohy, které musí žadatel k projektové žádosti doplnit a dále návody a metodické postupy usnadňující žadateli správné nastavení parametrů projektu a vyplnění projektové žádosti a jejích příloh. Významnou součástí každé výzvy je rovněž přehled hodnotících kritérií včetně

jejich bodové hodnoty, na jejichž základě je každá projektová žádost v rámci dané výzvy hodnocena. Žadatel tak má možnost se dopředu seznámit se systémem hodnocení projektů a získat přehled o tom, na které aspekty projektu je prostřednictvím přidělené váhy kritérií kladen nejvyšší důraz (viz rámeček 23).

Specifikem výzev u *ROP* je nový model administrace žádostí, který vstoupil v platnost v lednu 2010. V rámci tohoto systému jsou projektové žádosti zpracovávány ve dvou etapách. V první etapě zpracuje žadatel na základě vyhlášené výzvy základní žádost včetně příloh a teprve po jejím vyhodnocení a schválení výborem *Regionální rady* projekt postupuje do druhé etapy, v rámci které žadatel dopracuje projekt a projektovou žádost do finální podoby, kde jsou již detailně rozpracovány technické a finanční aspekty projektu. Poznamenejme, že postup projektu do další etapy a dopracování projektové žádosti však ještě nezaručuje konečné schválení projektu a poskytnutí dotace. I ve druhé etapě musí projekt před přiznáním dotace projít úspěšným hodnocením.

- *Příručka pro žadatele*

Čtvrtým zásadním dokumentem pro tvorbu projektových žádostí daného *OP* je příručka pro žadatele. Příručka pro žadatele je součástí dokumentace ke každé výzvě pro předkládání žádostí o dotaci⁶⁵. Z hlediska svého obsahu příručka pro žadatele podrobněji rozvádí informace uvedené v prováděcím dokumentu *OP* a to zejména v oblastech:

- kritéria oprávněnosti (typ žadatele, místo realizace, cílové skupiny, podporované aktivity projektu, finanční rozsah projektu a další),
- popis postupu předkládání projektových žádostí z formálního hlediska včetně způsobu odevzdání výsledné projektové žádosti,
- způsob hodnocení a schvalování projektu (viz rámeček 23),
- základní podmínky pro realizaci projektu, které dále upravuje příručka pro příjemce.

Rámeček 23: Proces hodnocení projektů kohezní politiky na příkladu *OPVK*

Příručka pro žadatele ve verzi z roku 2009 podrobně specifikuje proces hodnocení projektů předkládaných v rámci výzev *OPVK*, když definuje a blíže charakterizuje čtyři fáze tohoto procesu (MŠMT 2009):

⁶⁵ Příručka pro žadatele není neměnný dokument, neboť požadavky stanovené Řídícím orgánem *OP* se mohou v čase vyvíjet a upravovat.

1. Formální hodnocení

V první fázi jsou hodnocena formální kritéria projektové žádosti (např. kompletnost příloh, dodržení pravidel o svázání žádosti a další). Nesplnění podmínek formálního hodnocení není důvodem k vyřazení projektu. V takovém případě vyzve hodnotící subjekt předkladatele žádosti k odstranění nedostatků v časově omezené lhůtě, projekt však postupuje do druhé fáze hodnocení.

2. Hodnocení přijatelnosti

Hodnocení přijatelnosti hodnotí soulad žádosti se základními podmínkami výzvy (např. oprávněnost žadatele a partnerů, délka projektu, výše požadovaných prostředků a další). Nesplnění podmínek tohoto hodnocení vede k vyřazení projektové žádosti.

3. Hodnocení věcné

Věcné hodnocení posuzuje projekt vzhledem ke stanoveným kritériím, přičemž každému kritériu je přiřazen maximální počet bodů k hodnocení. Rozlišují se v tomto směru obecná kritéria platná pro celý OP a specifická kritéria platná pro jednotlivé výzvy. Hodnocení provádí nejčastěji dva individuální hodnotitelé prostřednictvím bodování projektu vzhledem ke kritériím. Maximálně může projekt získat 100 bodů, přičemž hranice pro vyřazení žádosti je 65 bodů. Pokud se stane, že jeden hodnotitel žádost doporučí a druhý nedoporučí, případně je rozdíl v jejich hodnocení vyšší než 20 bodů, posuzuje hodnocení třetí hodnotitel a žádosti je přiřazen průměr hodnocení dvou bližších hodnotitelů nebo průměr hodnocení hodnotitelů se stejným doporučením. Projekt, který získá více než 65 bodů v průměru, postupuje do poslední fáze hodnocení⁶⁶.

Mezi hlavní kritéria věcného hodnocení projektových žádostí, jejichž splnění je spojeno s nejvyššími bodovými zisky, patří posouzení finančního řízení projektu, reálnosti vytvořeného rozpočtu projektu a přiměřenosti uvedených nákladů vzhledem k naplánovaným aktivitám. K dalším významným hodnotícím kritériím patří obsahová stránka projektu z hlediska zdůvodnění potřeby realizace projektu, nastavení klíčových aktivit, realizovatelnost projektu, zkušeností žadatele s řízením projektů, posouzení možných rizik projektu a způsobů jejich řešení.

⁶⁶ Projektům, které jsou součástí schváleného Integrovaného plánu rozvoje města (schválení řídicím orgánem ROP nebo IOP), je k celkovému počtu získaných bodů přičtena navíc 10 procentní bodová bonifikace. Podmínkou pro získání této bonifikace je, že projekt musí v rámci věcného hodnocení získat alespoň 65 bodů a nesmí mít negativní vliv na horizontální témata.

Zvláštní zřetel při zpracování projektové žádosti je potřeba klást na horizontální témata, ve kterých je řešen vliv projektu na zajišťování rovných příležitostí z hlediska pohlaví, věku, národnosti, náboženského vyznání a dalších aspektů a dále vliv projektu na udržitelný rozvoj území. Přestože při věcném hodnocení mohou být za pozitivní vliv projektu na horizontální témata uděleny pouze 4 body, případné zjištění negativního vlivu projektu na některou z uvedených složek je důvodem pro vyřazení žádosti z dalšího hodnocení.

4. Hodnocení výběrovou komisí či expertní skupinou

V poslední fázi hodnocení probíhá výběr projektů, které prošly třetí částí hodnocení. Výběrová komise se při svém výběru řídí přiděleným počtem bodů, nicméně může jednak změnit pořadí projektů a jednak do projektu zasáhnout například zkrácením rozpočtu nebo změnou hodnot monitorovacích indikátorů. Konečné schválení projektů pak připadá na řídicí orgán případně zprostředkující subjekt.

Zdroj: MŠMT (2009)

- *Příručka pro příjemce*

Příručka pro příjemce je součástí dokumentace každé výzvy a pro realizátory projektu se stává stěžejním dokumentem v případě úspěšného schválení projektové žádosti. Příručka pro příjemce upravuje zejména následující problémové okruhy realizace projektu (viz rámeček 24):

- způsoby řešení změn v projektu⁶⁷,
- procesy finančního řízení včetně požadavků na evidenci a archivaci účetních a jiných dokladů respektive způsobů platby výdajů projektu⁶⁸,
- pravidla pro výběr dodavatelů na základě výběrových a zadávacích řízení,
- pravidla zpracování monitorovacích zpráv,
- sankce při nenaplnění monitorovacích indikátorů,
- pravidla publicity⁶⁹.

⁶⁷ V tomto směru lze rozlišit nepodstatné změny, u nichž je definován požadavek na zajištění informovanosti poskytovatele podpory v monitorovací zprávě a podstatné změny vyžadující schválení ze strany poskytovatele.

⁶⁸ Dokumenty k projektům podpořených z evropských fondů musí být archivovány až do roku 2025. Proto je doporučeno pořizovat elektronické verze dokumentů a to zejména tam, kde hrozí mizení tisku.

⁶⁹ V případě evropských projektů jsou aplikovány poměrně striktní pravidla publicity. Za tímto účelem byl vytvořen manuál jednotné vizuální identity, který mimo jiné upravuje pořadí log umístěných na všech

Rámeček 24: Vybrané aspekty realizace projektů kohezní politiky

Realizace projektů kohezní politiky je spojena s potřebou dodržet celou řadu pravidel a požadavků. Jedním z těchto pravidel je požadavek na zpracování monitorovacích zpráv příjemcem podpory jako nástroje kontroly postupu realizace projektu. Rozlišit lze průběžné monitorovací zprávy zpracovávané během realizace projektu, závěrečnou monitorovací zprávu zpracovávanou po ukončení projektu a monitorovací zprávy o udržitelnosti projektu předkládané po dobu požadované udržitelnosti projektu, tj. zpravidla 5 let od ukončení realizace projektu. Monitorovací zpráva obsahuje zejména popis realizovaných klíčových aktivit a informace o aktivitách realizovaných nad rámec klíčových aktivit, popis klíčových aktivit plánovaných v dalším monitorovacím období, popis opatření pro zajištění publicity, popis podstatných a nepodstatných změn v projektu, popis dosažených hodnot monitorovacích indikátorů včetně zdrojů dat a žádost o platbu na základě soupisky účetních dokladů.

Další pravidla projektů kohezní politiky jsou finančního charakteru. Takto je v první řadě formulován požadavek na vedení odděleného účetnictví projektu. Soupiska všech účetních dokladů včetně jejich kopie slouží jako základ pro podávání žádostí o platbu příjemci podpory. Platby mohou být v rámci projektu poskytovány jako zálohové platby ve stanovené výši a do stanovené časové lhůty od začátku projektu bez podání žádosti o platbu, průběžné platby na základě žádosti o platbu jako součást monitorovacích zpráv a závěrečné platby do 30 dní od schválení závěrečné zprávy. Tento postup je spojen s problémy pro řadu žadatelů danými zpětným proplácením faktur, přičemž tento problém se stal ožehavým zejména v souvislosti s obtížnějším přístupem k úvěrům v době finanční krize. Na tomto základě byl zaveden dříve uváděný systém modifikovaných plateb (viz rámeček 22).

Zdroj: Vlastní kompilace na základě MŠMT (2009), RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2010)

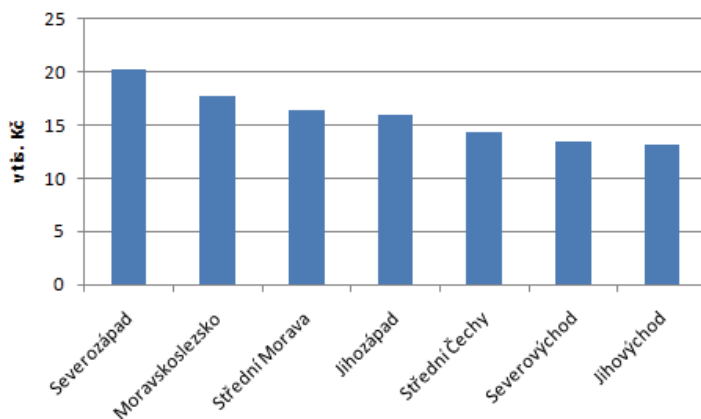
5.5. ROP Střední Morava

Členění území České republiky na 8 regionů soudržnosti vytváří základ architektury ROP cíle Konvergence v programovém období 2007-2013. Speciální postavení přitom zaujímá region soudržnosti hlavního města Prahy, který svou úrovní HDP na obyvatele není oprávněn čerpat

materiálech vydaných v rámci projektu včetně prezenčních listin, minimální velikosti log, požadované barvy pro různé typy log a další.

finanční podporu v rámci cíle Konvergence a jehož začlenění do kohezní politiky je řešeno prostřednictvím dvou *OP* cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Celkem tak bylo v případě České republiky zpracováno v programovém období 2007-2013 sedm *ROP* cíle Konvergence, přičemž pro území vymezené hranicemi Olomouckého a Zlínského kraje je relevantní *ROP* Střední Morava. Celková finanční alokace *ROP* Střední Morava v programovém období 2007-2013 činí 657,4 mil. EUR⁷⁰, což řadí *ROP* Střední Morava na páté místo mezi *ROP* České republiky z hlediska celkového objemu finanční alokace (viz MMR 2007). V relativním vyjádření připadá na jednoho obyvatele regionu soudržnosti střední Morava částka 16,4 tisíc Kč z *ROP Střední Morava*, třetí nejvyšší částka ze všech *ROP* České republiky (viz obrázek 27).

Obrázek 27: Výše finanční alokace *ROP* připadající na jednoho obyvatele regionů soudržnosti v programovém období 2007-2013



Zdroj: vlastní výpočet na základě MMR (2007) a údajů Českého statistického úřadu pro počet obyvatel regionů soudržnosti v roce 2008

ROP Střední Morava představuje v programovém období 2007-2013 základní strategický dokument kohezní politiky v regionu soudržnosti Střední Morava, který na základě identifikovaných rozvojových priorit definuje směry implementace kohezní politiky

⁷⁰ Poznamenejme, že v programovém období 2004-2006 byla finanční alokace *SROP* pro region soudržnosti Střední Morava výrazně nižší, když dosahovala částky 67 mil. EUR.

v regionu. Proces zpracování *ROP* Střední Morava vycházel z platných evropských, národních a krajských koncepčních dokumentů a současně plně respektoval relevantní legislativu *EU* i České republiky. Výsledný dokument *ROP* Střední Morava je členěn do šesti hlavních kapitol. První kapitola se zabývá socioekonomickou analýzou regionu, která popisuje prostřednictvím standardních ukazatelů situaci regionu a jejímž závěrem je shrnující SWOT analýza. Dosažené analytické výstupy jsou základem tvorby strategie a identifikace strategických nástrojů, jejichž využití sleduje naplnění programových cílů formulovaných v kapitole druhé. Ve třetí kapitole jsou programové cíle dokumentu dále rozvedeny prostřednictvím prioritních programových os a oblastí podpory. Čtvrtá kapitola definuje hodnoty stanovených indikátorů, jichž má být dosaženo po ukončení programu. Předposlední kapitola je věnována procesu implementace programu a závěrečná kapitola přiřazuje v podobě finančního plánu naplňování vytyčených cílů odpovídající finanční prostředky. Dokument *ROP* Střední Morava je doplněn a zpřesněn dle příslušných pravidel pro tvorbu *OP* svým Prováděcím dokumentem, který především podrobně vymezuje pravidla realizace jednotlivých prioritních os a oblastí podpory. Výchozím bodem koncepční části, a tedy principu programování, *ROP* Střední Morava je formulace vize a na ni navazující strategie dokumentu. Takto vize *ROP* Střední Morava mimo jiné tvrdí, že (RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007):

„Střední Morava musí srovnat ekonomické tempo s ostatním územím ČR. Budoucnost regionu je ve zvýšení celkové dynamiky, ale zvláště posílení konkurenceschopnosti regionu. Tu v regionu představuje restrukturalizace nemalé části ekonomiky do odvětví s globální perspektivou. (...) Postupně bude vyrovnán handicap pohraničních území stejně jako dopravní dostupnosti a obsluhy značné části území. Přitom neztratí kvality přírodního prostředí a kouzlo tradic. Šetrný přístup a citlivé spojení s kulturními, rehabilitačními a relaxačními kapacitami vytvoří silný segment turismu. Ten stabilizuje ekonomiku zejména venkovského prostoru. (...) Region zvládne stárnutí populace a jiné sociální dopady nejen rozvojem nových služeb, úrovní dopravní obsluhy, zdravotní infrastrukturou, ale i novými aktivitami, jež obyvatelům nabídne. (...)

Takto velmi komplikovaná vize *ROP* Střední Morava zohledňuje základní stavební kameny kohezní politiky dané myšlenkou hospodářské, sociální a rovněž územní soudržnosti v kontextu udržitelného rozvoje. Explicitně jsou přitom zmíněna velká témata kohezní politiky do budoucna v podobě účinku globalizace či stárnutí obyvatelstva. Strategie následně charakterizuje předpokládanou podobu regionu soudržnosti na konci programového období. Takto bude v roce 2013 region soudržnosti Střední Morava regionem, který se vyznačuje (RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007):

- vyspělejší, rozvinutější a udržovanější dopravní infrastrukturou,

- zkvalitněným vzdělávacím procesem, vedoucím k pružnějšímu vstupu na trh práce, a naplněným inovačním potenciálem,
- kvalitní a moderní soustavou zařízení sociální péče,
- zlepšeným a zkvalitněným zdravotním stavem obyvatelstva, jež v regionu žije a pracuje,
- efektivně využitým podnikatelským potenciálem pro služby, moderní zpracovatelský průmysl i pro cestovní ruch a volný čas,
- nabídkou a infrastrukturou cestovního ruchu výrazně přispívající k celkovému ekonomickému výkonu regionu,
- ekonomickou vyspělostí i strukturou srovnatelnou s úrovní ČR.

Tabulka 24: Struktura cílů a prioritních os *ROP Střední Morava*

Globální cíl	Specifické cíle	Prioritní osy
Zvýšení ekonomické vyspělosti, zlepšení konkurenceschopnosti regionu soudržnosti Střední Morava a životní úroveň jeho obyvatel ve svém komplexu	1 - Zajištění efektivní, flexibilní a bezpečné dopravní infrastruktury v rámci regionu soudržnosti Střední Morava a spolehlivé, kvalitní a integrované veřejné dopravní služby	1 Doprava
	2 - Zlepšení kvality života v regionu soudržnosti Střední Morava, zvýšení atraktivity regionálních center, měst a obcí, zajištění kvalitní a dostupné sociální služby a příznivých, podpůrných podmínek pro podnikání	2 Integrovaný rozvoj a obnova regionu
	3 - Zlepšení atraktivnosti regionu soudržnosti Střední Morava pro účely cestovního ruchu zlepšením jeho infrastruktury, služeb, informovanosti a propagace	3 Cestovní ruch
	4 - Zajištění dostatečné administrativní kapacity, efektivního řízení a implementace, informovanosti, kontroly, sledování a hodnocení <i>ROP Střední Morava</i> a posílení vnitřní absorpční kapacity	4 Technická pomoc

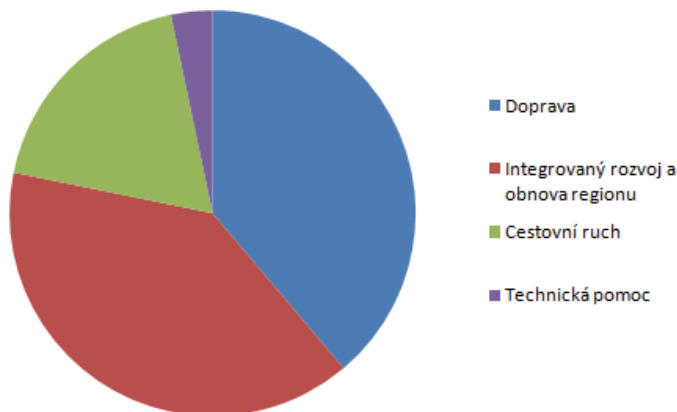
Zdroj: RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2007), RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2010)

Vize a strategie *ROP Střední Morava* je následně rozvedena do podoby globálních a specifických cílů s následnou návazností na formulované prioritní osy programu.

