

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

**Bakalářská práce**

**2005**

**Petra Sedláková**

**Univerzita Karlova v Praze**

**Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**Programy pomoci Evropských společenství s důrazem  
na jejich využití v České republice**

**Vypracoval: Petra Sedláková  
Vedoucí: PhDr. Jana Marková  
Akademický rok: 2004/2005**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu

V Praze dne 25. 5. 2005      podpis studenta

## Poděkování

Chtěla bych poděkovat PhDr. Janě Markové za ochotu ujmout se mojí bakalářské práce a za podporu při jejím psaní.

Dále děkuji Centru pro regionální rozvoj, které mi ochotně poskytlo všechny materiály, které jsem použila při zpracování případové studie.

# Projekt bakalářské práce

**Termín bakalářské zkoušky:** letní semestr 2004/2005  
**Autor bakalářské práce:** Petra Sedláková  
**Vedoucí bakalářské práce:** PhDr. Jana Marková

**Téma: Programy pomoci Evropských společenství**

**Cíl práce:** V práci bych se chtěla zaměřit na analýzu strukturálních fondů a Kohezního fondu, a to v souvislosti s nedávným vstupem České republiky do Evropské unie. Nezbytnou součástí bude i krátký pohled do historie programů předvstupní pomoci Phare, ISPA, SAPARD. Jedním hlediskem zkoumání může být možnost využívání a čerpání z těchto fondů pro Českou republiku, druhým pak význam rozšíření (i budoucího) Evropské unie pro existenci a fungování samotných fondů.

**V práci bude hledána odpověď na následující otázky:**

- Jaký je systém financování fondů?
- Jaký je systém čerpání z fondů?
- Je Česká republika schopná efektivně využívat možností nabízených fondů?
- Jak se liší postavení České republiky v této oblasti před a po vstupu do Evropské unie?
- Je stávající systém financování udržitelný při dalším rozšiřování Evropské unie?

**Osnova:**

1. Vznik, vývoj a význam fondů v rámci evropské integrace
2. Strukturální fondy a Kohezní fond
3. Způsob čerpání financí z fondů Evropské unie
4. Programy pomoci Evropských společenství Phare, ISPA, SAPARD
5. Čerpání z fondů v rámci České republiky
6. Vliv rozšíření Evropské unie na samotné fondy

**Literatura:**

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (1998): *Rámcová podpora Společenství ; Operační programy*, Praha

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (1999): *Příprava České republiky na realizaci politiky soudržnosti EU od roku 2000*, Praha

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (1998): *Příprava České republiky na využívání strukturálních fondů*, Praha

Ústav mezinárodních vztahů (2001): *Programy pomoci Evropských společenství Phare, ISPA, SAPARD*, Praha, Centrum pro zahraniční pomoc

Had, Miloslav; Urban, Luděk (2000): *První pilíř Evropské unie*, Praha, Ministerstvo zahraničních věcí ČR

Had, Miloslav; Pikna, Bohumil (2001): *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*, Praha, Ministerstvo zahraničních věcí

## **Abstrakt**

Tato práce se zabývá vznikem a fungováním strukturální politiky Evropské unie. Zvláště je zaměřena na strukturální politiku v souvislosti s Českou republikou. Nejdříve mapuje pozici České republiky jako kandidátské země a její možnosti čerpat prostředky z předvstupních fondů Evropské unie, poté uvádí případovou studii projektu uskutečněného ve Středočeském kraji v rámci programu Phare 2001 a v poslední části věnované České republice se zaměřuje na identifikaci oblastí, do kterých by měla pomoc ze strukturálních fondů směřovat. Na závěr práce jsou uvedeny návrhy rozpočtu pro plánovací období 2007-2013 a jejich vliv na strukturální politiku Evropské unie.

## **Abstract**

This study describes the establishment and functioning of the structural policy of the European Union. It is mainly focused on the structural policy and its implementation in the Czech Republic. At first it shows the position of the Czech Republic as a candidate country and its opportunities to draw from the Pre-accession Aid Programmes. The next part contains a case study of a Phare 2001 project and the last part dedicated to the Czech Republic comprises the identification of the areas to which the means should be aimed to. The last part of the study contains a few published suggestions for the Financial Perspective 2007-2013 and their influence of the structural policy of the European Union.