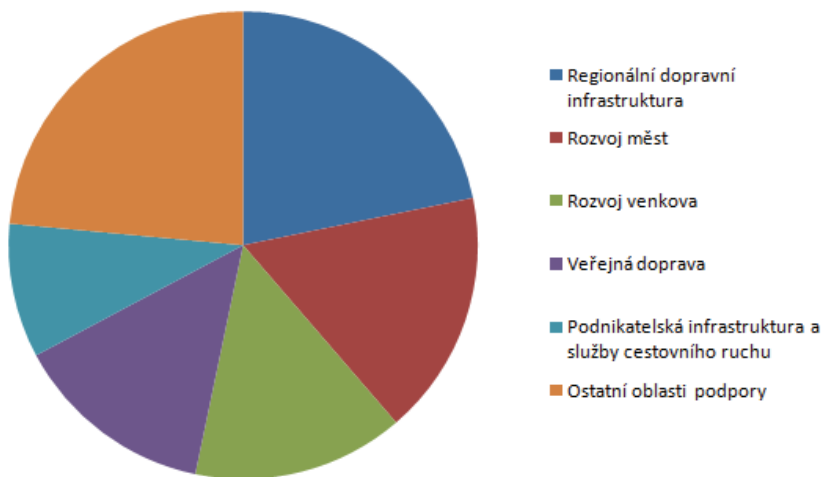
Poznamenejme, že v dokumentu *ROP Střední Morava* jsou definovány pouze tři specifické cíle, čtvrtý specifický cíl je doplněn v Prováděcím dokumentu *ROP Střední Morava*. Tabulka 24 uvádí základní strukturu cílů a prioritních os *ROP Střední Morava*.

ROP Střední Morava je realizován prostřednictvím 4 prioritních os, které jsou dále členěny na 13 oblastí podpory (viz tabulka 25). Obrázek 28 znázorňuje rozložení finanční alokace *ROP Střední Morava* mezi čtyři prioritní osy. Takto je patrný nejvyšší podíl finanční alokace připadající na prioritní osu zaměřenou na integrovaný rozvoj a obnovu regionu (39 % alokace) respektive na regionální dopravu (39 % alokace). Další dvě prioritní osy vykazují nižší podíly. Obrázek 29 pak doplňuje základní informaci o distribuci finančních prostředků *ROP Střední Morava* mezi prioritní osy o rozložení alokace na úrovni oblastí podpory. V tomto ohledu je patrný nejvyšší podíl finanční alokace připadající na oblasti podpory Regionální dopravní infrastruktura (22 % alokace), Rozvoj měst (17 %), Rozvoj venkova (15 %), veřejná doprava (14 %) a podnikatelská infrastruktura a služby cestovního ruchu (9 %). Podíly ostatních oblastí podpory jsou nižší.

Obrázek 28: Rozložení finanční alokace mezi prioritní osy *ROP Střední Morava*



Zdroj: RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2007), RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2010)

Obrázek 29: Rozložení finanční alokace mezi oblasti podpory ROP Střední Morava

Zdroj: RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2007), RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2010)

Pro každou oblast podpory dále ROP Střední Morava vymezuje přehled podporovaných aktivit (tabulka 25). V rámci těchto aktivit je možné identifikovat tematickou a prostorovou synergii vzhledem k dalším OP. Takto se například aktivity oblasti podpory Regionální dopravní infrastruktura zaměřují na silnice 2. a 3. třídy, které jsou v majetku krajů. Problematika silnic vyšších tříd je řešena v OP Doprava. V podobném duchu je koncipována i prioritní osa Podpora podnikání, která je v případě ROP Střední Morava soustředěna na regionální úroveň. Vztahy různých politik dokládá i ryze územní dimenze ROP Střední Morava v rámci prioritní osy Integrovaný rozvoj a obnova regionu, která člení oblasti podpory vzhledem k postavení obcí v sídelní hierarchii regionu soudržnosti, přičemž problematika nejmenších obcí do 500 obyvatel je řešena prostřednictvím Programu rozvoje venkova České republiky pro období 2007-2013 jako součástí CAP. Konečně poznamenejme, že ROP Střední Morava specifikuje pro každou oblast podpory oprávněné příjemce podpory, kterými jsou například v případě nejštědřeji financované prioritní osy Regionální dopravní infrastruktura zejména kraje a jejich zřizované či zakládané organizace (např. příspěvková organizace Ředitelství silnic Zlínského kraje) a relativně méně často také obce, dobrovolné svazky obcí, organizace zřizované či zakládané obcemi či Správa železniční dopravní cesty nebo v případě oblasti podpory Podpora podnikání výhradně malé a střední podniky.

Tabulka 25: Prioritní osy, oblasti podpory a podporované aktivity ROP Střední Morava

Prioritní osy	Oblast podpory	Vybrané podporované aktivity
Doprava	Regionální dopravní infrastruktura	Modernizace, výstavba, odstraňování nebezpečných míst a opatření snižující dopady provozu na životní prostředí na silnicích 2. a 3. třídy; modernizace regionálních letišť
	Veřejná doprava	Výstavba přestupních terminálů integrované veřejné dopravy; modernizace systémů veřejné dopravy (sítě zastávek, dopravní prostředky, informační systémy a další)
	Bezmotorová doprava	Výstavba regionálně významných stezek pro bezmotorovou dopravu (zejména výstavba cyklostezek)
Integrovaný rozvoj a obnova regionu	Rozvoj regionálních center	Projekty realizované na území měst Olomouce a Zlína formou integrovaných plánů rozvoje měst
	Rozvoj měst	Rozvoj obcí s 5 až 50 tisíc obyvateli - fyzická revitalizace území; sociální, vzdělávací a zdravotnická infrastruktura; JESSICA
	Rozvoj venkova	Rozvoj území obcí s 500 až 5 tisíc obyvateli ⁷¹ - fyzická revitalizace území; sociální, vzdělávací a zdravotnická infrastruktura
	Podpora podnikání	Regenerace brownfields pro podnikání; dopravní a technická infrastruktura menších průmyslových zón
Cestovní ruch	Integrovaný rozvoj cestovního ruchu	Rozvoj území s vysokou koncentrací infrastruktury a služeb cestovního ruchu na bázi integrovaného plánu rozvoje území
	Veřejná infrastruktura a služby	Rozvoj území bez vysoké koncentrace infrastruktury a služeb cestovního ruchu - modernizace infrastruktury cestovního ruchu, informační systémy
	Podnikatelská infrastruktura a služby	Modernizace a výstavba infrastruktury cestovního ruchu včetně navazujících služeb a včetně ochrany kulturních památek
	Propagace a řízení	Komplexní marketing turistické destinace, (nad)regionální produkty cestovního ruchu, informační a rezervační systém, certifikace služeb

Pozn.: Prioritní osa Technická pomoc se člení na dvě oblasti podpory v podobě Podpory řídicích, implementačních a kontrolních úkolů Řídícího orgánu respektive Podpory zvyšování absorpční kapacity regionu. Prioritní osa se zaměřuje na aktivity v oblasti řízení, implementace, monitoringu a kontroly realizace ROP Střední Morava (např. pořízení a správa IT systémů, rozvoj lidských zdrojů, informování a publicita, školení a semináře, poradenství).

Zdroj: RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2007), RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2010)

⁷¹ Obce do 500 obyvatel jsou podporovány v rámci Programu rozvoje venkova České republiky.

Speciální zmínku zaslouží oblasti podpory orientované na integrovaný rozvoj území, což se v případě *ROP Střední Morava* týká oblasti podpory Rozvoj regionálních center a Integrovaný rozvoj cestovního ruchu. První z uvedených oblastí podpory je relevantní pro krajská města regionu soudržnosti Střední Morava, kdy je podpora *ROP Střední Morava* poskytována na základě městem zpracovaného *Integrovaného programu rozvoje města* (dále jen *IPRM*), druhá z uvedených oblastí podpory pak pro území s vysokým potenciálem rozvoje cestovního ruchu vymezeného na základě koncentrace ubytovacích kapacit a počtů zaměstnanců v ubytovacích zařízeních a rozvíjeného prostřednictvím *Integrovaného plánu rozvoje území* (dále jen *IPRÚ*).

IPRM se rozumí soubor vzájemně obsahově a časově provázaných projektů, které jsou realizovány buď ve vybrané zóně města (tzv. zónový přístup) nebo spolu souvisí tematicky (tzv. tematický integrovaný přístup). Projekty podporované v rámci *IPRM* mohou zahrnovat regeneraci brownfields a specifických městských zón, modernizaci veřejných prostranství, rozvoj infrastruktury v oblasti školství a vzdělávání, rozvoj infrastruktury pro zdravotnictví či aktivity zaměřené na posilování sociální soudržnosti, kvality života a zdraví městského obyvatelstva. Tematicky mohou být řešeny například otázky veřejné dopravy, zeleně, volnočasových aktivit či problematika parkování. *ROP Střední Morava* také definuje typ území určeného k podpoře v rámci *IPRM*, kdy se musí jednat o deprivované území s koncentrací negativních jevů (např. vysoká nezaměstnanost, kriminalita, sociální vyloučení) nebo území s vysokým potenciálem růstu, kde prostředky ze strukturálních fondů mohou být úspěšně využity ke zvýšení konkurenceschopnosti daného území (srovnej s RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007). Takto bylo v případě Zlína jako *IPRM* vymezeno území centra města s cílem jeho přeměny na moderní společensko-kulturní a vzdělávací centrum (STATUTÁRNÍ MĚSTO ZLÍN 2008).

IPRÚ se rozumí soubor vzájemně obsahově a časově provázaných projektů, které směřují k rozvoji cestovního ruchu v území s vysokým potenciálem⁷², s důrazem na koncentraci a provázanost aktivit a jejich efektivnost. Myšlenková podstata *IPRÚ* zdůrazňuje význam principu partnerství a programování. Takto v první fázi tvorby *IPRÚ* stanovuje jeho předkladatel jednak cíle *IPRÚ* a jednak strategii dosažení cílů. Po schválení *IPRÚ* vyhláší Řídící orgán *ROP Střední Morava* po dohodě s předkladatelem *IPRÚ* specifické výzvy k předkládání projektů se záměrem naplnit cíle schváleného *IPRÚ*. Podporovanými aktivitami

⁷² V rámci Olomouckého kraje se jedná o Jesenícko, Šumpersko a Olomouc, v rámci Zlínského kraje o Luhačovicko, Rožnovsko a Horní Vsacko.

v rámci *IPRÚ* jsou rozvoj a obnova infrastruktury pro aktivní a kulturně-poznávací formy cestovního ruchu, lázeňství a výstavnictví včetně návazné infrastruktury, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných primárně pro cestovní ruch včetně návazné infrastruktury, vybudování jednotného systému turistických okruhů, naučných stezek a navigačních tabulí v turistické destinaci a stavební úprava kulturní památky, technické památky nebo kulturní zajímavosti se záměrem využití pro cestovní ruch včetně návazné infrastruktury (srovnej s RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007, RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2010).

Pro monitoring a hodnocení realizace *ROP* Střední Morava vzhledem ke stanoveným cílům byl v jeho architektuře definován systém indikátorů, který plní tři základní funkce (RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007, RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2010):

- využití pro charakteristiku sociálně-ekonomického prostředí,
- využití pro monitorovací funkci,
- využití pro evaluační funkci pro odvození úspěšnosti programu.

Samotný systém indikátorů *ROP* Střední Morava tvoří dva druhy indikátorů v podobě indikátorů kontextu a indikátorů programu, které jsou definovány na úrovni jednak celého programu a jednak prioritních os.

Indikátory kontextu zajišťují kvantifikovanou informaci o ekonomické, sociální a ekologické situaci regionu soudržnosti Střední Morava. Ukazatele kontextu vycházejí z provedené socioekonomické analýzy a jejích výstupů. V rámci *ROP* Střední Morava je definováno celkem 15 indikátorů kontextu s výchozími hodnotami pro roky 2005 a 2006, mezi které mimo jiné patří (srovnej s RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007, RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2010):

- úroveň regionálního HDP na obyvatele,
- míra ekonomické aktivity obyvatel starších 15 let,
- obecná míra registrované nezaměstnanosti,
- průměrná měsíční mzda v Kč,
- index stáří,
- podíl osob s vysokoškolským vzděláním starších 15 let,
- kapacita ubytovacích zařízení cestovního ruchu měřená počtem lůžek.

Indikátory programu ukazují úspěšnost realizace a naplňování programu. V systému indikátorů *ROP* Střední Morava je definováno celkem 40 indikátorů programu. Indikátory adekvátně postihují všechny oblasti intervencí v rámci jednotlivých prioritních os programu.

Pro tento typ indikátorů je vedle výchozí hodnoty roku 2005 stanovena indikativní hodnota pro rok 2015 jako cílová hodnota, jejíž dosažení má úspěšná realizace *ROP* Střední Morava napomoci. Budoucí hodnota indikátorů byla nastavena na základě zkušeností s realizací *SROP* v programovém období 2004-2006, analýzy zásobníku projektů, konzultací s odborníky a pracovníky Českého statistického úřadu a pomocí kvalifikovaných odhadů (srovnej s RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007, RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2010).

Sledování vývoje indikátorů kontextu a programu je prováděno průběžně dle povahy jednotlivých indikátorů buď na základě údajů vydávaných jednotlivými oficiálními informačními zdroji, nebo na základě informací o naplňování indikátorů od realizátorů jednotlivých projektů. Doplnkově budou některé indikátory vyhodnoceny na základě zpracovaných evaluačních studií.

6. KONVERGENCE, DIVERGENCE A KOHEZNÍ POLITIKA

Otázka konvergence či divergence ekonomické výkonnosti regionů *EU* je nedílnou součástí kohezní politiky, neboť již primární právo uvádí, že pro dosažení podpory harmonického vývoje a posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti se *EU* zaměřuje na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů (viz rámeček 25 pro teoretickou podstatu myšlenky regionálních disparit). Sledování konvergenčních a divergenčních tendencí proto přitahuje široký zájem ve vztahu k hodnocení efektivnosti nastavení a tím i smysluplnosti kohezní politiky (viz např. ESPOSTI, BUSSOLETTI 2008) a představuje předmět zájmu této kapitoly. V dlouhodobém hledisku jsou aktuální situace a vývojové trendy hodnoceny v rámci hodnotících zpráv o hospodářské a sociální soudržnosti, které byly dosud publikovány čtyři v letech 1996, 2001, 2004 a 2007. Poznamenejme, že závazek zpracovávat tyto zprávy vyplývá z příslušné legislativy a že právě tyto zprávy jsou základem pro zpracování této podkapitoly.

Rámeček 25: Teoretická podstata problematiky regionálních disparit

Regionální disparity představují jeden ze základních aspektů filozofie kohezní politiky *EU*. Význam poznání regionálních disparit spočívá nejen v identifikaci zaostávajících regionů (negativní disparity), ale rovněž v identifikaci specifík, které region činí jedinečným (pozitivní disparity). Kohezní politika akcentuje svými cíli zvyšování efektivity a sociální inkluze oba uvedené přístupy, přičemž takto disparity působí jako jeden z motivů jednání. Regionální disparity lze klasifikovat z řady hledisek a to jak ve vertikální dimenzi na bázi geografických úrovní, tak v horizontální tematické oblasti. HUČKA, KUTSCHERAUER, SUCHÁČEK (2009) rozlišují v horizontálním přístupu následující typy regionálních disparit:

- ekonomické disparity spojené s ekonomickou výkonností, odvětvovou strukturou, rozvojovým potenciálem v oblasti vědy a výzkumu a lidským potenciálem daným ukazateli zaměstnanosti,
- sociální disparity spojené s charakteristikami obyvatelstva, sociální vybaveností a výskytem sociálně-patologických jevů,
- územní disparity spojené s fyzicko-geografickými předpoklady, kvalitou životního prostředí, kvalitou dopravní a technické infrastruktury.

Poznamenejme, že další z klasifikací definuje vedle materiálních regionálních disparit rovněž regionální disparity nemateriální založené na percepci člověka. K příkladům tohoto typu disparit patří image území či obraz regionů vytvářený v médiích.

Zdroj: založeno na HUČKA, KUTSCHERAUER, SUCHÁČEK (2009)

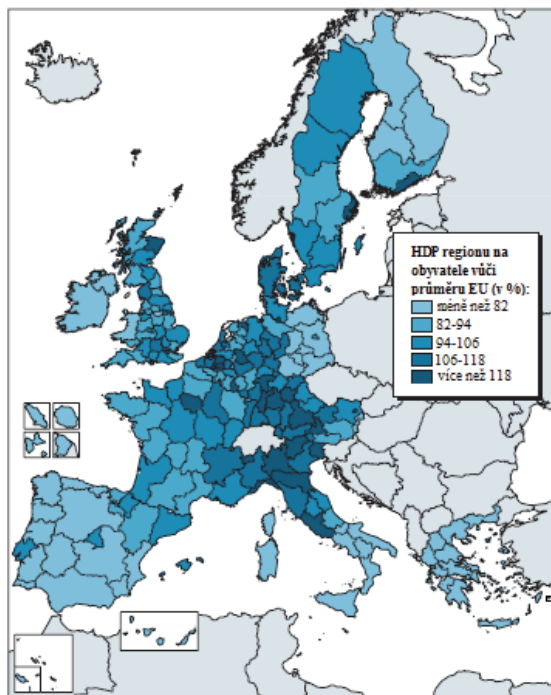
6.1. Konvergence zemí a regionů EU – HDP na obyvatele

První kohezní zpráva z roku 1996 se zaměřuje na hodnocení stavu hospodářské a sociální soudržnosti v roce 1995 a to se zohledněním vývojových tendencí za období 1983-1993. Podrobná analýza ekonomické úrovně zemí a regionů EU měřené tradičním ukazatelem HDP na obyvatele ukazuje na výskyt značných disparit jak na úrovni členských zemí, tak na úrovni regionů s existencí jednak skupiny zemí, jejichž ekonomická výkonnost je výrazně nad průměrem EU (Belgie, Dánsko, Lucembursko, Rakousko) a jednak skupiny zemí, jejichž ekonomická výkonnost je výrazně pod průměrem EU (Irsko, Portugalsko, Řecko, Španělsko). S ohledem na skutečnost, že relativně nízká ekonomická výkonnost druhé skupiny zemí ji umožňuje čerpat finanční prostředky FS, byla tato skupina označena pojmem kohezní čtyřka. Poznamenejme, že jižní rozšíření EEC v průběhu 80. let vedlo k výraznému zvýšení intenzity disparit na úrovni členských zemí (EU 1996c).

V kontextu svého hlavního cíle se pro kohezní politiku stalo prioritní sledovat změny v ekonomické výkonnosti zemí kohezní čtyřky. Hlavní poznatky v tomto směru naznačují, že v období let 1983-1993 došlo k výrazné konvergenci ekonomické výkonnosti Irska, Portugalska, Řecka a Španělska jako celku, když jejich agregovaná hodnota HDP na obyvatele v roce 1983 dosahovala 66 % průměru EU, zatímco v roce 1993 již 74 %. Současně se však tempo konvergence lišilo mezi jednotlivými zeměmi a v různých obdobích. Zatímco v případě Irska byla rychlost konvergence velmi vysoká se zvýšením HDP na obyvatele z 64 % průměru EU v roce 1983 na 80 % průměru EU v roce 1993 a rovněž Portugalsko a Španělsko zaznamenalo relativně rychlý ekonomický růst zejména po svém vstupu do EEC, Řecko vykázalo jen pomalé tempo přibližování o dva procentní body mezi roky 1983 a 1993. Poznamenejme, že tempo konvergence je výrazně rychlejší v době ekonomické konjunktury, zatímco hospodářská recese je spojena se zvyšováním míry zaostávání ekonomicky méně vyspělých zemí a že tento poznatek je možné sledovat jak na národní, tak na regionální úrovni. Zajímavostí tohoto období je pak rovněž silně

podprůměrný ekonomický růst Švédska a zejména Finska v reakci na rozpad sovětského trhu (EC 1996b).

Obrázek 30: HDP regionů NUTS II na obyvatele vůči průměru EU (v %) v roce 1993



Zdroj: EC (1996c)

Problém disparit je v případě EU markantní zejména na regionální úrovni, kde se na jedné straně nachází tradiční jádrová oblast tvořena ekonomicky nejvyspělejšími regiony severní Itálie, jižního Německa a Rakouska, severního Německa a zemí Beneluxu a na straně druhé periferie EU zahrnující ekonomicky zaostávající regiony zemí jižní Evropy včetně jihu Itálie, východního Německa, severního Finska a Severozápadu Velké Británie a Irska. Popsaný vzor regionálních disparit EU z hlediska tradičního ukazatele HDP na obyvatele v polovině 90. let je znázorněn na obrázku 30. Poznamenejme však, že přes existenci relativně významných regionálních disparit došlo v období let 1983-1993 ke snížení podílu ukazatele HDP na obyvatele deseti nejbohatších a deseti nejchudších regionů EU z 3,5 násobku v roce 1983 na 3,3 násobek v roce 1993. Současně se v tomto období prohloubily disparity mezi deseti

nejbohatšími regiony a průměrem *EU*, přičemž množina členů skupiny deseti nejbohatších (německé regiony a nejvýznamnější městské regiony jádrové oblasti *EU*) a deseti nejchudších regionů *EU* (portugalské, řecké a po sjednocení nově východoněmecké regiony) zůstala stálá. V případě některých států lze pozorovat i významné vnitro-regionální disparity, přičemž severojižní gradient disparit Itálie a západovýchodní gradient disparit Německa jsou dva nejvíce zřetelné případy tohoto druhu (viz obrázek 30). Konečně uvedme, že mezi hlavní faktory, které ovlivňují výskyt regionálních disparit, lze zařadit jednak sektorovou zaměstnanost se zaostáváním regionů s vysokým zastoupením podílu zemědělství a dále hustotu zalidnění v souladu s myšlenkou jádra a periferie evropského prostoru. Druhý z těchto faktorů se projevuje i ve vztahu hlavního města dané země a periferních regionů, kdy například HDP na obyvatele regionu portugalského hlavního města Lisabonu se zvýšil z 81 % v roce 1983 na 96 % průměru *EU* v roce 1993, zatímco stejný ukazatel sousedního regionu *Alentejo* se snížil ze 48 % v roce 1983 na 42 % průměru *EU* o deset let později (EC 1996b).

Druhá kohezní zpráva z roku 2001 více méně potvrdila výše uvedené poznatky týkající se národních a regionálních disparit na bázi ukazatele HDP na obyvatele. Hlavní změnou na národní úrovni je rychlý ekonomický růst Irska, které se v roce 1998 dostalo o 14 % nad průměrnou hodnotu celé *EU*, a takto de facto vypadlo ze skupiny kohezní čtyřky. Poznamenejme, že rovněž zbývající tři země kohezní čtyřky zaznamenaly rychlý ekonomický růst, když se jejich agregovaná hodnota HDP na obyvatele dostala až na 79 % průměru *EU* v roce 1999. Rychlejší míru konvergence přitom zaznamenalo Španělsko a Portugalsko s relativně pomalejším tempem konvergence v případě Řecka. Podobně jako první kohezní zpráva rovněž druhá kohezní zpráva ovšem poukázala na pomalé tempo konvergence těchto tří zemí s poukazem na skutečnost, že k dosažení průměru *EU* by za stávajícího ekonomického růstu potřebovaly Portugalsko, Španělsko a Řecko dalších 20-30 let (EC 2001).

Z regionálního hlediska lze hlavní poznatky druhé kohezní zprávy týkající se úrovně disparit na bázi ukazatele HDP na obyvatele vzhledem k průměru *EU* shrnout následujícím způsobem (EC 2001):

- Regionální disparity na úrovni *EU* zůstávají vysoké, když jádrové oblasti jsou nadále tvořeny regiony Německa, severní Itálie a metropolitními regiony Beneluxu, Francie a jihu Anglie (západoevropský pentagon) a zaostávající oblasti regiony jihu Evropy, východního Německa a periferie Francie a Velké Británie. Zároveň je možné pozorovat znaky omezené konvergence (viz tabulka 26) s relacemi k vývoji hospodářského cyklu,

kdy v době hospodářského růstu se disparity snižují a v době hospodářské recese naopak prohlubují.

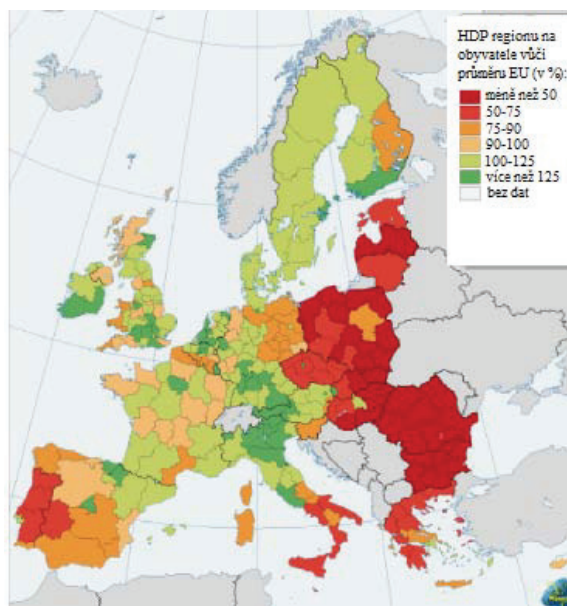
- Vedle zachování významných regionálních disparit na úrovni *EU* je možné nadále pozorovat rovněž značné vnitro-regionální rozdíly, které jsou nejmarkantnější v případě více méně duálních ekonomik Itálie a Německa a dále v případě dichotomie metropolitních regionů hlavních měst na jedné straně a periferních regionů na straně druhé (např. postavení metropolitního regionu Londýna ve Velké Británii nebo Paříže ve Francii, respektive odlehklých regionů Švédska a Finska).

Vedle členských zemí *EU* přinesla druhá kohezní zpráva rovněž hodnocení stavu regionálních disparit území rozšířeného o kandidátské země a jejich regiony. Takto zpráva jasně ukázala významný nárůst intenzity prostorových nerovností na národní i na regionální úrovni takto vymezeného území (viz tabulka 26), přičemž tato změna se netýkala pozice hospodářsky nejvyspělejších zemí, ale opačného konce pořadí. Na národní úrovni zpráva vymezila tři skupiny zemí. První skupina hospodářsky nejvíce rozvinutých zemí zahrnovala 12 členských zemí bez Portugalska, Španělska a Řecka. Druhá skupina zahrnovala tři členské země nespádající do první skupiny a k nim čtyři nejvíce rozvinuté kandidátské země v podobě Kypru, Malty, Slovinska a České republiky. Třetí skupinu pak tvořily zbývající kandidátské země. Z regionálního hlediska se mezi nejméně rozvinuté zařadily bulharské, rumunské a polské regiony spolu s Litvou a Lotyšskem (EC 2001).

Tabulka 26: HDP na obyvatele jako % průměru *EU* vybraných skupin regionů zemí *EU 15* a *EU 27* v letech 1988 a 1998

Regiony	EU 15		EU 27
	1988	1998	1998
Hospodářsky nejvíce rozvinuté regiony s 10 % populace <i>EU</i>	155,3	160,9	176,9
Hospodářsky nejméně rozvinuté regiony s 10 % populace <i>EU</i>	55,1	61,0	31,1
<i>Poměr 10+/10-</i>	2,8	2,6	5,7
Hospodářsky nejvíce rozvinuté regiony s 25 % populace <i>EU</i>	134,1	137,1	152,0
Hospodářsky nejméně rozvinuté regiony s 25 % populace <i>EU</i>	66,6	68,3	44,3
<i>Poměr 25+/25-</i>	2,0	2,0	3,4

Zdroj: EC (2001)

Obrázek 31: HDP regionů NUTS II na obyvatele vůči průměru EU (v %) v roce 2004**Zdroj: EC (2007b)**

Třetí a čtvrtá kohezní zpráva více méně zopakovaly poznatky a závěry předchozích zpráv, které se týkají konvergenčních tendencí na národní a regionální úrovni. Takto třetí a čtvrtá kohezní zpráva konstatovaly, že v období konce 90. let 20. století a začátku 21. století došlo ke snížení intenzity disparit v prostoru EU a to jak na národní, tak i na regionální úrovni. Snížení disparit je spojováno s obdobím silné hospodářské konjunktury v 2. polovině 90. let s relativně vyšším růstem zaostávajících zemí i regionů a to ať již zemí kohezní čtyřky nebo kandidátských zemí (EC 2004b). Takto poměr ekonomické výkonnosti pětiny nejvyspělejších a pětiny nejvíce zaostávajících regionů se mezi léty 1995 a 2004 snížil ze 4,1 na 3,4 a současně poklesl počet regionů s HDP na obyvatele nižším než 75 % průměru EU ze 78 na 70. Poznamenejme, že posun nad 75 procentní hranici se týkal i 3 regionů z nových členských zemí, konkrétně ze Slovinska, Polska a Maďarska a že mimořádně vysoký ekonomický růst zažilo zejména Irsko, které je na tomto základě dáváno jako vzor úspěšného využití kohezní politiky pro rozvoj zaostávajícího regionu (McMASTER 2008, EC 2007b). Zprávy současně zopakovaly poznatky předchozích zpráv o konvergenčních tendencích regionů v době hospodářského růstu a naopak o zpomalení konvergence v dobách

ekonomické recese, o výrazném zvýšení národních i regionálních nerovností v kontextu východního rozšíření se zdůrazněním myšlenky statistického efektu (viz obrázek 31) a o přetrvávajících vnitro-regionálních disparitách v řadě jednak tradičních zemí *EU* (sever a jih Itálie, západ a východ Německa, postavení Londýna a Paříže ve Velké Británii respektive ve Francii) a jednak v nových členských zemích charakteristických významnou koncentrací ekonomických aktivit v metropolitních regionech hlavních měst (EC 2004b, EC 2007b).

Konvergenční tendence na úrovni členských zemí a regionů *EU* se staly předmětem zájmu rovněž řady výzkumných prací. Syntéza závěrů, které tyto práce přinesly, dále podtrhují ambivalentnost výše uvedených poznatků jednotlivých kohezních zpráv. Závěry studií zabývajících se hodnocením naplnění konvergenčních předpokladů kohezní politiky tak lze shrnout následujícím způsobem:

- ESPOSTI, BUSSOLETTI (2008) hodnotí pozitivně dopad kohezní politiky na konvergenci ekonomické výkonnosti regionů Cíle 1 v období 1989-2000 a rovněž BARCA (2009) hovoří o silných konvergenčních tendencích za posledních 25 let, naopak BOLDRIN, CANOVA (2001) nezaznamenali v období 1980-1996 konvergenční tendence mezi regiony evropské patnáctky a to z řady hledisek včetně průměrného příjmu na obyvatele či nezaměstnanosti a rovněž RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI (2004) vyjadřují skeptický postoj k existenci konvergenčních tendencí rozvoje regionů *EU* mimo jiné s ohledem na stabilitu regionů nejštědřeji financovaného Cíle 1 v historické perspektivě.
- EZCURRA, PASCUAL, RAPÚN (2007) se v případě jimi sledovaného období 1977-1999 přiklání spíše k existenci konvergenčních tendencí průměrného příjmu na obyvatele regionů evropské patnáctky, současně však pozorují výskyt dílčích období divergence. Podobně PUGICERVER-PENALVER (2007), BARCA (2009) poukazují na pokles disparit na národní úrovni a naopak na rostoucí regionální disparity uvnitř jednotlivých zemí. LOLOS (2009) pak hovoří o pozitivním vlivu kohezní politiky na dlouhodobé snižování regionálních disparit v Řecku a NEVEN, GOUYETE (1995) vyzdvihují konvergenční tendence zaostávajících zemí jižní Evropy v první polovině 80. let a stagnaci konvergenčních tendencí v druhé polovině 80. let.
- BOLDRIN, CANOVA (2001) uvádí, že zaostávající regiony vykazují nadprůměrnou ekonomickou výkonnost v době ekonomické prosperity a naopak podprůměrnou v době

recese. Takto jsou konvergenční tendence spojeny s obdobím ekonomického růstu, zatímco divergenční tendence s obdobím ekonomické stagnace, přičemž tato skutečnost ukazuje vyšší odolnost ekonomicky vyspělých regionů vůči hospodářsky problémovým obdobím.

- BACHTLER, GORZELAK (2007) poukazují na prohlubování rozdílů mezi jádrovými a periferními oblastmi členských zemí *EU*, přičemž za zvlášť intenzivní považují proces metropolizace regionálního rozvoje v případě nově přistoupených členských států střední a východní Evropy (viz rámeček 26).
- BOLDRIN, CANOVA (2001), RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI (2004) hovoří o utváření konvergenčních klubů bohatých a chudých regionů na různých úrovních ekonomické výkonnosti, které představují vážnou hrozbu cílům kohezní politiky v důsledku zvyšující se polarizace rozvoje regionů, jinými slovy představují konvergenční kluby množinu regionů *EU*, které mají podobnou ekonomickou výkonnost a přitom se výrazně odlišují od ekonomické výkonnosti dalších konvergenčních klubů. Tato skutečnost může výrazně působit na snižování regionálních rozdílů mezi regiony, ale současně na pokračující divergenční tendence mezi konvergenčními kluby.

RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI (2004) dále poskytli souhrn hlavních možných vysvětlení nejasného hodnocení konvergenčních tendencí regionů *EU*. První z nich tvrdí, že ekonomická integrace podporuje koncentraci hospodářských aktivit v jádrových regionech, přičemž tato koncentrace se týká zejména aktivit s vyšší přidanou hodnotou. Druhé z nich hovoří o omezené koherenci kohezní politiky s dalšími společnými politikami, zejména pak *CAP*. Třetí z nich zmiňuje nízký objem finančních prostředků alokovaných na kohezní politiku, které stačí k tomu, aby bránily divergenčním tendencím, ale nejsou dostatečné pro to, aby stimulovaly tendence konvergenční. Čtvrté z nich se dotýká tematického zaměření kohezní politiky, kdy nejsou jasné dopady témat infrastruktura a podnikání na rozvoj zaostávajících regionů s ohledem na obousměrný charakter liniových cest a na nízkou konkurenceschopnost malého a středního podnikání v periferních oblastech. Páté z nich upozorňuje na nízkou míru migrace mezi evropskými regiony a konečně šesté pak na příliš krátkou dobu, která uplynula pro možnost hodnocení dopadů kohezní politiky.

Rámeček 26: Vývoj HDP na obyvatele vzhledem k průměru EU v České republice a na Slovensku v období 1996-2007 – konvergenční a divergenční procesy

Vývoj ukazatele HDP na obyvatele vzhledem k průměru EU v České republice a na Slovensku v období let 1996-2007 je do značné míry v souladu s popsanými charakteristikami konvergenčních a divergenčních procesů členských zemí a regionů EU. Takto lze v období 1996-2000 sledovat v případě obou zemí pokles úrovně HDP na obyvatele vzhledem k průměru EU a to v kontextu tehdejší hospodářské a měnové krize a po roce 2000 rychlý růst úrovně HDP na obyvatele, který se promítá i do přibližování ekonomické výkonnosti obou zemí průměru EU (viz tabulka 27). Takto lze hovořit o koexistenci konvergenčních a divergenčních procesů v obou zemích a o významu hospodářské konjunktury či recese v tomto ohledu.

Vývoj úrovně HDP na obyvatele vzhledem k průměru EU je výrazně proměnlivější na úrovni českých a slovenských regionů NUTS II. Na základě dostupných hodnot tohoto ukazatele (viz tabulka 27) vymezili HÁJEK, NOVOSÁK (2010a) čtyři skupiny regionů:

- Regiony hlavních měst České republiky a Slovenska v podobě regionů NUTS II Praha a Bratislavský kraj, které svou výkonností patří mezi hospodářsky nejvyspělejší regiony celé EU a současně jejich hodnota HDP na obyvatele výrazně převyšuje hodnoty dalších regionů NUTS II obou zemí. Poznamenejme, že ZAHRADNÍK (2010) uvádí region NUTS II Praha na 5. místě mezi všemi evropskými regiony NUTS II z hlediska ukazatele HDP na obyvatele a že s výjimkou období 1998-2000 pro Bratislavský kraj lze pozorovat trvalé zvyšování hodnoty HDP na obyvatele v obou regionech soudržnosti s výrazným urychlením tohoto procesu po roce 2004.
- Regiony NUTS II, jejichž hodnota HDP na obyvatele vzhledem k průměru EU je vyšší než 70 % a mezi které se řadí regiony NUTS II Střední Čechy, Jihovýchod a Jihozápad. Upozorníme na skutečnost, že region NUTS II Střední Čechy přesáhl v roce 2007 svou výši HDP na obyvatele vzhledem k průměru EU kritickou 75 procentní hladinu a že vývoj HDP na obyvatele všech tří regionů soudržnosti nevykazuje odchylky od vývoje tohoto ukazatele pro celou Českou republiku.
- Regiony NUTS II, jejichž hodnota HDP na obyvatele přesahuje 60 % průměru EU. Mezi tyto regiony se řadí zbývající české regiony NUTS II a jeden slovenský region NUTS II v podobě Západního Slovenska. Z hlediska dynamiky vývoje HDP na obyvatele je možné poukázat na odlišný vývoj obou českých strukturálně postižených regionů s výrazně lepšími hodnotami regionu soudržnosti Moravskoslezsko ve srovnání s regionem soudržnosti

Severozápad. Současně pak poukážme na dynamický růst hodnot HDP na obyvatele vzhledem k průměru *EU* v případě slovenského regionu NUTS II Západní Slovensko.

- Regiony NUTS II, které je možné označit jako výrazně zaostávající regiony, protože jejich úroveň HDP na obyvatele nedosahuje 60 % průměru *EU*. Do této kategorie regionů soudržnosti spadají dva periferní slovenské regiony NUTS II v podobě Středního a Východního Slovenska.