## OBSAH

Seznam tabulek a grafů	4
Seznam zkratk	5
Úvod	6
1. Vznik Evropské unie	8
1.1 Založení Evropského společenství uhlí a oceli	8
1.2 Římské smlouvy	8
1.3. Jednotný evropský akt	9
1.4. Maastrichtská smlouva	9
2. Strukturální politika Evropské unie	11
2.1. Období strukturální politiky	11
2.1.1. První období (1958-1973)	11
2.1.2. Druhé období (1974-1985)	12
2.1.3. Třetí období (1986-1993)	12
2.1.4. Čtvrté období (1994-1999)	12
2.1.5. Páté období (2000- )	13
2.2. Principy strukturální politiky	13
2.2.1. Pět principů strukturální politiky	13
2.2.2. Programovací procedury	14
2.3. Cíle strukturální politiky	14
2.3.1. Vývoj cílů strukturální politiky	14
2.3.1. Stávající cíle strukturální politiky	15
2.4. Druhy programových dokumentů	15
2.4.1. Plán rozvoje	16
2.4.2. Rámec podpory společenství	16
2.4.3. Operační programy	16
2.4.4. Jednotný programový dokument	17
2.5. Územní rozdělení pro čerpání pomoci	17
2.6. Nástroje strukturální politiky	17
2.6.1. Strukturální fondy	18

Evropský fond regionálního rozvoje	18
Evropský sociální fond	18
Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond	19
Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu	19
2.6.2. Kohezní fond	19
2.6.3. Iniciativy společenství	20
3. Formy předvstupní pomoci v ČR	22
3.1. Cíle předvstupní pomoci	22
3.2. Programy předvstupní pomoci	22
3.2.1. Phare	23
3.2.2. ISPA	26
3.2.3. SAPARD	26
3.2.4. Komunitární programy	27
3.3. Institucionální zajištění programů předvstupní pomoci	27
3.4. Technická implementace	28
3.4.1. Implementační agentury	28
3.4.2. Zavedení systému EDIS	28
3.5 Případová studie projektu uskutečněného v rámci Phare 2001	29
4. Přejít od předvstupní pomoci k čerpání z fondů EU v ČR	35
4.1. Územní rozdělení	35
4.2. Institucionální zajištění	37
4.3. Systém programových dokumentů	38
4.3.1. Zkrácené programovací období 2004-2006	38
Popis současné situace	40
Rozvojová strategie a priority	42
Zaměření operačních programů	45
Finanční plán	47
4.3.2. Perspektivy a priority ČR pro příští programovací období EU	49
5. Rozpočet EU 2007-2013	50
5.1 Příjmy a výdaje rozpočtu EU – obecně	50



5.1.1. Příjmy rozpočtu	50
5.1.2. Výdaje rozpočtu	52
5.2. Rozpočet 2000-2006 a jeho vliv na budoucí rozpočet 2007-2013	54
5.2.1. Reformy a novinky rozpočtu 2000-2006	54
Reforma agrární politiky	54
Reforma strukturální politiky	54
Ostatní změny rozpočtu	59
5.2.2. Ekonomické aspekty rozšíření	59
5.3. Aktuální scénáře na plánovací období 2007-2013	62
5.3.1. Budoucnost rozpočtu EU viděno očima EK	62
Změna strukturální politiky	63
Příjmy a výdaje	63
Mechanismy korekce odvodů členských států	67
5.3.2. Tři alternativní scénáře rozpočtu na období 2007-2013	70
Konzervativní scénář	71
Scénář „konkurenceschopnost-solidarita“	72
Scénář „uvědomějí občané EU“	73
Závěr	76
Seznam literatury	78
Přílohy	79

## SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Tabulka č. 1: Plán realizace	30
Tabulka č. 2: Porovnávací tabulka	31
Tabulka č. 3: Hodnotící tabulka	32
Tabulka č. 4: Rozložení čerpání finančních prostředků	33
Tabulka č. 5: Regiony soudržnosti v ČR	36
Tabulka č. 6: Makroekonomické ukazatele ČR	40
Tabulka č. 7: SWOT analýza	42
Tabulka č. 8: Příjmy ČR z rozpočtu EU pro roky 2004-2006	47
Tabulka č. 9: Přehled příjmů a příspěvků ČR do EU v prvním roce členství	48
Tabulka č. 10: Strop vlastních zdrojů pro období 1988-1999	52
Tabulka č. 11: Vývoj jednotlivých položek rozpočtu mezi lety 1988 až 2006 (v procentech)	55
Tabulka č. 12 : Finanční perspektiva pro období 2000-2006	56
Tabulka č. 13: Výdaje na politiky EU v roce 2013	67
Tabulka č. 14: Velikost příjmů členských států po aplikaci korekcí	70
Tabulka č. 15: Priority konzervativního scénáře	71
Tabulka č. 16: Priority scénáře „konkurenceschopnost-solidarita“	72
Tabulka č. 17: Scénář „uvědomělí občané EU“	74
Graf č. 1: Celková alokace EU na strukturální fondy a Kohezní fond na období 2004-2006 (mil Euro)	21
Graf č. 2: Alokace prostředků Phare 1990-2001 (mld. Euro)	23
Graf č. 3 : Příjmy rozpočtu na rok 2005	51
Graf č. 4: Výdaje rozpočtu EU na rok 2005	53
Graf č. 5: Příjemci pomoci v rámci strukturálních fondů pro období 2000-2006	57
Graf č. 6: Příjemci pomoci v rámci strukturální politiky v období 2000-2006	57
Graf č. 7: Parita kupní síly nových členských zemí v přepočtu na EU 15	62
Graf č. 8: Výdaje na plánovací období 2007-2013	66
Graf č. 9: Odvody členů EU v roce 2013	67