Tabulka 27: Vývoj ukazatele HDP na obyvatele regionů České republiky a Slovenska k průměru EU v období 1996-2007 (EU = 100 %)

Region	Rok											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Česká republika	75,2	72,9	70,4	69,5	68,5	70,2	70,4	73,4	75,1	75,9	77,0	80,1
<i>Praha</i>	128,2	129,9	133,3	135,8	136,6	145,3	147,6	153,9	154,5	158,5	161,8	171,8
<i>Střední Čechy</i>	64,8	63,6	63,7	64,9	64,4	65,3	67,2	69,2	71,3	69,8	72,8	75,2
<i>Jihozápad</i>	72,6	69,5	66,2	64,7	63,5	64,7	64,0	66,9	69,6	69,9	70,8	71,1
<i>Severozápad</i>	70,0	64,6	60,9	58,7	56,2	55,8	56,3	60,0	60,8	60,5	60,6	61,7
<i>Severovýchod</i>	68,1	66,8	63,5	62,2	61,6	62,0	61,6	62,8	63,9	64,3	64,3	65,9
<i>Jihovýchod</i>	69,8	66,1	63,7	62,4	61,4	64,0	63,7	66,6	67,2	67,6	68,8	71,7
<i>Střední Morava</i>	64,6	63,2	58,8	57,0	56,0	56,6	56,4	58,3	59,5	59,3	59,8	62,3
<i>Moravskoslezsko</i>	66,9	63,1	58,1	55,6	53,4	54,7	54,1	56,7	61,4	64,2	64,1	67,5
Slovensko	49,8	51,3	52,1	50,5	50,1	52,4	54,1	55,4	57,0	60,2	63,4	67,7
<i>Bratislavský kraj</i>	104,4	110,1	111,9	107,6	108,7	115,5	122,2	124,6	128,7	146,6	147,7	160,3
<i>Západní Slovensko</i>	47,6	48,3	48,7	48,2	47,4	48,6	49,4	51,9	54,0	56,8	62,7	66,1
<i>Střední Slovensko</i>	41,0	42,5	43,3	41,6	41,3	43,7	45,4	45,9	46,5	46,5	49,1	53,3
<i>Východní Slovensko</i>	38,0	39,1	39,8	38,3	37,7	40,1	41,0	41,3	42,0	43,0	43,9	46,0

Zdroj: Eurostat. [online]. [citováno 25. března 2010]. Dostupné z:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>.

Klasifikace regionů a údaje v tabulce 27 jsou v souladu s poznatky, které byly formulovány ve vztahu ke konvergenčním a divergenčním tendencím regionů *EU*. V první řadě je pro Českou republiku i Slovensko charakteristický výrazný metropolitní charakter disparit daný dominantním postavením obou hlavních měst z hlediska ukazatele HDP na obyvatele. Ve druhé řadě se potvrzuje poznatek o časování konvergenčních tendencí zaostávajících regionů v době hospodářské konjunktury a divergenčních tendencí v době hospodářské recese. Takto hospodářsky vyspělejší regiony potvrzují svou vyšší adaptabilitu na negativní ekonomické

vlivy. Konečně z hlediska faktorů ovlivňujících ekonomickou výkonnost regionů se do popředí dostává vliv geografické polohy regionů ve vztahu k sídelní hierarchii, vliv vzdálenosti západní hranice se zohledněním její kvality ve vztahu k příslušnosti příhraničního státu do skupiny postsocialistických zemí, a vliv zděděné odvětvové specializace z minulosti (viz např. rovněž DRAHOKOUPIL 2008).

Zdroj: HÁJEK, NOVOSÁK (2010a), ZAHRADNÍK (2010), DRAHOKOUPIL (2009)

6.2. Prostorová analýza dopravních projektů v České republice podpořených kohezní politikou

Rozvoj dopravní infrastruktury patří k tradičním tematickým oblastem, které jsou podporovány v rámci kohezní politiky. V případě České republiky je téma dopravy obsaženo v prioritních osách jednak *OP Doprava* a jednak *ROP*. Tato podkapitola si všímá prostorových relací dopravních projektů *OP Doprava* a *ROP* Střední Morava a to v rámci jejich lokalizace v jádrových a periferních regionech České republiky.⁷³ Takto je otázka konvergenčních a divergenčních procesů diskutována na dalších prostorových úrovních.

OP Doprava je klíčovým rozvojovým dokumentem kohezní politiky České republiky v oblasti dopravy. Na základě analýzy slabých a silných stránek problematiky dopravy v České republice bylo v *OP Doprava* formulováno celkem 7 prioritních os zaměřených na modernizaci železniční sítě (prioritní osy 1 a 3), novou výstavbu a modernizaci dálniční sítě a sítě silnic 1. třídy (prioritní osy 2 a 4), modernizaci a rozvoj metra a systémů řízení silniční dopravy v Praze (prioritní osa 5), rozvoj multimodální nákladní přepravy a vnitrozemské vodní dopravy (prioritní osa 6) a technickou pomoc (prioritní osa 7). K realizaci specifických cílů jednotlivých prioritních os *OP Doprava* bylo v programovém období 2007-2013 alokováno více než 5,7 mld. EUR jako příspěvek Společenství z *FS* (cca 80 % celkové částky) a *ERDF* (cca 20 % z celkové částky) s dalšími více než 1,0 mld. EUR národních veřejných zdrojů (MD ČR 2007). Rozdělení celkové alokované částky mezi jednotlivé prioritní osy je zachyceno v tabulce 28. V dalším textu jsou blíže analyzovány projekty, které byly do května 2010 schváleny řídicím orgánem *OP Doprava* a které jsou takto evidovány ve veřejné databázi projektů *OP Doprava* (MD ČR 2010).

⁷³ Původní verze této podkapitoly byla publikována jako část článku v HÁJEK, NOVOSÁK (2010b) a zde je přetištěna se souhlasem redakce časopisu *Perner's Contacts* v českém překladu.

Tabulka 28: Rozložení finanční alokace z evropských a národních veřejných zdrojů mezi prioritní osy *OP Doprava*

	Podíl na alokované částce
Prioritní osa 1 – Modernizace a rozvoj železniční sítě TEN-T	38 %
Prioritní osa 2 – Výstavba a modernizace dálniční a silniční sítě TEN-T	28 %
Prioritní osa 3 – Modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T	7 %
Prioritní osa 4 – Modernizace silnic 1. třídy mimo síť TEN-T	18 %
Prioritní osa 5 – Modernizace a rozvoj pražského metra a systému řízení silniční dopravy v hlavním městě Praze	6 %
Prioritní osa 6 – Podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy	2 %
Prioritní osa 7 – Technická pomoc	1 %

Zdroj: MD ČR (2007)**Tabulka 29: Prioritní osy *OP Doprava* podle podílu na počtu schválených projektů a alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů**

	Podíl na počtu projektů	Podíl na alokované částce
Prioritní osa 1	17 %	27 %
Prioritní osa 2	9 %	46 %
Prioritní osa 3	7 %	2 %
Prioritní osa 4	37 %	22 %
Prioritní osa 5	1 %	1 %
Prioritní osa 6	19 %	2 %
Prioritní osa 7	11 %	2 %

Zdroj: Vlastní zpracování na základě MD ČR (2010)

Veřejná databáze *OP Doprava* evidovala v květnu 2010 celkem 112 schválených projektů s agregovanou hodnotou finanční alokace z evropských a národních veřejných zdrojů ve výši cca 153 mld. Kč. Poznamenejme, že celková výše rozpočtů projektů je vyšší o hodnotu kofinancování ze strany žadatele a to zpravidla ve výši 15 % celkové částky. Z celkového počtu 112 schválených projektů připadá nejvyšší podíl na prioritní osu 4 zaměřenou na modernizaci silnic 1. třídy mimo evropskou síť TEN-T (viz tabulka 29). Relativně vysoký počet schválených projektů se týká rovněž prioritní osy 1 v oblasti rozvoje železniční sítě TEN-T v České republice, prioritní osy 6 v oblasti rozvoje vnitrozemské vodní dopravy a prioritní osy 7 v oblasti technické pomoci. Z hlediska podílu na celkové alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů vykazují nejvyšší podíl prioritní osy 1 a 2, což naznačuje relativně vysokou výši rozpočtu jednoho projektu rozvoje železniční respektive dálniční a silniční sítě TEN-T v České republice. Naopak výše finančních prostředků připadající na jeden projekt prioritních os 4, 6 a 7 je výrazně nižší (viz tabulka 29).

Tabulka 30: Struktura příjemců dotací schválených projektů OP Doprava podle podílu na počtu projektů a alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů

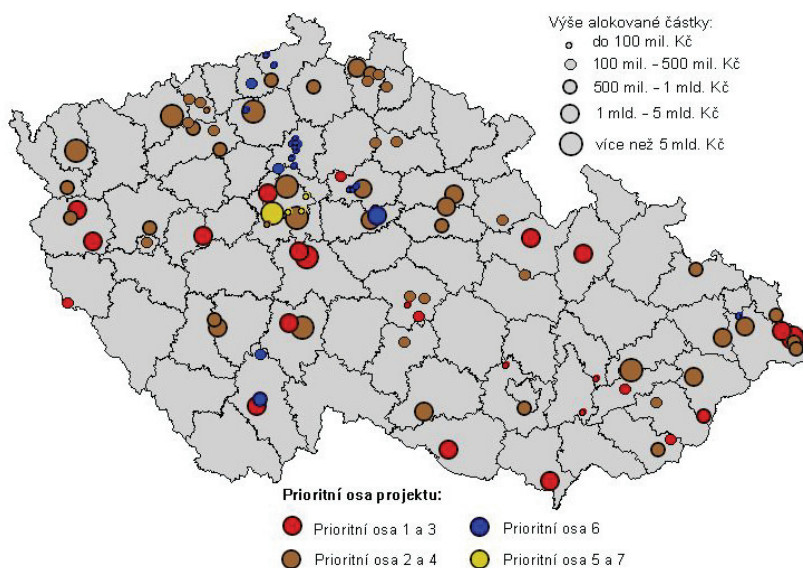
Typ žadatele	Podíl na počtu projektů	Podíl na alokované částce
Ředitelství silnic a dálnic České republiky	46 %	67 %
Správa železniční dopravní cesty	24 %	30 %
Ředitelství vodních cest České republiky	12 %	2 %
Jiný příjemce dotace	19 %	1 %

Zdroj: Vlastní zpracování podle MD ČR (2010)

Ve struktuře příjemců dotací podle počtu schválených projektů *OP Doprava* jsou nejčastěji zastoupeny dvě organizace odpovědné za silniční a železniční infrastrukturu v České republice, Ředitelství silnic a dálnic České republiky respektive Správa železniční dopravní cesty. Dominantní postavení těchto dvou organizací je dále posíleno z hlediska jejich podílů na celkové alokované částce *OP Doprava* (viz tabulka 30). Podíly dalších příjemců dotací jak na počtu schválených projektů, tak zejména na celkové alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů jsou výrazně nižší. Poznamenejme rovněž, že existuje velmi úzký vztah příjemců dotací k jednotlivým prioritním osám *OP Doprava*. Takto je Ředitelství

silnic a dálnic České republiky jediným příjemcem dotací schválených projektů v prioritních osách 2 a 4 a Správa železniční dopravní cesty v prioritních osách 1 a 3. Podobně na Ředitelství vodních cest České republiky připadá více než 98 % alokované částky prioritní osy 6 a projekty prioritní osy 7 jsou rozděleny mezi MD s 95 procentním podílem alokované částky a Státní fond dopravní infrastruktury s 5 procentním podílem.

Obrázek 32: Rozložení prostorových dopadů schválených projektů OP Doprava



Pozn.: Obrázek nezahrnuje projekty s dopady na širší území

Zdroj: Vlastní zpracování na základě MD ČR (2010)

Obrázek 32 znázorňuje rozložení prostorových dopadů schválených projektů OP Doprava. Na tomto základě lze formulovat následující poznatky:

- V případě silniční a železniční dopravy je rozložení prostorových dopadů schválených projektů OP Doprava determinováno existující dopravní infrastrukturou národního a mezinárodního významu. Rovněž v případě vodní dopravy ovlivňují lokalizaci projektů předpoklady pro realizaci tohoto druhu dopravy.
- Z krajského hlediska připadá nejvyšší podíl na počtu schválených projektů i na celkovém objemu alokované částky z evropských a národních veřejných zdrojů na Středočeský kraj

(21 % na počtu projektů a 17 % na alokované částce), Ústecký kraj (13 % a 15 %), Jihočeský kraj (7 % a 14 %) a Moravskoslezský kraj (8 % a 10 %). Naopak nejnížší podíly obou ukazatelů vykazuje Olomoucký kraj.

- Rozložení prostorových dopadů schválených projektů OP Doprava vykazuje výraznou koncentraci v hlavních rozvojových oblastech České republiky se zaostáváním periferních regionů s hrozbou dalšího prohlubování jejich zaostávání. Takto projekty v oblasti dopravní infrastruktury vykazují tendenci prohlubovat divergenční procesy na vnitro-regionální úrovni.

Struktura prioritních os *ROP Střední Morava* byla charakterizovaná v kapitole 5.5. Prioritní osa Doprava získala z hlediska finanční alokace významné postavení v tomto klíčovém rozvojovém dokumentu regionu soudržnosti Střední Morava. Specifickým cílem prioritní osy Doprava je zajištění jednak efektivní, flexibilní a bezpečné dopravní infrastruktury a jednak spolehlivé, kvalitní a integrované veřejné dopravní služby v regionu soudržnosti Střední Morava (RR RS STŘEDNÍ MORAVA 2007). Pro naplnění tohoto specifického cíle byly dále vymezeny tři oblasti podpory. Oblast podpory Regionální dopravní infrastruktura (1.1) se zaměřuje zejména na rekonstrukce silnic 2. a 3. třídy, oblast podpory Veřejná doprava (1.2) na rozvoj integrovaného dopravního systému a obnovu vozového parku a oblast podpory Bezmotorová doprava (1.3) na novou výstavbu cyklostezek. Další text se zabývá prostorovou analýzou schválených projektů ve výzvách z let 2007 a 2008 a to na základě charakteristik projektů zaznamenaných v informačním systému *Regionální rady* regionu soudržnosti Střední Morava.

V letech 2007 a 2008 bylo v rámci výzev prioritní osy Doprava schváleno celkem 93 projektů s agregovanou hodnotou finanční alokace z evropských a národních veřejných zdrojů ve výši cca 2,7 mld. Kč. Poznamenejme, že celková výše rozpočtů projektů je vyšší o hodnotu kofinancování ze strany žadatele a to zpravidla ve výši 15 % celkové částky. Z celkového počtu 93 schválených projektů připadá 49 projektů (53 % z celkového počtu) na oblast podpory 1.1, 32 projektů (34 %) na oblast podpory 1.3 a 12 projektů (13 %) na oblast podpory 1.2. Podíl oblasti podpory 1.1 na celkové alokované částce je necelých 70 %, podíl oblasti podpory 1.3 necelých 19 % a podíl oblasti podpory 1.2 necelých 12 %. Tematickou strukturu počtu schválených projektů a celkové alokované částky z evropských a národních veřejných zdrojů znázorňuje tabulka 31. V tomto ohledu je patrné nejvýznamnější postavení projektů rekonstrukce silnic 2. a 3. třídy a to zejména z hlediska podílu na alokované částce. Tabulka 31 rovněž naznačuje nižší finanční náročnost projektů výstavby nových cyklostezek

respektive nové výstavby a rekonstrukce zastávek hromadné dopravy a naopak vyšší finanční náročnost projektů výstavby přestupních terminálů hromadné dopravy.

Tabulka 31: Tematické zaměření projektů prioritní osy Doprava ROP Střední Morava podle podílu na počtu schválených projektů a alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů

Tematické zaměření projektu	Podíl na počtu projektů	Podíl na alokované částce
Nová výstavba a rekonstrukce silnic 2. a 3. třídy	38 %	58 %
Nová výstavba cyklostezek	34 %	19 %
Výstavba a rekonstrukce bodových prvků dopravní infrastruktury	15 %	12 %
Nová výstavba a rekonstrukce zastávek hromadné dopravy	9 %	1 %
Výstavba přestupních terminálů hromadné dopravy	4 %	10 %

Zdroj: Vlastní zpracování na základě interních dat úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava

Ve struktuře příjemců dotací podle počtu schválených projektů prioritní osy Doprava převažují obce s více než polovičním podílem. Podíl obcí na celkové alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů je však výrazně nižší (viz tabulka 32). Tato skutečnost naznačuje nižší finanční náročnost projektů obcí, které se soustředí zejména do tematických oblastí nové výstavby cyklostezek (62 % projektů obcí) a nové výstavby a rekonstrukce zastávek hromadné dopravy (15 %). Obce jsou rovněž výhradním příjemcem dotací projektů výstavby nových přestupních terminálů hromadné dopravy. Vedle obcí představují druhou významnou skupinu příjemců dotací Ředitelství silnic Zlínského kraje a Správa silnic Olomouckého kraje, jejichž projekty se výhradně zaměřují na rekonstrukci silnic 2. a 3. třídy respektive na výstavbu a rekonstrukci bodových prvků dopravní infrastruktury (např. mosty, křižovatky). Podobné tematické zaměření mají rovněž projekty Olomouckého kraje. Zastoupení jiných typů příjemců dotací je více méně sporadické.

Tabulka 32: Struktura příjemců dotací projektů prioritní osy Doprava *ROP* Střední Morava podle podílu na počtu schválených projektů a alokované částce z evropských a národních veřejných zdrojů

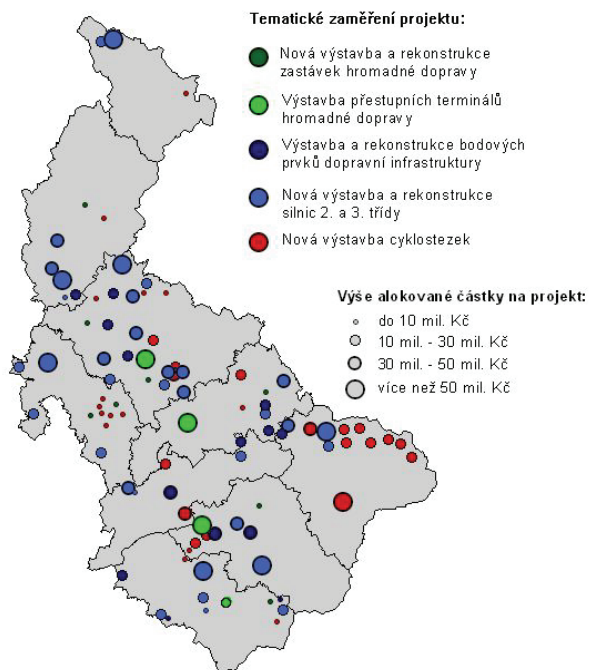
Typ žadatele	Podíl na počtu projektů	Podíl na alokované částce
Obec	51 %	29 %
Olomoucký kraj	15 %	28 %
Správa silnic Olomouckého kraje	15 %	23 %
Ředitelství silnic Zlínského kraje	15 %	15 %
Jiný příjemce dotace	4 %	4 %

Zdroj: Vlastní zpracování na základě interních dat úřadu *Regionální rady* regionu soudržnosti Střední Morava

Obrázek 33 znázorňuje rozložení prostorových dopadů schválených projektů prioritní osy Doprava *ROP* Střední Morava. Na tomto základě lze formulovat následující poznatky:

- Z okresního hlediska připadá nejvyšší podíl na počtu schválených projektů i na celkovém objemu alokované částky z evropských a národních veřejných zdrojů na okres Olomouc (24 % na počtu projektů a 24 % na alokované částce). Relativně nízké podíly obou indikátorů připadající na okres Zlín souvisí s odlišností sídelních struktur Olomouckého a Zlínského kraje. Podíly dalších okresů poukazují na prostorovou vyváženost dopadů s výjimkou zaostávajícího okresu Jeseník.
- Rozložení prostorových dopadů schválených projektů prioritní osy Doprava *ROP* Střední Morava vykazuje existenci rozdílů mezi jádrovými oblastmi na jedné straně a periferními oblastmi regionu soudržnosti na straně druhé. Tato skutečnost je lépe patrná v případě rozdílů mezi severní a jižní částí Olomouckého kraje, nicméně lze ji identifikovat i na území Zlínského kraje například v západní části okresu Kroměříž.
- Z tematického hlediska stojí za pozornost lokalizace projektů výstavby přestupních terminálů hromadné dopravy v hlavních dopravních uzlech regionu soudržnosti (Olomouc, Přerov, Otrokovice) a relativně významné zastoupení projektů nové výstavby cyklostezek v horských oblastech okresu Vsetín. Tato skutečnost naznačuje možnosti rozvoje periferních oblastí regionu soudržnosti na bázi využití silných stránek území.

**Obrázek 33: Rozložení prostorových dopadů schválených projektů prioritní osy
Doprava ROP Střední Morava**



Zdroj: Vlastní zpracování na základě interních dat úřadu *Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava*

7. ZÁVĚR ANEB BUDOUCNOST KOHEZNÍ POLITIKY

Předchozí kapitoly nastínily historický vývoj kohezní politiky až do její současné podoby. Poslední kapitola orientuje náš pohled směrem do budoucnosti, když se její hlavní otázka ptá, jaká bude podoba kohezní politiky po roce 2013. Přestože se současné programové období kohezní politiky dostalo teprve do své poloviny, diskuse o jejím dalším vývoji je již v plném proudu. Tato diskuse jde přitom ruku v ruce s diskusí o budoucí podobě finančního rámce *EU*, a proto poslední kapitola knihy nejdříve podává přehled hlavních aspektů diskuse o změnách unijního rozpočtu, na kterou navazuje diskuse o budoucím směřování kohezní politiky.

7.1. Diskuse o budoucnosti unijního rozpočtu

Meziinstitucionální dohoda o podobě finančního rámce *EU* pro období 2007-2013 zavázala *Komisi* ke zhodnocení stávající podoby unijního rozpočtu. Takto byla v roce 2007 iniciována rozsáhlá diskuse na toto téma se zahrnutím široké škály aktérů. Hlavní témata diskuse a závěry, které z diskuse vzešly, je možné shrnout následujícím způsobem (BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2009, BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010):

- První závěr debaty o budoucnosti unijního rozpočtu zdůraznil potřebu jeho změny. Tento závěr byl postaven na tvrzení, že stávající rozpočet nereflektuje svou strukturou cíle a priority *EU*, a proto je potřeba navrhnout a uskutečnit ambiciózní změny v souladu s hlavními výzvami současné doby, jako je konkurenceschopnost, klimatická změna, měnící se prostorové vzory mezinárodní migrace či stárnutí populace.
- Druhý závěr debaty se dotýkal otázky, jak by taková změna měla vypadat. Hlavní poznatek v tomto směru zdůraznil potřebu hledat rovnováhu mezi distribučním charakterem výdajů a poskytováním statků s evropskou přidanou hodnotou. Na tomto základě bylo formulováno hlavní doporučení v podobě přeorientování přímých plateb *CAP* na systém kofinancování členskými zeměmi, na témata spojená s rozvojem venkova či na zcela jiná témata v souladu s prvním závěrem debaty, zejména na vědu a výzkum, životní prostředí, infrastrukturu a sítě, obranu a zahraniční politiku. Motivací k tomuto závěru byla percepce celkové neefektivity nastavení *CAP*. Za druhou neefektivní unijní politiku pak byla označena politika kohezní a to zejména vzhledem k zaměření cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost na relativně bohatší regiony a současně

vzhledem ke komplikovanosti administrativy a byrokracie kohezní politiky. I v tomto případě bylo doporučeno redukovat alokaci finančních prostředků.⁷⁴

- V návaznosti na předchozí závěr bylo doporučeno zvyšovat výdaje na témata, která přináší evropskou přidanou hodnotou, což znamená, že implementace cílů těchto témat na unijní úrovni je spojena s pozitivy ve srovnání s jejich implementací na úrovni národní či nižší. Nejasná však zůstala metodologická otázka řešení tohoto problému s návrhy mimo jiné na jednomyslný výběr *Radou* či detailní hodnocení efektivity programů. Třetím závěrem debaty je tedy výběr témat, u nichž bylo doporučeno navýšení výdajové stránky unijního finančního rámce a to věda a výzkum, životní prostředí, infrastruktura a sítě, obrana a zahraniční politika.
- Čtvrtý závěr debaty se dotýkal příjmové strany unijního finančního rámce. Hlavním tématem debaty v tomto směru bylo zavedení evropské daně⁷⁵ se zastánci i oponenty takového kroku. Kritický postoj zejména zdůraznil nereálnost celé myšlenky s vytvořením hrozby kolapsu rozpočtového procesu. Alternativou se stal návrh zcela opustit stávající systém *DPH vlastního zdroje* a nahradit jej *GNI proporčním vlastním zdrojem*. Současně byla široce diskutována otázka vytvoření jasně definovaného korekčního přerozdělovacího mechanismu, který by nahradil stávající systém výjimek pro jednotlivé země.
- Pátý závěr debaty se zabýval tématem managementu změny, přičemž zdůrazněna byla jednak potřeba hledání způsobů, jak zvyšovat efektivitu výdajů z unijního rozpočtu a jednak potřeba odpovídajícího systému nezávislého hodnocení.
- Konečně šestý závěr se tematicky dotkl scénářů změny, přičemž hlavní poznatek vyzdvihl nízkou pravděpodobnost jakékoliv radikální změny s ohledem na citlivost postavení čistého plátce pro jednotlivé země, na neochotu členských zemí zvyšovat unijní rozpočet a na neochotu členských zemí vzdát se kontroly unijního rozpočtu zavedením evropské daně. Za nejvíce pravděpodobné elementy změny pak byl označen transfer unijních

⁷⁴ Poznamenejme, že oba návrhy na redukci rozpočtů se setkaly s protiargumenty zaměřenými na úpadek mimoprodukčních funkcí zemědělství a zhoršení stavu krajiny v případě reformy *CAP* respektive na ohrožení myšlenky unijní soudržnosti a opětovné znárodnění regionální politiky v případě redukce výdajů na kohezní politiku (BACHTLER et al. 2009). Dále poznamenejme, že hlavními zastánci stávající podoby *CAP* byly některé členské země v čele s Francií, zatímco hlavním zastáncem stávající podoby kohezní politiky byla *Komise* a že návrh na zavedení systému kofinancování přímých plateb *CAP* se setkal s nesouhlasem nových členských zemí obávajících se zvýšení finančních nároků na jejich národní rozpočty (BACHTLER et al. 2010).

⁷⁵ Poznamenejme, že nejasná zůstala rovněž otázka, jak by taková evropská daň měla vypadat, přičemž nejčastěji zmiňované byla ekologická daň a podniková daň (BACHTLER et al. 2009).

prostředků od *CAP* k jiným tématům a nahrazení *DPH vlastního zdroje* alternativním *GNI vlastním zdrojem*.

Poznamenejme, že celá diskuse budoucí podoby finančního rámce *EU* byla dále komplikována rozdílnými pohledy jednotlivých členských zemí na dílčí otázky. Takto tradiční čistí plátcí Švédsko, Nizozemí, Rakousko či Velká Británie se vyjádřili pro zachování stávající výše finančního rámce, zatímco relativně chudší země Řecko, Portugalsko či Polsko pro navýšení unijního rozpočtu. K dalším sporným otázkám se pak zařadila diskutovaná reforma *CAP*, kdy se například Velká Británie, Dánsko a Nizozemí vyslovili pro úplné opuštění principu přímých plateb, zatímco většina zemí zdůraznila potřebu zachovat konkurenceschopnost unijního zemědělství a radikální reformě *CAP* se spíše vyhnout. Podobně se místem střetu stala i zvažovaná reforma kohezní politiky, kdy například Velká Británie, Dánsko, Nizozemí, Švédsko či Irsko doporučili omezit kohezní politiku pouze na relativně nejchudší země *EU*, Německo, Francie či Finsko se vyslovili pro méně radikální přístup s důrazem na zvyšování konkurenceschopnosti a rozvoj strukturálně slabých regionů a nové členské země pro zachování status quo (BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2009). A právě diskuse budoucího směřování kohezní politiky je předmětem zájmu následující podkapitoly.

7.2. Diskuse o budoucnosti kohezní politiky

Diskuse podoby kohezní politiky po roce 2013 probíhá v kontextu debaty o budoucnosti unijního rozpočtu a de facto byla zahájena formulací hlavních problémových okruhů ve čtvrté kohezní zprávě z roku 2007. BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE (2009), BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE (2010) shrnují obsah dosavadní diskuse těchto problémových okruhů následujícím způsobem:

- Členské státy i *Komise* opětovně akcentovali význam kohezní politiky s ohledem na přetrvávající existenci regionálních disparit. Současně byla solidarita potvrzena jako vůdčí koncept kohezní politiky, nicméně nově byla zdůrazněna témata konkurenceschopnost a udržitelný rozvoj. Význam těchto témat je přijímán všeobecně, ovšem s poukazem na skutečnost, že cíl posilování konkurenceschopnosti nemusí být vždy zcela vhodný pro regiony cíle Konvergence s ohledem na slabě vyvinutou základnu vědy a výzkumu. Rovněž myšlenka územní soudržnosti byla všeobecně přijata jako klíčový cíl *EU*, nicméně s nejasnostmi ohledně praktického významu tohoto cíle. Zatímco jedna

skupina zemí považuje myšlenku územní koheze jako potvrzení tradičního disparitního přístupu v souladu s cílem Konvergence, další skupina zemí poukazuje na nové výzvy územní koheze spojené s řešením specifických územních problémů v rámci konceptů polycentrického a endogenního rozvoje, zlepšování dostupnosti nebo síťování. Poznamenejme, že myšlenka územní koheze byla dána některými zeměmi do souvislosti rovněž se specifickými geografickými znevýhodněními např. v podobě ostrovních regionů nebo regionů s velmi nízkou hustotou zalidnění s tím, že kohezní politika by měla alokovat speciální finanční mechanismy právě pro takto geograficky znevýhodněné regiony. Konečně byla diskutována myšlenka o spojení kohezní politiky s novými globálními tématy jako klimatická změna, demografické procesy a energetika a to v kontextu kritiky týkající se příliš vysokého počtu cílů kohezní politiky respektive snahy ekonomicky úspěšnějších zemí přeměňovat finanční toky ve svůj prospěch.

- Výše rozpočtu kohezní politiky a alokace finančních prostředků mezi jednotlivé země jsou klíčovými aspekty diskuse o budoucnosti kohezní politiky. Ačkoliv finanční rámec kohezní politiky pro programové období po roce 2013 není dosud znám, je možné z trendů vývoje kohezní politiky vyvodit některé předpoklady. Primární předpoklad vychází z rozšíření *EU* o další dvě východoevropské země v roce 2007, čímž došlo k výraznému poklesu počtu regionů původní evropské patnáctky oprávněných čerpat finanční podporu z nejtědřejší podporovaného cíle Konvergence při zachování 75 procentního pravidla HDP na obyvatele. Takto by po roce 2013 vypadly z cíle Konvergence všechny regiony Německa a Velké Británie a drtivá většina regionů Španělska, čímž by došlo nejen k významnému poklesu zájmu těchto vlivných zemí o kohezní politiku, ale současně i ke zvýšení tlaku na zachování či posílení systému přechodných období pro phasing out a phasing in regiony (viz tabulka 33). V tomto kontextu je potřeba vnímat rovněž debatu o tom, zda by kohezní politika měla být soustředěna pouze na nejchudší země a regiony v souladu s návrhem tradičních čistých plátců v čele s Nizozemím a Velkou Británií nebo zda by měl být zachován systém, kdy každá země dostává část finančního koláče kohezní politiky. Poznamenejme, že v případě zacílení kohezní politiky na nejchudší země a regiony by současně klesl i celkový objem alokovaných prostředků na tuto politiku a že relativně chudé, nově přistoupivší země vyjádřily svou preferenci pro zachování existující podoby kohezní politiky včetně kritérií oprávněnosti pro zařazení regionů do cíle Konvergence. Takto je potřeba chápat i negativní postoj nových členských zemí vůči návrhům Německa na rozšíření množiny kritérií oprávněnosti cíle Konvergence například

o míru nezaměstnanosti. Poznamenejme, že kritika kohezní politiky se dlouhodobě týká rovněž implementační roviny a to zejména v oblasti striktního vymáhání pravidel finančního managementu.

Tabulka 33: Predikce změn podílu obyvatelstva vybraných zemí EU oprávněných čerpat finanční podporu v rámci cíle Konvergence mezi programovým obdobím 2007-2013 a programovým obdobím po roce 2013 za předpoklad zachování stávajících pravidel zařazení regionů do cíle Konvergence

Země	2007-2013		Po roce 2013	
	Konvergence	Phasing-out	Konvergence	Phasing-out
Belgie	0 %	12 %	0 %	19 %
Bulharsko	100 %	0 %	100 %	0 %
Česká republika	89 %	0 %	77 %	11 %
Itálie	29 %	1 %	30 %	5 %
Německo	12 %	6 %	1 %	10 %
Polsko	100 %	0 %	87 %	0 %
Portugalsko	68 %	4 %	68 %	4 %
Řecko	37 %	56 %	24 %	25 %
Slovinsko	100 %	0 %	54 %	0 %
Španělsko	31 %	6 %	2 %	22 %
Velká Británie	4 %	1 %	0 %	7 %

Zdroj: BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE (2010)

V kontextu stále intenzivnější diskuse o budoucnosti kohezní politiky byla zpracována řada analytických a hodnotících dokumentů snažících se o zakotvení této diskuse v rámci robustního teoreticko-informačního rámce. Prvním dokumentem v tomto směru byl dokument *Regiony 2020*, který ve svém obsahu zhodnotil regionální dimenzi čtyř hlavních budoucích

výzev *EU* v dlouhodobě perspektivě do roku 2020 a to s následujícími poznatky (EC 2008b, BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010):

- Globalizace představuje první výzvu dalšímu vývoji regionů *EU*. V tomto směru dokument tvrdí, že globalizace bude mít pozitivní dopady na severní a západní regiony *EU*, které jsou charakteristické zastoupením pokročilých odvětví, příznivou vzdělanostní strukturou a orientací na inovace. Naopak negativní dopady globalizace budou nejintenzivněji pociťovány v případě regionů jižní a východní Evropy s vysokým zastoupením ekonomických aktivit nižší přidané hodnoty. Obdobné rozdíly pak lze očekávat v případě pozitivních dopadů globalizace na jádrové regiony a prohlubování problémů v případě periferních regionů.
- Demografická změna je druhou výzvou identifikovanou v dokumentu *Regiony 2020*. Dokument poukazuje na skutečnost, že v dlouhodobém časovém horizontu bude třetina regionů *EU* postižena poklesem celkového počtu obyvatel, přičemž nejsilněji bude tento trend pociťován v regionech střední Evropy, východního Německa, jižní Itálie a severního Španělska.
- Klimatickou změnu uvádí dokument jako třetí výzvu budoucnosti regionů *EU*, přičemž předpokládá, že dopady klimatické změny spojené se změnami ve srážkových a teplotních režimech budou nejožehavěji pociťovány v regionech jižní a východní Evropy. Dokument současně poukazuje na lepší schopnosti ekonomicky vyspělých zemí přijímat adaptační opatření k zmírňování škod způsobených klimatickou změnou.
- Energetika a energetická bezpečnost je poslední výzvou zmiňovanou dokumentem *Regiony 2020*. V tomto ohledu jsou za nejvíce zranitelné označeny regiony jižní a východní Evropy.

Na základě syntetického zhodnocení čtyř výše uvedených výzev budoucnosti regionů *EU* dokument *Regiony 2020* identifikuje nejvíce zranitelné regiony zejména v jižní a východní Evropě a vyzývá k hledání místně specifických přístupů k řešení uvedených výzev (EC 2008b, BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010). BLAŽEK (2008) v tomto směru uvádí otázku, zda nové výzvy *EU* budou řešeny novou evropskou politikou nebo se stanou součástí kohezní politiky a současně upozorňuje na skutečnost, že se v případě vytvoření nové politiky globálních výzev stane kohezní politika tradičně orientovaná na rozvoj infrastruktury a malého a středního podnikání méně významnou politikou *EU* pro chudé.

Následně zpracované studie přinesly celou řadu dalších poznatků týkající se hodnocení kohezní politiky. Takto bylo konstatováno, že dlouhodobě dochází ke koncentraci

ekonomického růstu v zaostávajících regionech, ale současně že tempo konvergenčního procesu je velmi pomalé. Vedle toho bylo poukázáno na zvyšování regionálních disparit uvnitř nově přistoupivších členských zemí a to zejména v rámci rozdílných rozvojových tendencí jádrových a periferních oblastí. Z tematického hlediska byl pozitivně hodnocen stupeň propojení kohezní politiky s cíli a prioritami zvyšování konkurenceschopnosti, ale již nikoliv s cíli a prioritami udržitelného rozvoje. V tomto směru byl identifikován potenciál pro zvyšování synergie a koherence jednotlivých politik. Konečně nejednoznačnost závěrů týkajících se dopadů kohezní politiky byla spojována jednak s komplexním charakterem rozvojových problémů a obtížnosti izolovat vliv kohezní politiky a jednak s komplikovaností modelování dopadů kohezní politiky napříč různorodými regiony EU (BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010).

Nezávislé hodnocení kohezní politiky bylo předmětem zájmu politicky vlivné Barcovy zprávy, která byla připravována od roku 2007 na základě intenzivních jednání a konzultací hlavních aktérů kohezní politiky. BARCA (2009) tvrdí, že stávající architektura kohezní politiky je vhodná pro vytvoření evropského rámce regionální politiky a přináší viditelné dopady zejména v zaostávajících regionech v podobě vytváření investičních možností a tvorby institucionálního prostředí včetně sítí kontaktů mezi aktéry. Současně je však kohezní politika spojena s celou řadou problémů a otazníků (BARCA 2009):

- Systém vytváření podoby kohezní politiky pro programová období neumožňuje spojit zdroje, cíle a priority. Takto je primárně vyjednáváno o rozpočtu a teprve po té o strategiích, cílech a prioritách kohezní politiky. Takový postup však nemůže stanovit potřebný objem finančních prostředků pro jejich naplnění.
- Kohezní politika je orientována na příliš široce definovaná témata, která se ve své podstatě snaží zahrnout všechny pocítované rozvojové problémy. Přes snahu propojit cíle kohezní politiky a Lisabonské strategie konkurenceschopnosti jsou vazby mezi oběma politikami jen velmi omezené a málo koncentrované a míra koherence kohezní politiky s dalšími relevantními politikami například v oblasti rozvoje venkova nebo klastrů je rovněž velmi nízká. Poznamenejme, že organizační integrita kohezní politiky není zajištěna dokonce ani na úrovni EU, kdy ERDF a ESF jsou administrovány různými DG.
- Velká část prostředků kohezní politiky je alokována bez zohlednění místních specifik, kdy národní tematické programy řízené shora stále výrazně převažují. Podobně je snaha o redukci disparit na úrovni NUTS II automaticky brána jako předpoklad fungování

kohezní politiky s chybějícím územním zasazením jednotlivých cílů. Konvergence je a priori brána jako příspěvek k synergii efektivity a sociálního začleňování, ačkoliv realita může být opačná.