## SEZNAM ZKRATEK

EU	Evropská unie
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EHS	Evropské hospodářské společenství
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
ES	Evropská společenství
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
EMU	Ekonomická a měnová unie
EK	Evropská komise
PR	Plán rozvoje
RPS	Rámec podpory společenství
OP	Operační program
ČR	Česká republika
NRP	Národní rozvojový plán
SF	Strukturální fondy
ROP	Strukturální fondy
SROP	Společný regionální operační program
JPD	Jednotný programový dokument
ESF	Evropský sociální fond
EAGGF	Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond
FIFG	Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu
EP	Evropský parlament
Eurostat	Evropský statistický úřad
NP	Národní plán
MF	Ministerstvo financí
NAC	Národní koordinátor pomoci
NAO	Národní schvalovací úředník
EDIS	Rozšířený decentralizovaný implementační systém
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSP	Malé a střední podniky
EIB	Evropská investiční banka

## ÚVOD

Jedním z důležitých milníků historie samostatné České republiky se stalo datum 1. 5. 2004, kdy Česká republika vstoupila do Evropské unie a ukončila tak jednu etapu svého vývoje, která započala v roce 1990 ještě v době, kdy spolu se Slovenskem tvořila Československo. V té době stálo Československo před problémem zvládnutí rychlé politické, ekonomické a sociální transformace tak, aby se mohlo zařadit po bok vyspělých evropských států. V souladu s tímto cílem Česká republika v roce 1996 požádala o vstup do Evropské unie, a stala se kandidátskou zemí.

Již od roku 1990 k nám proudily prostředky z Evropské unie, které napomáhaly přechodu České republiky od centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní spolu se zmírňováním sociálních a environmentálních důsledků, které s sebou tento proces přinášel. Poté, co byl České republice přidělen statut kandidátské země, se jejich objem zvětšil a začaly být směřovány více na přípravu České republiky na vstup do Evropské unie.

Od vstupu České republiky do Evropské unie se objem získaných prostředků přibližně trojnásobil a výrazný nárůst můžeme čekat i v dalších dvou letech. Otazníkem je finanční plán na období 2007-2013. V současné době probíhá živá diskuse o jeho podobě, které se aktivně účastní i Česká republika, která usiluje o zachování pozice čistého příjemce pomoci i pro toto období. S plánovaným dalším rozšiřováním Evropské unie je však naše pozice nejistá. Na závěr této práce se proto zabývám aktuálními návrhy rozpočtu, které jsou v současné době k dispozici, a jejich vlivem na výdaje Evropské unie.

Tato práce je členěna do pěti kapitol:

První kapitola zachycuje vznik Evropské unie. Jsou zde zmíněny nejdůležitější evropské dokumenty, které tomuto vzniku a rozšiřování Evropské unie předcházely.

Ve druhé kapitole je popsána strukturální politika Evropské unie. A to z hlediska jednotlivých období strukturální politiky, jejích principů, druhů programových dokumentů a územního rozdělení, které je závazné pro všechny státy, které chtějí v rámci této politiky čerpat finanční prostředky z Evropské unie. Nakonec jsou popsány cíle strukturální politiky a nástroje užívané k dosažení těchto cílů.

Ve třetí kapitole jsem se zaměřila na formy předvstupní pomoci, které byly realizovány na území České republiky a jejich institucionálnímu a technickému zajištění. Na závěr této kapitoly uvádím případovou studii projektu stavby mostu v Berouně, který byl uskutečněn v rámci programu Phare 2001 po povodních v létě 2002. Uvádím zde jen stručný popis průběhu plánování a realizace projektu, který je založený na informacích z kopií dokumentů, které uvádím v příloze.