- Praktická implementace kohezní politiky se setkává s celou řadou problémů. Takto jsou velmi časté chyby v oblasti finančního managementu, které plynou zejména z komplikovanosti celé finanční architektury kohezní politiky a z toho vyplývající neznalosti relevantních aktérů. *Komise* není dlouhodobě schopna kontrolovat naplnění pravidla adicionality a potýká se s problémy s monitoringem vzhledem k charakteristikám indikátorů například ve směru srovnatelnosti mezi jednotlivými zeměmi. Na tomto základě není *Komise* schopna vytvořit strategii hodnocení dopadů a takto není jasné, která opatření skutečně fungují a která nikoliv. Myšlenka rezervního fondu rozdělovaného podle úspěšnosti *OP* narazila na problém, jak takovou úspěšnost měřit a nakonec byla rezerva rozdělena spíše s přáním vyčerpat prostředky na jednoduchých projektech než skutečně měřit úspěšnost *OP*. Podobně pravidlo *n+2* vedlo ke zhoršení kvality projektů v důsledku orientace finanční alokace na relativně bezpečné projekty z hlediska čerpání bez ohledu na jejich kvalitu. BLOM-HANSEN (2005) přidává problémy vymáhání sankcí v případě právně nezávadného odchýlení implementace kohezní politiky od cílů definovaných na úrovni *EU*. Jedním z důsledků nejistoty v hodnocení kohezní politiky je i zakonzervování jejich základních stavebních kamenů položených již v roce 1988.

Na základě těchto úvah BARCA (2009) hovoří o potřebě změny kohezní politiky, přičemž definuje základní pravidla a představy o podobě inovované kohezní politiky. Tato pravidla zahrnují (BARCA 2009):

- První pravidlo vyzývá ke koncentraci zdrojů na několik úzce definovaných klíčových priorit, jejichž výběr bude proveden na základě diskuse všech nejvyšších představitelů členských států *EU*. Pravidlo je inspirováno snahou vytvořit kritickou masu zdrojů v dané oblasti pro dosažení skutečně viditelných výsledků a tím i zvýšení prestiže *EU*.
- Druhé pravidlo požaduje alokaci finančních prostředků kohezní politiky v návaznosti na dosažené výsledky. Prakticky by mělo být toto pravidlo naplněno prostřednictvím dohody *Komise* a jednotlivých zemí o jasných cílech intervencí a to na základě vzájemné smlouvy, která zaváže členské státy k dosažení formulovaných cílů.

- Třetí pravidlo zdůrazňuje význam učení v implementaci kohezní politiky a to na bázi jednak experimentálního přístupu a jednak tvorby metodologií pro poznání toho, co v rámci kohezní politiky funguje.
- Čtvrté pravidlo si všímá potřeby posílení významu evropských institucí, tj. *Komise* a to včetně posílení vazeb mezi jednotlivými *DG*.
- Páté pravidlo vyzdvihuje potřebu posílení politické kontroly a rovnováhy prostřednictvím zvyšování postavení *Parlamentu* a *Rady* v diskusích a rozhodování o podobě kohezní politiky a v návaznosti na schvalování rozpočtu.

BARCA (2009) rozvádí tyto úvahy nastíněním odpovědí na konkrétní otázky navrhované architektury kohezní politiky po roce 2013. Takto BARCA (2009) definuje tři kritéria pro výběr evropsky významných priorit kohezní politiky v návaznosti na první pravidlo. První kritérium vyžaduje, aby priorit kohezní politiky byla relevantní pro celou *EU* a tedy, aby existovala evropská přidaná hodnota daného tématu. Druhé kritérium navrhuje místně založený přístup ke kohezní politice spojený se zohledněním územní dimenze kohezní politiky a se zaměřením kohezní politiky tam, kde je skutečně potřebný teritoriální přístup. Konečně třetí kritérium formuluje nutnost výběru takové priority, která umožňuje ex-post ověření dosažených výsledků. S ohledem na druhé kritérium BARCA (2009) doporučuje preferovat priority orientované na opatření k řešení tematického problému (např. demografická změna) před prioritami orientovanými na utváření veřejného statku (např. dopravní infrastruktura) a současně uvádí potřebu zohlednit v navrhovaných prioritách oba cíle kohezní politiky v podobě boje s neefektivitou respektive boje se sociálním vyloučením. Na základě těchto myšlenek pak BARCA (2009) uvádí celkem šest priorit kohezní politiky pro období po roce 2013:

- Inovace a klimatická změna jako priority cíle efektivit
- Migrace a děti jako priority cíle sociální inkluze
- Znalosti a stárnutí obyvatelstva jako priority obou cílů

Rámeček 27 pak vysvětluje racionálně priority inovace ve vztahu k navrženým pravidlům kohezní politiky.

Rámeček 27: Vysvětlení výběru tématu inovace jako priority kohezní politiky po roce 2013

Inovativnost *EU* jako celku se v současné době vyznačuje zaostáváním za největšími konkurenty z USA a Japonska. Jako jedno z vysvětlení této skutečnosti je uváděn národně fragmentovaný systém veřejného výzkumu, který neumožňuje akumulovat dostatečné úspory z rozsahu, vytváří hrozby duplicitního výzkumu mezi jednotlivými státy, nezajišťuje potřebnou mobilitu lidských zdrojů a nevyužívá potenciál diverzity evropských zemí. Takto je zjevný evropský význam tématu inovace, které současně vykazuje výrazně místní charakter s ohledem na lokalizační předpoklady vědy a výzkumu. Pro prevenci uvedených nevýhod se jako nejvhodnější řešení jeví přístup chytré specializace, kdy je v každém regionu *EU* vybrán omezený počet odvětví intervence kohezní politiky a takto vytvořen systém kooperativní konkurence omezeného počtu vzájemně soutěžících i spolupracujících regionů. Z územního hlediska dochází k tvorbě sítí regionů na bázi polycentralismu. Z praktického hlediska BARCA (2009) doporučuje podporovat takové aktivity, které se ukázaly být příklady dobré praxe, propojovat fáze inovačního procesu se zohledněním výsledků jeho jednotlivých částí a vytvořit otevřené smlouvy s členskými zeměmi, na jejichž základě bude kohezní politika poskytovat finanční prostředky jen prostřednictvím dohodnutých výsledkově orientovaných metodologií. *Komise* přitom bude hrát roli jednak monitorovací a kontrolní a jednak podpůrnou a poradní.

Zdroj: BARCA (2009)

BARCA (2009) dále uvádí 10 základních pilířů reformy kohezní politiky po roce 2013:

- První pilíř doporučuje koncentrovat významnou část finanční alokace ve výši 55-65 % na 3-4 klíčové priority. Současně bude zachován stávající mechanismus finanční alokace vzhledem k typům regionům se zachováním pravidla 75 % HDP pro vymezení zaostávajících regionů, které získají nejvyšší podíl finanční alokace kohezní politiky. Vzhledem k preferovanému místně specifickému přístupu se kohezní politika bude nadále týkat rovněž relativně bohatších regionů *EU*, které jsou nuceny řešit své problémy. Konečně princip koncentrace na klíčové priority zohlední požadavky primárního práva na finanční alokace v oblasti dopravy, životního prostředí a energetiky v nejhudších zemích a regionech a současně jejich absorpční kapacitu.

- Druhý pilíř definuje požadavek na vytvoření Evropské strategického rozvojového rámce jako základního strategického dokumentu na evropské úrovni, který vznikne na bázi širokého dialogu *Komise* a členských zemí. Evropský strategický rozvojový rámec zavede myšlenku klíčových priorit a dále bude definovat příslušné regulace, omezený počet hlavních indikátorů a metod hodnocení. Svým charakterem posílí Evropský strategický rozvojový rámec roli *Komise* v oblasti hodnocení, které v rámci stávajícího systému strategických dokumentů vykazovalo celou řadu problémů vzhledem ke smyslnosti nastavení i verifikovatelnosti.
- Třetí pilíř definuje nový výsledkově orientovaný rámec managementu kohezní politiky založený na Národní strategické rozvojové dohodě *Komise* a členských zemí. Oproti *NSRF* se tato dohoda stane skutečným závazkem členských zemí vůči kohezní politice *EU* (srovnej s BLOM-HANSEN 2005 pro kritiku možností *Komise* vynutit naplnění obsahu programových dokumentů jednotlivých členských zemí), což bude mimo jiné zohledněno důrazem na hodnotící a institucionální oblast v jejím obsahu. Součástí Národní strategické rozvojové dohody tak bude jednak výběr priorit v návaznosti na Evropský strategický rozvojový rámec, stanovení cílů a hodnotících ukazatelů k jednotlivým prioritám, finanční alokace priorit a návrh strategie dosažení cílů. Význam hodnocení bude dále posílen podáváním pravidelných zpráv o pokroku a to každoročně od třetího roku programového období.
- Čtvrtý pilíř zohledňuje význam klíčových priorit posílením jejich správy, kdy každý stát má povinnost podat ex-ante hodnocení podmínek pro vytvoření institucionálního rámce implementace a hodnocení klíčových priorit. Současně bude vytvořen systém hlavních indikátorů pro jednotlivé klíčové priority.
- Pátý pilíř zdůrazňuje podporu dodatečných, inovativních a flexibilních výdajů s důrazem na zachování principu adicionality. Mezi nové návrhy v tomto ohledu patří předběžný závazek členských států k výši veřejných rozvojových investic s následnou kontrolou dodržení těchto závazků.
- Šestý a sedmý pilíř se zaměřují na podporu experimentu a mobilizace místních aktérů, například prostřednictvím fondů alokovaných na místní akce respektive na podporu učícího procesu a identifikace toho, co skutečně funguje (příklady dobré praxe).
- Osmý pilíř doporučuje posílit roli *Komise* na bázi rozvoje lidských zdrojů, devátý pilíř zdůrazňuje zvyšování efektivity finančního managementu a kontroly (např. další

sblížení managementu jednotlivých fondů, stálost pravidel, sankce za překročení limitů počtu porušení finančních pravidel, vytvoření speciálního fondu pro transevropské sítě a další) a konečně desátý pilíř zavádí nový institut *Rady* pro kohezní politiku za účelem posílení systému kontrol a rovnováhy mezi evropskými institucemi.

Barcova zpráva se stala základem další diskuse o budoucí podobě kohezní politiky. Kritické reakce přitom položily řadu otázek politické průchodnosti návrhů. Tyto otázky se mimo jiné týkaly politického postoje jednotlivých *DG*, politických názorů na posílení role *Komise* a místních aktérů nebo možnosti vytvořit speciální *Radu* pro kohezní politiku. Současně se kritika dotýkala rovněž chybějící diskuse finančního rámce kohezní politiky nebo širokého tematického zaměření navrhovaných priorit spojených například s otázkou, zda klimatická změna by měla patřit mezi témata kohezní politiky (BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE 2010).

Dalším vlivným dokumentem do diskuse budoucnosti kohezní politiky se stalo krátké sdělení Komisaře pro regionální politiku Pawela Sameckého z prosince roku 2009. Sdělení zdůrazňuje řadu faktorů utvářejících budoucí rámec kohezní politiky, ke kterým patří (SAMECKI 2009):

- vztah kohezní politiky a procesů probíhajících ve stále více integrované globální ekonomice s nově se vynořující konkurencí Číny, Indie či Brazílie (viz rovněž ZAHRADNÍK 2010, BLAŽEK 2008),
- vztah kohezní politiky a možností řešení hospodářské krize konce první dekády 21. století,
- vztah kohezní politiky a nově vytvářené vize dalšího směřování *EU* tak, jak je formulována v rámci *EU2020* strategie (viz rovněž ZAHRADNÍK 2010),
- vztah kohezní politiky a Lisabonské smlouvy v tématech územní soudržnosti a posílení role regionální a místní úrovně v nastavení principu subsidiarity⁷⁶ (viz rovněž ZAHRADNÍK 2010, BLAŽEK 2008).

ZAHRADNÍK (2010) označuje uvedené faktory za východiska budoucnosti kohezní politiky, které budou vytvářet vítěze i poražené a to jak v tematické, tak územní rovině. ZAHRADNÍK (2010) však současně poukazuje na skutečnost, že problémy odhalené

⁷⁶ Lisabonská smlouva posílila pozici Výboru regionů mezi evropskými institucemi a to prostřednictvím jeho zahrnutí do konzultací celého legislativního procesu *EU* a současně prostřednictvím posílení jeho pozice před *Evropským soudem*. Současně zakotvení územní soudržnosti v Lisabonské smlouvě vytváří požadavek na územní hodnocení dopadů přijímané legislativy v průběhu jejího schvalování (viz ZAHRADNÍK 2010).

hospodářskou krizí konce první dekády 21. století představují příležitost řešení strukturálních problémů řady zaostávajících regionů.

Na základě výše uvedených východisek SAMECKI (2009) podává návrhy a náměty pro formulaci budoucích cílů kohezní politiky a pro cesty ke zvyšování efektivity a jednoduchosti kohezní politiky. V rámci námětů na budoucí cíle kohezní politiky SAMECKI (2009) zdůrazňuje jednak nutnost zvyšovat konkurenceschopnost a zaměstnanost na regionální úrovni a to v podmínkách znalostní a nízkouhlíkové ekonomiky a na bázi endogenního rozvoje a jednak potřebu urychlení růstu v zaostávajících regionech respektive urychlení integrace napříč hranicemi pro využití nedostatečně aktivovaného potenciálu těchto území. V případě přeshraniční integrace SAMECKI (2009) explicitně zmiňuje myšlenku makroregionálních rozvojových strategií typů Dunajské či Baltské strategie (viz rámeček 28). V oblasti zvyšování efektivity a jednoduchosti kohezní politiky pak SAMECKI (2009) poskytuje řadu námětů pro diskusi budoucí podoby kohezní politiky:

- Kohezní politika by se měla koncentrovat na omezený počet priorit, na kterých panuje široká politická shoda. Tato témata by měla vycházet ze snah posilovat znalostní bázi pro zajištění růstu, zlepšovat síť propojení regionů se zohledněním myšlenek zelené ekonomiky a podporovat zaměstnanost a sociální soudržnost. Ve své podstatě tak kohezní politika musí reagovat na hlavní výzvy současného světa tak, jak byly pojmenovány v předchozích dokumentech.
- Kohezní politika by se měla silněji orientovat na výkonnost a výsledky a to prostřednictvím vytvoření jasného a verifikovatelného rámce cílů, výsledků a strategií dosažení cílů v programových dokumentech. Na tomto základě je pak možné jednak zefektivnit koncept výkonnostních rezerv finanční alokace a jednak zvažovat možnost širšího propojení finanční alokace a dosažených výsledků. Svou roli ve zvyšování efektivity kohezní politiky by mohl sehrát i lepší marketing úspěšných respektive neúspěšných příkladů.
- Nové prvky kohezní politiky vyžadují politické zaštítění na nejvyšší úrovni.
- Pro zefektivnění kohezní politiky je potřeba hledat možnosti, jak zvyšovat její koherenci s dalšími politikami *EU*. Jednou z možností v tomto směru je vytvoření jediného strategického rámce pro všechny finanční zdroje *EU*. K dalším nástrojům tohoto typu patří potřeba lepšího propojení fungování *ERDF* a *ESF* respektive *ERDF* a *EAFRD*, tedy zvážení pokračování pravidla jednoho fondu respektive oddělení kohezní politiky

a rozvoje venkova, a posouzení možností spojení *ERDF* a *FS*. BLAŽEK (2008) pak uvádí italský návrh preferovat integrovaný přístup ke kohezní politice včetně její koordinace s dalšími národními politikami a politikami *EU*.

- Další možnosti zefektivnění kohezní politiky lze hledat ve finanční oblasti a to ve vztahu k posílení flexibility finančních pravidel vzhledem k velikosti finanční alokace (viz např. zmínka o možnosti kontrolovat u relativně malých projektů pouze věcnou a nikoliv formální stránku v BLAŽEK (2008)) či aplikace konceptu globálních grantů, k ukončení účetního období ve více časových okamžicích v průběhu programového období, k vytváření podmíněnosti mezi úrovní ekonomické výkonnosti a mírou kofinancování, k přizpůsobení pravidla $n+2$ vůči typu projektu se zvýhodněním rizikových, inovativních projektů nebo konečně k hledání cest k širšímu zapojení soukromého sektoru například prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství.

Rámeček 28: Podstata konceptu makroregionální rozvojové strategie

Makroregion představuje typ území charakteristický novou formou správy založené na několika úrovních spolupráce a to jak v dimenzi vertikální reprezentované regionální, národní i unijní úrovní, tak v dimenzi horizontální reprezentované velkým počtem aktérů, jejichž spolupráce je vedena shora dolů i zdola nahoru. Koncept makroregionů *EU* je založen převážně na funkčních vlastnostech. Takto je společným tématem Baltského makroregionu řešení problémů, které se dotýkají aktérů napříč administrativních hranic regionů a členských států. K těm patří například otázky námořní bezpečnosti, kdy potenciální havárie ropného tankeru může ohrozit udržitelný rozvoj celého makroregionu. Spolupráce v rámci makroregionu představuje možné efektivní řešení tohoto problému. Poznamenejme však, že funkčně založený typ regionu nevytváří svou vlastní regionální identitu, což může ohrozit udržitelnost jeho existence a že cílem makroregionu není vytvářet nové strategie, ale implementovat kohezní politiku *EU* zcela novým způsobem.

Nadstavbou myšlenky makroregionů je koncept rozdělovací území *EU* na olympijské kruhy, které představují pět evropských makroregionů zahrnující Středomořský makroregion, Středoevropský makroregion představovaný zeměmi Visegrádské čtyřky, Dunajský makroregion, Západoevropský makroregion a Baltský makroregion. Poznamenejme, že členský stát může být členem více makroregionů. Hlavní myšlenka konceptu následně předpokládá zpracování strategických dokumentů kohezní politiky právě na úrovni

makroregionů s tím, že strategie makroregionů by řešila problémy, které netíží celou *EU*, ale pouze její nadnárodní část. Úspěch celého konceptu bude záviset na osudu v současné době aktuálních strategií pro Baltský a Dunajský makroregion. Kritika celého konceptu si všímá hrozeb spojených s rozdělením *EU* na bázi hospodářského postavení jednotlivých makroregionů.