Čtvrtá kapitola se snaží zachytit situaci České republiky po jejím nedávném vstupu do Evropské unie. A to jak z pohledu makroekonomických ukazatelů, rozvojové strategie a posouzení dosažených výsledků po našem jednoročním členství v Evropské unii.

V páté, poslední kapitole, se zabývám rozpočtem Evropské unie pro roky 2007-2013, na jehož podobě závisí pozice České republiky v příštích letech. Konečný návrh zatím není znám, proto zde uvádím současnou oficiální verzi Evropské komise spolu se třemi dalšími neoficiálními verzemi.

## 1. VZNIK EVROPSKÉ UNIE

Na úvod své bakalářské práce bych chtěla nastínit vznik Evropské unie (EU) a její vývoj do podoby, kterou známe nyní. K této podobě přispělo několik základních dokumentů, které určily strukturu a směřování EU.

EU je společenství sdružující v současné době 25 zemí evropského kontinentu. Je výsledkem více jak padesátileté snahy o ekonomickou a politickou integraci za účelem zajištění míru, stability a prosperity v Evropě.

### 1.1. Založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO)

V roce 1952 bylo na popud francouzského ministra zahraničí Roberta Schumana založeno ESUO. Toto společenství mělo pomoci spojení západoevropského trhu uhelného a ocelářského průmyslu zajistit urychlení obnovy ve válkou poničených oblastech a také garantovat, že „solidarita ve výrobě zajistí, že válka mezi Francií a Německem bude nejen nemyslitelná, ale také materiálně nemožná“<sup>1</sup>.

Dohoda uzavřená na padesát let vstoupila v platnost 23. 7. 1952<sup>2</sup> v Paříži a stala se tak prvním krokem na cestě k evropské integraci. Zakládajícími zeměmi byla Belgie, Francie, Německo, Itálie, Lucembursko a Nizozemí. V těchto zemích došlo k významnému omezení státní suverenity tím, že byla vytvořena nadstátní instituce k provádění společné politiky – Vysoký úřad.

### 1.2. Římské smlouvy

Spokojenost z fungování ESUO vedla v roce 1955 představitelé zemí Beneluxu a Francie do italské Messiny, kde se rozhodli projednat další projekty na prohloubení ekonomické integrace. Zde bylo schváleno vytvoření dvou nových společenství. 25. 3. 1957<sup>3</sup> tak v Římě spatřily světlo světa dvě nové smlouvy. Smlouva o vytvoření Evropského hospodářského společenství (EHS) a smlouva o vytvoření společenství pro atomovou energii (Euratom).

---

<sup>1</sup> Druhý a třetí pilíř Evropské Unie, M. Had, B. Pikna, 2000

<sup>2</sup> General Budget of the European Union for the financial year 2005, European Commission, 2005

<sup>3</sup> Druhý a třetí pilíř Evropské Unie, M. Had, B. Pikna, 2000

Římské smlouvy o EHS a Euratomu spolu s Pařížskou smlouvou o ESUO jsou základními právními a programovými dokumenty evropské integrace. S vývojem integračního procesu byly postupně doplňovány a rozšiřovány o další oblasti<sup>4</sup>.

### 1.3. Jednotný evropský akt

V roce 1986 byla svolána mezivládní konference, která měla řešit reformu institucí Evropských společenství (ES). Jednotný evropský akt byl podepsán v únoru 1986 a po ratifikaci členskými státy vstoupil v platnost 1. 7. 1987. Byl první smlouvou, která měnila a doplňovala zakládající smlouvy o třech Evropských společenstvích. Obsahoval smluvní úpravu zahraničněpolitické spolupráce, v jejímž rámci se členské státy závázaly, že se budou při rozhodování o zahraničněpolitických záležitostech radit a svá řešení navzájem konzultovat. Jednotný evropský akt dále potvrdil již existující instituce a vymezil jejich pravomoce v otázkách zahraniční politiky. Snažil se také o sjednocení politiky v oblasti bezpečnosti a spolupráci ve zbrojním průmyslu. Vyvrcholením ekonomické spolupráce členskými státy mělo být vytvoření jednotného evropského trhu do konce roku 1992.

### 1.4. Maastrichtská smlouva

Název Evropská unie převzaly členské státy ES v roce 1992 po uzavření Smlouvy o Evropské unii podepsané 7. 2. 1992<sup>5</sup> v Maastrichtu. Touto smlouvou se státy rozhodly významně pokročit v ekonomické integraci. Na vytvoření jednotného vnitřního trhu měl nejpozději do konce roku 1999 navázat přechod členskými státy na jednotnou měnu, tj. ustavení měnové unie se společnou měnou Euro.