Zdroj: BERKKAN, OLSEN, TEMPEL (2009)

Výše uvedené dokumenty vytváří základní myšlenkový rámec budoucího směřování kohezní politiky. Další debata se bude nutně točit kolem toho, které z těchto myšlenek jsou politicky akceptovatelné, a v současné době tedy nelze předjímat konečnou podobu kohezní politiky v programovém období začínajícím rokem 2014. Pro Českou republiku existuje ve vztahu ke kohezní politice po roce 2013 několik klíčových otázek (PŮČEK 2008, BLAŽEK 2009, BŘEZINA 2008, BLAŽEK 2008):

- Jakou kohezní politiku budou ochotni akceptovat čisti plátcí do unijního rozpočtu? Bude zachována stávající podoba kohezní politiky s důrazem na cíl Konvergence nebo bude preferována myšlenka koncentrace kohezní politiky pouze na nejhudší regiony? Jaký bude osud cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost? Bude tento cíl orientován na nové výzvy, se kterými bude *EU* konfrontována? Jaké bude mít nová architektura cílů kohezní politiky dopady na rozdělení finanční alokace mezi cíle? Bude zde vůle posílit finanční alokaci kohezní politiky například na úkor *CAP*?
- Jaké uspořádání cílů kohezní politiky bude nejvýhodnější pro Českou republiku? Poznamenejme, že ZAHRADNÍK (2008) v tomto směru hovoří o výhodnosti zachování stávající podoby cílů s navýšením finančních prostředků určených pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a to s ohledem na předpokládaný vývoj ukazatele HDP na obyvatele českých regionů soudržnosti.
- Bude zachováno stávající hlavní kritérium pro výběr regionů cíle Konvergence nebo bude tento cíl doplněn o další kritéria typu nezaměstnanost či dynamika růstu HDP (viz například IRIBAS, PAVIA 2010 pro diskusi otázky, zda je HDP schopen zohlednit všechny aspekty rozvoje)? V případě zachování stávajících pravidel oprávněnosti regionů byt zařazen do cíle Konvergence, které regiony České republiky překročí 75 procentní hranici cíle Konvergence (viz rámeček 29) a jaké to bude mít pro ně důsledky? Jaká kritéria oprávněnosti volit pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost?

Ovlivní v programovém období po roce 2013 oprávněnost regionů být zařazen do cíle Konvergence další statistický efekt spojený s rozšířením *EU* například o Turecko (viz např. BROWN 2008)?

- Která témata budoucích výzev kohezní politiky *EU* jsou nejvíce relevantní pro Českou republiku? Poznamenejme, že BLAŽEK (2008) přikládá nejvyšší význam tématům demografické změny a globalizace, s relativně nižší váhou témat energetika, klimatická změna a bezpečnost. Bude v tomto ohledu umožněná flexibilní diferenciací výběru priorit jednotlivými členskými zeměmi *EU*?
- Kde hledat spojence pro prosazení českých zájmů v kohezní politice?

Nastíněný vývoj představuje základ stále intenzivnější diskuse budoucnosti kohezní politiky, která povede k její výsledné architektuře v programovém období po roce 2013.

Rámeček 29: Výhled českých regionů soudržnosti pro zařazení do cíle Konvergence v programovém období po roce 2013

Jednou z klíčových otázek kohezní politiky pro programové období po roce 2013 je oprávněnost zařazení regionů soudržnosti do nejtědřejí financovaného cíle dlouhodobě zaměřeného na konvergenci hospodářsky zaostávajících regionů. Za předpokladu zachování stávající architektury kohezní politiky, lze tuto otázku nejen v případě regionů soudržnosti České republiky transformovat do podoby, které regiony soudržnosti překročí v referenčním časovém období pro výpočet 75 procentní hladiny HDP na obyvatele k průměru *EU*. Na tomto myšlenkovém základě získávají stále vyšší pozornost predikce ekonomické výkonnosti regionů soudržnosti České republiky.

Tabulka 34 uvádí jednu z neaktuálnějších predikcí vývoje ukazatele HDP na obyvatele regionů soudržnosti České republiky k průměru *EU*. Predikce pro rok 2011, který představuje jeden z referenčních roků pro rozhodnutí o zařazení regionů soudržnosti do cíle konvergence, naznačuje, že tato hrozba je nejvíce ožehavá pro region soudržnosti Střední Čechy, který dosáhl 75 procentní hladiny HDP na obyvatele vzhledem k průměru *EU* již v roce 2007. U ostatních regionů soudržnosti České republiky se hrozba vypadnutí z cíle Konvergence jeví relativně nízká. Poznamenejme přitom, že zařazení regionů soudržnosti do cíle Konvergence bude ovlivněno rovněž pravidly a metodikou vymezení phasing out regionů.

Tabulka 34: Predikce vývoje ukazatele HDP na obyvatele regionů České republiky k průměru EU v období 2008-2011 (EU = 100 %)

Region	Rok				Průměr 2008-2011
	2008	2009	2010	2011	
Česká republika	81,1	80,9	81,0	82,0	81,0
<i>Praha</i>	<i>170,2</i>	<i>173,7</i>	<i>176,5</i>	<i>180,3</i>	<i>170,1</i>
<i>Střední Čechy</i>	<i>77,2</i>	<i>77,3</i>	<i>77,4</i>	<i>78,5</i>	<i>76,8</i>
<i>Jihozápad</i>	<i>73,0</i>	<i>72,3</i>	<i>72,0</i>	<i>72,6</i>	<i>72,7</i>
<i>Severozápad</i>	<i>62,5</i>	<i>61,3</i>	<i>60,5</i>	<i>60,7</i>	<i>62,1</i>
<i>Severovýchod</i>	<i>68,2</i>	<i>67,5</i>	<i>67,1</i>	<i>67,7</i>	<i>67,8</i>
<i>Jihovýchod</i>	<i>72,7</i>	<i>71,9</i>	<i>71,5</i>	<i>72,2</i>	<i>72,4</i>
<i>Střední Morava</i>	<i>63,5</i>	<i>62,8</i>	<i>62,4</i>	<i>63,0</i>	<i>63,2</i>
<i>Moravskoslezsko</i>	<i>67,4</i>	<i>66,0</i>	<i>65,6</i>	<i>66,2</i>	<i>66,9</i>

Zdroj: Ministerstvo financí, odbor Finanční politika - srpen 2009

Poznamenejme, že naplnění scénáře vztahu regionů soudržnosti České republiky k 75 procentní hladině HDP na obyvatele k průměru *EU* bude ovlivněno celou řadou faktorů a že zásadní roli v tomto směru sehraje tempo oživení ekonomického růstu v podmínkách současné hospodářské krize. V případě uvedené predikce pro Českou republiku jsou využity kompromisní scénáře založené na relativně nízkých hodnotách růstu HDP. Pro Českou republiku jsou rovněž relevantní souvislosti fluktuace kurzu české koruny vůči euru. V tomto ohledu mohou kurzové výkyvy posílit či naopak oslabit relativní hodnoty ukazatele HDP na obyvatele českých regionů soudržnosti.

Zdroj: HÁJEK, NOVOSÁK (2010a)

LITERATURA A ZDROJE INFORMACÍ

- ACKRILL, R., KAY, A. Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system. *Journal of European Public Policy*, 2006, vol. 13, no. 1, s. 113-133.
- ALLEN, D. Cohesion policy pre- and post-enlargement. In *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 15-33.
- BACHE, I. *Europeanization and multilevel governance*. Lenham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, 193 s.
- BACHE, I. Partnership as an EU policy instrument: a political history. *West European Politics*, 2010, vol. 33, no. 1, s. 58-74.
- BACHTLER, J., GORZELAK, G. Reforming EU cohesion policy. A reappraisal of the performance of the structural funds. *Policy Studies*, 2007, vol. 28, no. 4, s. 309-326.
- BACHTLER, J., McMASTER, I. EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of structural funds in the new member states. *Environment and Planning: Government and Policy Studies*, 2007, vol. 26, no. 2, s. 398-427.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C. Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds. *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, no. 3, s. 535-564.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C., WISHLADE, F. *Ideas for budget and policy reform: reviewing the debate on cohesion policy 2014+*. Strathclyde: European Policies Research Centre, 2009, 37 s.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C., WISHLADE, F. *Challenges, consultations and concepts: preparing for the cohesion policy debate*. Strathclyde: European Policies Research Centre, 2010, 58 s.
- BACHTLER, J., WISHLADE, F. *From building blocks to negotiating boxes: the reform of EU Cohesion Policy*. Strathclyde: European Policies Research Centre, 2005, 58 s.
- BACHTLER, J., WISHLADE, F., MENDEZ, C. *New budget, new regulations, new strategies: the 2006 reform of EU Cohesion Policy*. Strathclyde: European Policies Research Centre, 2007, 79 s.
- BACHTLER, J., WREN, C. Evaluation of European Union Cohesion Policy: research questions and policy challenges. *Regional Studies*, 2006, vol. 40, no. 2, s. 143-153.

- BARCA, F. *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Brussels: European Commission, 2009, 244 s.
- BARNES, I., BARNES, P. Enlargement. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 406-421.
- BAUN, M. The Maastricht Treaty as high politics: Germany, France and European integration. *Political Science Quarterly*, 1996, vol. 110, no. 4, s. 605-624.
- BAUN, M., MAREK, D. Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie - regionalismus versus centralizace. *Mezinárodní vztahy*, 2002, vol. 37, no. 4, s. 68-86.
- BAUN, M., MAREK, D. (2008a). Introduction. In *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 1-14.
- BAUN, M., MAREK, D. (2008b). EU Cohesion Policy and sub-national authorities in the new member states. *Contemporary European Studies*, 2008, vol. 3, no. 2, s. 5-20.
- BEGG, I. Cohesion or confusion: a policy searching for objectives. *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, no. 1, s. 77-96.
- BERKKAN, C., OLSEN, U., TEMPEL, L. *Macro-regional strategies in the EU. A new form of governance?* Roskilde: Roskilde University, 2009, 94 s.
- BLAŽEK, J. Regionální politika v České republice. In *Průvodce strukturálními fondy Evropské unie*. Praha: IREAS, 2003, s. 62-75.
- BLAŽEK, J. Jakou regionální politiku potřebujeme po vstupu do EU? In *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 37-48.
- BLAŽEK, J. Návrh nové architektury politiky soudržnosti pro období 2014-2020. *Regionální studia*, 2008, vol. 2, no. 2, s. 29-33.
- BLAŽEK, J. Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2009, vol. 12, no. 5, s. 15-19.
- BLOM-HANSEN, J. Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 2005, vol. 12, no. 4, s. 624-648.
- BOLDWIN, M., CANOVA, F. Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 2001, vol. 16, no. 32, s. 207-253.
- BOURNE, A. K. Regional Europe. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 287-303.
- BRADBURY, J. The European Union and the contested politics of 'ever closer union': approaches to integration, state interests and treaty reform since Maastricht. *Perspectives on European Politics and Society*, 2009, vol. 10, no. 1, s. 17-33.

- BROWN, L. Výzvy pro budoucí politiku hospodářské a sociální soudržnosti EU. *Regionální studia*, 2008, vol. 2, no. 1, s. 45-47.
- BRUGHA, C. M. Why Ireland rejected the Lisbon Treaty. *Journal of Public Affairs*, 2008, vol. 8, no. 4, s. 303-308.
- BŘEZINA, J. Panelová diskuse II. In *Budoucnost kohezní politiky*. Praha: CEVRO Institut, 2008, s. 57-59.
- BURGESS, M. Federalism and federation. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 69-84.
- CINI, M. Intergovernmentalism. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 99-116.
- CIPRIANI, G. *Rethinking the EU budget three unavoidable reforms*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, 150 s.
- CHURCH, C., PHINNEMORE, D. The rise and fall of the Constitutional Treaty. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 46-66.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1989). *Guide to the reform of the Community's structural Funds*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1989, 104 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1993). *Community structural Funds 1994-1999. Revised regulations and comments*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993, 87 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1996a). *Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99. Regulations and commentary*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996, 139 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1996b). *First report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996, 158 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1997). *Agenda 2000 - Volume I - Communication: for a stronger and wider Union*. Strasbourg: Commission of the European Communities, 1997, 104 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1999a). *The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for programmes in the period 2000-06*. Strasbourg: Commission of the European Communities, 1999, 34 s.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 1999b). *Reform of the Structural Funds 2000-2006. Comparative analysis*. Strasbourg: Commission of the European Communities, 1999, 31 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2001). *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, 158 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2004a). *Regions Nomenclature of territorial units for statistics. Part 1*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, 37 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2004b). *A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, 206 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2006). *Population statistics*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 181 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2007a). *Cohesion policy 2007-2013. Commentaries and official texts*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, 160 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2007b). *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, 200 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2008a). *EU budget 2008 in figures*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, 2 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2008b). *Regions 2020. An assessment of future challenges for EU regions*. Brussels: Commission of the European Communities, 2008, 45 s.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC 2009). *EU budget. Financial Report 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, 114 s.
- CROXFORD, G. J., WISE, M., CHALKLEY, B. S. The reform of the European Regional Development Fund: a preliminary assessment. *Journal of Common Market Studies*, 1987, vol. 26, no. 1, s. 25-38.

- DE RYNCK, S., McALEAVEY, P. The cohesion deficit in Structural Fund policy. *Journal of European Public Policy*, 2001, vol. 8, no. 4, s. 541-557.
- DIXON, J. C. Opposition to enlargement as a symbolic defence of group position: multilevel analyses of attitudes toward candidates' entries in the EU-25. *The British Journal of Sociology*, 2010, vol. 61, no. 1, s. 127-154.
- DRAHOKOUPIL, J. *Globalization and the state in Central and Eastern Europe: the politics of foreign direct investment*. London: Routledge, 2009, 238 s.
- EGEBERG, M. The European Commission. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 139-153.
- EHLERMANN, C. D. Differentiation, flexibility, closer co-operation: the new provisions of the Amsterdam Treaty. *European Law Journal*, 1998, vol. 4, no. 3, s. 246-270.
- ESPOSTI, R., BUSSOLETTI, S. Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: a panel-data approach. *Regional Studies*, 2008, vol. 42, no. 2, s. 159-173.
- EUROPA. *Lisabonská smlouva – smlouva v kostce*. [online]. [cit. 2010-08-06]. Dostupné z <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_cs.htm>.
- EZCURRA, R., PASCUAL, P., RAPÚN, M. Spatial disparities in the European Union: an analysis of regional polarization. *Annals of Regional Science*, 2007, vol. 41, no. 2, s. 401-429.
- FALUDI, A. From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 2006, vol. 40, no. 6, s. 667-678.
- FINKE, D. Challenges to intergovernmentalism: an empirical analysis of EU Treaty negotiations since Maastricht. *West European Politics*, 2009, vol. 32, no. 3, s. 466-495.
- FŇUKAL, M. et al. Zaměření přeshraniční spolupráce s polskými a slovenskými regiony v novém plánovacím období Evropské unie 2007-2013. In *X. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 177-185.
- HÁJEK, O., NOVOSÁK, J. (2010a). Výhled regionů NUTS 2 České a Slovenské republiky v rámci kohezní politiky na léta 2014 – 2020. *Acta Academica Karviniensia*, 2010, vol. 20, no. 2, v tisku.
- HÁJEK, O., NOVOSÁK, J. (2010b). Transport and cohesion policy in the Czech Republic in the period 2007-2013. *Perner's Contacts*, 2010, vol. 5, no. 2, s. 29-41.
- HANDA, R. Hlavní aspekty politiky hospodářské a sociální soudržnosti v programovém období 2007-2013. *Současná Evropa a Česká republika*, 2007, vol. 12, no. 1, s. 165-193.

- HAVLÍČEK, K. Evropské iniciativy Interreg. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2000, vol. 3, no. 5, s. 11-13.
- HELMCKE, T. Regionalstatistik auf europäischer und nationaler Ebene. *Wirtschaft und Statistik*, 2008, no. 3, s. 207-216.
- HRABÁNKOVÁ, M. Předvstupní pomoc Evropské unie České republice. In *Průvodce strukturálními fondy Evropské unie*. Praha: IREAS, 2003, s. 101-110.
- IRIBAS, B. L., PAVIA, J. M. Classifying regions for European development funding. *European Urban and Regional Studies*, 2010, vol. 17, no. 1, s. 99-106.
- HUČKA, M., KUTSCHERAUER, A., SUCHÁČEK, J. Teoreticko-metodologické aspekty regionálních disparit. *Acta Academica Karviniensia*, 2009, vol. 19, no. 2, s. 131-142.
- JETMAR, M. Programové dokumenty Politiky hospodářské a sociální soudržnosti v České republice v programovém období 2007-2013. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2007, vol. 10, č. 1, s. 8-13.
- KAPSIS, I. The courts of the European Union. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 188-201.
- KARPOVÁ, E. Předvstupní pomoc zemím střední a východní Evropy z rozpočtu Evropské unie od roku 2000 a jejich současná rozpočtová perspektiva. *Současná Evropa a České republika*, 2005, vol. 10, no. 1, s. 133-144.
- KAY, A., ACKRILL, R. Financing social and cohesion policy in an enlarged EU: plus ça change, plus c'est la même chose? *Journal of European Social Policy*, 2007, vol. 17, no. 4, s. 361-374.
- KÖNIG, P., LACINA, L., PŘENOSIL, J. *Učebnice evropské integrace*. Praha: Barrister & Principal, 2006, 404 s.
- LAFFAN, B. Policy implementation in the European Community: the European Social Fund as a case study. *Journal of Common Market Studies*, 1983, vol. 21, no. 4, s. 389-408.
- LEWIS, J. The Council of the European Union. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 154-173.
- LEWIS-BECK, M. S., MOREY, D. S. The French "petit oui": the Maastricht Treaty and the French voting agenda. *Journal of Interdisciplinary History*, 2007, vol. 38, no. 1, s. 65-87.
- LOLOS, S. E. G. The effect of EU structural funds on regional growth, assessing the evidence from Greece, 1990-2005. *Economic Change Restructuring*, 2009, vol. 42, no. 3, s. 211-228.
- MAIRATE, A. The 'added value' of European Union cohesion policy. *Regional Studies*, 2006, vol. 40, no. 2, s. 167-177.

- MALÁČ, L. Využití prostředků z Evropského sociálního fondu v ČR. In *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 81-102.
- MAREK, D. et al. *Příprava na strukturální politiku Evropské unie*. Ostrava: Repronis, 2004, 124 s.
- MAREK, D., BAUN, M. The EU as a regional actor: the case of the Czech Republic. *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, no. 5, s. 895-919.
- MAREK, D., BAUN, M. The Czech Republic. In *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 165-186.
- MARKS, G. Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996, s. 388-422.
- McCORMICK, J. *Understanding the European Union. A concise introduction*. London: Macmillan Press, 1999, 251 s.
- McMASTER, I. Ireland. In *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 97-120.
- MD ČR. *Operační program Doprava na léta 2007-2013*. Praha: Ministerstvo dopravy, 2007, 162 s.
- MD ČR. *Databáze schválených projektů OP Doprava* [online]. [cit. 2010-05-20]. Dostupné z <<http://www.opd.cz/Modules/OpdProject/Pages/ProjectList.aspx>>.
- MF ČR (2002). *Zpráva o využívání prostředků pomoci Evropských společenství v České republice za rok 2001 (Phare, ISPA, SAPARD)*. Praha: Ministerstvo financí České republiky, 2002, 36 s.
- MIRWALDT, K., McMASTER, I., BACHTLER, J. *Reconsidering cohesion policy: the contested debate on territorial cohesion*. Strathclyde: European Policies Research Centre, 2008, 42 s.
- MMR (2003). *Rámec podpory Společenství. Česká republika 2004-2006*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2003, 155 s.
- MMR (2007). *Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2007, 155 s.
- MMR (2008). *Průběh čerpání strukturálních fondů 2004-2006 k 31. 1. 2008*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008, 155 s.
- MMR (2009). *Průběh čerpání strukturálních fondů 2004-2006 k 31. 1. 2009*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009, 155 s.

- MMR (2010a). *Průběh čerpání strukturálních fondů 2004-2006 k 31. 3. 2010*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010, 155 s.
- MMR (2010b). *Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů v programovém období 2007-2013*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010, 89 s.
- MORATA, F., POPARTAN, L. A. Spain. In *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 73-95.
- MŠMT (2009). *Příručka pro žadatele o finanční podporu z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2009, 130 s.
- NEVEN, D., GOUYETTE, C. Regional convergence in the European Community. *Journal of Common Market Studies*, 1995, vol. 33, no. 1, s. 47-65.
- O'BRENNAN, J. Ireland says No (again): the 12 June 2008 Referendum on the Lisbon Treaty. *Parliamentary Affairs*, 2009, vol. 62, no. 2, s. 258-277.
- PEŠEK, P. Strategické dokumenty v přípravě na vstup do Evropské unie. *E+M*, 2001, vol. 4, no. 1, s. 43-48.
- PEŠEK, P. Využívání strukturálních fondů Evropské unie nebude samozřejmostí. *E+M*, 2003, vol. 6, no. 2, s. 9-16.
- PHINNEMORE, D. Towards European Union. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 30-45.
- PILEČEK, J. Porovnání krajů Česka z hlediska realizace programu Interreg IIIA na jejich území. *Regionální studia*, 2008, vol. 2, no. 1, s. 38-44.
- POŠTOLKA, V., BRANDA, P. Přeshraniční spolupráce, euroregiony a Euroregion Nisa. *Regionální studia*, 2009, vol. 3, no. 1 s. 2-11.
- PRŮCHA, P. K otázkám vzniku, postavení a poslání vyšších územních samosprávných celků ve spojení s regionální politikou. In *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 11-36.
- PUGICERVER-PENALVER, M. C. The impact of structural funds policy on European regions' growth. A theoretical and empirical approach. *The European Journal of Comparative Economics*, 2007, vol. 4, no. 2, s. 179-208.
- PŮČEK, M. Panelová diskuse I. In *Budoucnost kohezní politiky*. Praha: CEVRO Institut, 2008, s. 26-27.
- QVORTRUP, M. Rebels without a cause? The Irish referendum on the Lisbon Treaty. *The Political Quarterly*, 2009, vol. 80, no. 1, s. 59-66.

- REH, C. The Lisbon Treaty: de-constitutionalizing the European Union? *Journal of Common Market Studies*, 2009, vol. 47, no. 3, s. 625-650.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., FRATESI, U. Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions. *Regional Studies*, 2004, vol. 38, no. 1, s. 97-113.
- ROSAMOND, B. New theories of European intergration. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 117-136.
- RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2007). *Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Morava 2007-2013*. Zlín: Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava, 2007, 176 s.
- RR RS STŘEDNÍ MORAVA (2010). *Prováděcí dokument. Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Morava 2007-2013*. Zlín: Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava, 2007, 206 s.
- RÝSOVÁ, L. Základné priority a ciele kohéznej politiky EÚ v období rokov 2007-2013. *Současná Evropa*, 2009, vol. 1, no. 1, s. 103-121.
- SAMECKI, P. *Orientation paper on future cohesion policy*. Strasbourg: Commission of the European Communities, 2009, 13 s.
- SCULLY, R. The European Parliament. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 174-187.
- SCHILD, J. How to shift the EU's spending priorities? The multi-annual financial framework 2007-13 in perspective. *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, no. 4, s. 531-549.
- SKOKAN, K. *Evropská regionální politika v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie*. Ostrava: Repronis, 2003, 114 s.
- SMYRL, M. E. When (and how) do the Commission's preferences matter? *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol. 36, no. 1, s. 79-99.
- STATUTÁRNÍ MĚSTO ZLÍN. *Formulář žádosti: Integrovaný plán rozvoje města Zlína „Společensko-kulturní a vzdělávací centrum Zlín“*. Zlín: Statutární město Zlín, 2008, 143 s.
- STEJSKAL, J., CHARBUSKÝ, M. Zkušenosti českých regionů z čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. *E+M*, 2005, vol. 8, no. 4, s. 14-19.
- STRØBY-JENSEN, C. Neo-functionalism. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 85-98.

- STURM, R., SCHORLEMMER, D. Germany. In *EU cohesion policy after enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 52-72.
- SUTCLIFFE, J. B. The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, no. 2, s. 290-309.
- SVERDRUP, U. An institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties. *Journal of European Public Policy*, 2002 vol. 9, no. 1, s. 120-140.
- SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, 328 s.
- SZEMLÉR, T. EU budget milestones: from fundamental systemic reforms to organised chaos. *Papeles del Este*, 2006, no. 11, s. 1-20.
- ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo 1. Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 310.
- URWIN, D. W. The European Community: from 1945 to 1985. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 13-29.
- VANKE, J. The Treaty of Rome and Europeanism. *The Journal of the Historical Society*, 2007, vol. 7, no. 4, s. 443-474.
- VERDUN, A. Economic and Monetary Union. In *European Union. Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 321-339.
- WISHLADE, F. G. Competition and cohesion - coherence or conflict? European Union regional state aid reform post-2006. *Regional Studies*, 2008, vol. 42, no. 5, s. 753-765.
- WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, 2003, 326 s.
- WOKOUN, R. *Strukturální fondy a obce I*. Praha: ASPI, 2006, 146 s.
- WOKOUN, R. Regionální a strukturální politika (politika soudržnosti) Evropské unie v programovém období 2007-2013. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2007, vol. 10, č. 1, s. 3-7.
- ZAHRADNÍK, P. *Vstup do Evropské unie – přínosy a náklady konvergence*. Praha: C. H. Beck, 2003, 364 s.
- ZAHRADNÍK, P. Vstupní přednáška. In *Budoucnost kohezní politiky*. Praha: CEVRO Institut, 2008, s. 20-22.
- ZAHRADNÍK, P. Lisabonská smlouva a kohezní politika EU. *Scientia et Societas*, 2010, vol. 6, no. 2, s. 29-43.
- ŽUFAN, P. *Ekologické zemědělství České republiky v kontextu Společné zemědělské politiky Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, 148 s.

REJSTRÍK

Absorpční kapacita	134
Acquis communautaire	39
Agenda 2000	48
Amsterdamská smlouva	21, 48, 70
Barcova zpráva	188–93
Beyen, Wim	7
Britský rabat	90, 92
Budoucí klíčové priority kohezní politiky	189, 190
Budoucí výzvy Evropské unie	187
Certifikace výdajů	99, 135
Cíle kohezní politiky	65
Programové období 1989-1993	65, 98
Programové období 1994-1999	67, 100
Programové období 2000-2006	68, 102
Programové období 2007-2013	70, 105
Delors, Jacques	41
Delorsův balíček	90, 91
Directorates – General	9
Dopis šesti zemí	93
EU2020 strategie	193
Euroregion	119–20
Evropská daň	183
Evropská investiční banka	33, 40, 66, 110
Evropská komise	8–9, 45, 93, 94, 105, 123, 189
Evropská přidaná hodnota	61, 183, 190
Evropská rada	9–11
Evropská společenství	8
Evropská zóna volného obchodu	14
Evropské hospodářské společenství	7
Evropské obranné společenství	6
Evropské politické společenství	15
Evropské seskupení pro územní spolupráci	85, 118, 120
Evropské společenství	17
Evropské společenství pro atomovou energii	7, 17
Evropské společenství uhlí a oceli	5–7, 17
Evropský fond regionálního rozvoje	15, 35, 40, 53–54
Evropský parlament	11–12, 94
Evropský rybářský fond	52
Evropský sociální fond	15, 40, 54
Evropský strategický rozvojový rámec	192
Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova	52
Evropský zemědělský orientační a záruční fond	40, 96, 126
Ex-ante hodnocení	75
Ex-post hodnocení	75
Finanční inženýrství	110, 195
Finanční nástroj pro orientaci rybolovu	50
Finanční nástroje předvstupní pomoci	124–27

ISPA	125
Phare.....	124
SAPARD	126
Fond soudržnosti	46, 52, 71, 85, 125
Globální grant.....	75
Horizontální téma.....	76, 130, 139, 153
Hospodářská a měnová unie.....	15, 17, 18–21, 41
Delorsův plán	19
Evropská centrální banka	19
Evropský měnový institut.....	19
Evropský monetární systém	18
Koncept hada v tunelu.....	18
Konvergenční kritéria.....	19
Wernerova zpráva	18
Hospodářská a sociální soudržnost	1, 40, 46, 48, 53, 54, 60, 65, 96, 116, 118
Hospodářská, sociální a územní soudržnost.....	56, 59, 137, 156, 164
Indikátory kontextu	162
Indikátory programu.....	162
Iniciativy Společenství	35, 43, 48, 49, 51, 98, 100, 102, 124
Interreg	71
Integrovaný rozvoj území.....	161
Integrovaný plán rozvoje území	161
Integrovaný program rozvoje města.....	161
Integrovaný středomořský program	41–42
Jádrová oblast Evropy	166
Jádrové a periferní oblasti	167, 171, 174, 180, 188
Jednotný evropský akt.....	11, 16, 40
Jednotný programový dokument.....	76, 124
Kofinancování	110, 132, 144, 195
Kohezní čtyřka	165
Komise stálého zastoupení - COREPER.....	10
Koncept tří pilířů Evropské unie	17, 22, 25
Konvergence.....	165–74, 178, 189
Konvergenční klub	171
Koordinované politiky.....	34
Kraje České republiky	113, 118
Křížové financování	78, 110
Lisabonská smlouva	24, 56
Ústavnost.....	27–28
Lisabonská strategie	50, 64, 105, 137, 188
Listina základních práv občanů a institucí Evropské unie	23
Lucemburský kompromis - krize prázdné židle.....	14
Maastrichtská smlouva	12, 17, 19, 21, 46
Makroregionální rozvojová strategie	195
Mechanismus rozdělení prostředků kohezní politiky mezi země a regiony	107–8
Měkké projekty	55, 111, 133, 142
Metropolizace regionálního rozvoje.....	171
Ministerstvo pro místní rozvoj	113, 118, 131, 141
Míra absorpce země	108
Modifikované platby	144, 145, 154

Monitorovací výbor.....	131, 141
Monitorovací zpráva	154
Monnet, Jean	4, 5
Národní rozvojový plán.....	74, 122, 128, 135
Národní strategická rozvojová dohoda.....	192
Národní strategický referenční rámec	77, 137–40
Nařízení	43, 45, 80–86
Nomenclature of Territorial Units for Statistics.....	66–67, 115
Operační program.....	74, 78, 131, 137, 142, 149
Regionální operační program	123, 136, 151, 154
Sektorový operační program	123
Společný regionální operační program	123
Tematický operační program	137
Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci.....	4
Pakt stability a růstu	21
Perspektiva územního rozvoje Evropy.....	58
Phasing in regiony	71, 107, 185
Phasing out regiony	49, 68, 70, 107, 185, 197
Platební a certifikační orgánu.....	141
Platební orgán.....	131
Pravidlo jednoho fondu	78, 142, 194
Pravidlo n+2.....	77, 105, 110, 135, 195
Predikce vývoje HDP	197
Prezident Evropské komise	9
Primární právo.....	44
Princip	
Adicionality	42, 63–64, 118, 192
Hodnocení a monitoringu	75, 76, 78, 118, 151, 162
Koherence.....	64, 188, 194
Komplementarity.....	64
Koncentrace.....	42, 51, 62, 65–73, 98, 100, 102, 105, 189, 191, 194
Konformity	64
Koordínace	64
Partnerství.....	43, 62–63, 124, 125, 148, 161
Programování	43, 51, 52, 62, 73–80, 118, 122, 133, 161
Proporcionality	64
Solidarity	61, 184
Subsidiarity.....	33, 43, 193
Program rozvoje územního obvodu kraje	116, 117, 122
Programové období	43, 46, 49, 50
Programový doplněk	76, 131
Projektový management.....	149–54
Prostorové disparity.....	1, 40, 58, 60, 93, 102, 164, 168, 184
Protokol o hospodářské a sociální soudržnosti	46, 65
Prováděcí dokument	150, 156
Průběžné platby	154
Průběžné výzvy	150
Předběžné platby	141
Příručka pro příjemce	153
Příručka pro žadatele.....	151

Rada Evropské unie.....	9–11, 45
Rámec podpory Společenství.....	74, 76, 124, 128–32
Region	116
Regionální rada regionu soudržnosti.....	118, 121–22
Regiony 2020	186
Regiony se soustředěnou podporou státu	
Hospodářsky slabé regiony	116
Strukturálně postižené regiony.....	115
Venkovské regiony.....	117
Regiony soudržnosti.....	115, 118, 136, 154, 197
Rozhodovací proces	
Pravidlo jednomyslnosti.....	10
Pravidlo kvalifikované majority.....	10
Procedura společného rozhodování.....	12, 23
Procedura spolupráce	11
Rozšiřování Evropské unie.....	35–40
Podmínky vstupu.....	38
Vstup Turecka	39
Řídící orgán.....	131
Římské smlouvy	7, 11, 12, 33, 42, 87
Samecki, Pawel	193
Sekundární právo.....	45, 80–86
Schuman, Robert	5
Slučovací smlouva.....	8
Směrnice.....	45
Smlouva z Nice	12, 22
Soudní dvůr Evropské unie	12–13, 45
Spinelli, Altiero	4
Společná zemědělská politika	15, 88–89, 92, 182
Společné politiky.....	34
Statistický efekt.....	51, 70, 170, 197
Státní program regionálního rozvoje.....	116
Strategický rámec Společenství	77
Strategie regionálního rozvoje České republiky	116, 117, 122
Strategie udržitelného rozvoje Evropské unie.....	50
Strukturální fondy	40, 52, 66, 68, 70, 72, 96, 100, 102, 131, 142
Teoretické koncepty evropské integrace.....	29–32
Liberální intergovernmentalismus.....	30
Mezivládní interakce	30
Neofunkcionalismus	29
Spillover	29
Víceúrovňový governance.....	32, 72, 78
Terciární právo	45
Territorial Impact Assessment	59
Tribunál - Soud první instance	12–13
Tvrdé projekty	55, 111, 142
Twinning	125
Ústavní smlouva.....	23, 50
Územní soudržnost.....	56, 58–59, 184
Vícerychlostní Evropa.....	22

Výbor regionů	17, 48
Výzva k předkládání projektů	150
Zákon o podpoře regionálního rozvoje	116–19
Zálohové platby	132, 154
Západoevropský pentagon	167
Zásady regionální politiky	115
Závazné výdaje	87
Závěrečné platby	154
Zdroje financování rozpočtu Evropské Unie	
DPH vlastní zdroj	87, 92, 183
GNI proporční vlastní zdroj	91, 183
Tradiční vlastní zdroj	87
Zpětné platby	132, 133, 141
Žádost o platbu	154

SEZNAM ZKRATEK

CAP - Společná zemědělská politika
COREPER - Komise stálého zastoupení
CSF - Rámec podpory Společenství
CSG - Strategický rámec Společenství
DG - Directorates – General
EAFRD - Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EAGGF - Evropský zemědělský orientační a záruční fond
EC - Evropské společenství
ECSC - Evropské společenství uhlí a oceli
EDC - Evropské obranné společenství
EEC - Evropské hospodářské společenství
EFF - Evropský rybářský fond
EFTA - Evropská zóna volného obchodu
EIB - Evropská investiční banka
EMI - Evropský měnový institut
EMS - Evropský monetární systém
EMU - Hospodářská a měnová unie
EPC - Evropské politické společenství
ERDF - Evropský fond regionálního rozvoje
ESF - Evropský sociální fond
ESDP - Perspektiva územního rozvoje Evropy
ESÚS - Evropské seskupení pro územní spolupráci
EU - Evropská unie
Euratom - Evropské společenství pro atomovou energii
FIFG - Finanční nástroj pro orientaci rybolovu
FS - Fond soudržnosti
IMP - Integrovaný středomořský program
IOP - Integrovaný operační program
IPRM - Integrovaný program rozvoje města
IPRÚ - Integrovaný plán rozvoje území
JEA - Jednotný evropský akt

MD - Ministerstvo dopravy
MF - Ministerstvo financí
MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO - Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV - Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MZE - Ministerstvo zemědělství
MŽP - Ministerstvo životního prostředí
NRP - Národní rozvojový plán
NSRF - Národní strategický referenční rámec
NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OEEC - Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci
OP - Operační program
OPPI - Operační program podnikání a inovace
OPPP - Operační program průmysl a podnikání
OPRLZ - Operační program rozvoj lidských zdrojů
OPRVMZ - Operační program rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
OP VaVpI - Operační program výzkum a vývoj pro inovace
OPVK - Operační program vzdělávání pro konkurenceschopnost
OPZLZ - Operační program zaměstnanost a lidské zdroje
OPŽP - Operační program životní prostředí
PRÚOK - Program rozvoje územního obvodu krajů
ROP - Regionální operační program
SOP - Sektorový operační program
SROP - Společný regionální operační program
SPD - Jednotný programový dokument
TOP - Tematický operační program
T-ZIP - Trenčiansko-zlínská inovační platforma

SUMMARY

There were many wars in the history of Europe that changed further development of the continent. The background of the wars was shaped by differentiating priorities of European countries that concerned economic, religious, ethnic or political matters. The diversity, as a main character of Europe, has a potential to be used as an advantage. However, diversity also presents a threat of strains. The two abovementioned sides of diversity are the key factors that help us to understand the unique European integration project which was initiated shortly after the World War II.

Spatial disparities on local, regional, national and global level represent an important aspect of diversity. From the global point of view the European countries belong among the most developed in the world. However, there are significant disparities in economic development of European countries and regions. History shows us that substantive spatial disparities threaten the integrity of any territory. This threat has ever been present during the European integration process. Thus, the idea of economic and social cohesion emerged.

Initially, the concept of economic and social cohesion was of little importance in the European integration process. However, with clearer ideas on integrated Europe and enlargement process the matter of increasing spatial disparities became more and more crucial. Cohesion policy has since become more visible and attracted different opinions. One stance claims that cohesion policy is a helpful tool to reduce spatial disparities and to promote the integration process as a whole. The other stance argues that the policy is an undesirable instrument which hinders free market.

To assess the both opinions, a deep understanding of the fundamentals of cohesion policy is essential. Therefore, the book aims to synthesise information concerning cohesion policy in a broader economic, social and political context. From the methodological point of view the historical approach was chosen. The book is structured as follows. The first chapter deals with the rationale of the European integration process. The second chapter positions cohesion policy into the integration process. The third chapter concerns with the architecture of cohesion policy while the fourth chapter deals with its financial aspects. The fifth chapter summarizes the key findings concerning implementation of cohesion policy in the Czech Republic. The sixth chapter discusses the state of spatial convergence in economic performance of EU countries and regions. Finally, the last chapter presents the ongoing discussion on future of cohesion policy.