EU je založena na třech pilířích. První pilíř tvoří tři Evropská společenství, ESUO, EHS a Euratom. V tomto pilíři pokročil proces integrace nejdále. Fungují zde nadnárodní instituce a platí *acquis communautaire*<sup>6</sup>, které je nadřazené právu jednotlivých členskými státy. Druhý pilíř zahrnuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, jejíž zárodky můžeme vidět již v Jednotném evropském aktu. Poslední pilíř tvoří oblast justice a vnitřních věcí. Druhý a třetí pilíř jsou založeny na principu mezivládní spolupráce. Zavádění obdobných rozhodovacích principů jako v případě 1. pilíře je v této oblasti obtížné, neboť nezávislé

---

<sup>4</sup> Druhý a třetí pilíř Evropské Unie, M. Had, B. Pikna, 2000

<sup>5</sup> Druhý a třetí pilíř Evropské Unie, M. Had, B. Pikna, 2000

<sup>6</sup> Komunitární právo

rozhodování ohledně zahraniční a bezpečnostní politiky je synonymem suverenity státu. Proto probíhá integrace v těchto oblastech výrazně pomaleji.



## 2. STRUKTURÁLNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

Tato kapitola mapuje pět období vývoje regionální, resp. strukturální politiky<sup>7</sup>, principy, na kterých je založená, druhy programových dokumentů, územní rozdělení, cíle strukturální politiky a nakonec také nástroje určené na pomoc při uskutečňování těchto cílů.

Nejobecnějším důvodem pro provádění strukturální politiky je snaha o zmírňování rozdílů životní úrovně jednotlivých regionů EU. V posledních letech se EU zaměřovala především na boj s vysokou mírou nezaměstnanosti, která dlouhodobě trápí většinu jejích členů. Dálším důvodem je kompenzace dopadů ostatních politik, např. v případě Velké Británie kompenzace nízkých příjmů v rámci agrární politiky. Pro nečlenské státy je vidina štědré strukturální politiky zase dobrou motivací ke vstupu do EU.

### 2.1. Období strukturální politiky

Strukturální politika se v rámci EU nezačala rozvíjet od samého počátku, ale stala se její nezbytnou součástí až po prvním rozšíření EU v roce 1973, kdy se výrazně zvýšily rozdíly životní úrovně mezi jednotlivými regiony a celými státy. A její důležitost stále roste s dalšími vlnami rozšiřování. Členské státy si totiž uvědomují, že ekonomické problémy, které postihnou jednu zemi, budou mít v tak propojeném společenství jakým je Unie, dopad i na její ostatní členy. Především státy s touto zemí přímo sousedící.

#### 2.1.1. První období (1958-1973)

První období zahájené podepsáním Římských smluv je charakterizováno individuálním<sup>8</sup> přístupem bez společné koordinace pomoci. Tento přístup vyplýval z faktu, že životní úroveň zakládajících členů se příliš nelišila. Ojedinelé regionální disparity byly řešeny pouze na vnitrostátní úrovni, společná regionální politika neexistovala. Na konci tohoto období vstupuje do ES Dánsko, Irsko a Velká Británie, a dochází tak k první větší diferenciaci regionálních ekonomických úrovní.

---

<sup>7</sup> Pod pojmem strukturální politika mám na mysli původní regionální politiku. Ta se v 90. letech sloučila se sociální politikou a částí zemědělské politiky a dala vzniknout strukturální politice, často dnes také označované pojmem politika hospodářské s sociální soudržnosti. Pro období před tímto sloučením používám označení regionální politika.

<sup>8</sup> V té době šlo na agrární politiku zhruba 70 % rozpočtu.

### 2.1.2. Druhé období (1974-1985)

Po přistoupení tří nových zemí se zvětšily rozdíly nejen mezi členskými státy, ale i jednotlivými regiony. Spolu s dalšími faktory v podobě vzrůstající strukturální krize a celkového zvolnění tempa ekonomiky, to byl dostatečný podnět ke vzniku skutečné regionální politiky, především v podobě Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) založeného v roce 1975. Jeho prostředků využívala především Velká Británie, která odváděla do rozpočtu ES velké částky, ale vzhledem ke svému minimálnímu zemědělskému sektoru, z něj velmi málo získávala. V této politice tedy spatřovala částečnou kompenzaci tohoto nepoměru.

### 2.1.3. Třetí období (1986-1993)

Třetí období, které můžeme vymezit přijetím Jednotného evropského aktu<sup>9</sup>, je již zcela ve znamení strukturální politiky. Po vstupu Španělska a Portugalska do EU v roce 1986, a již dříve Řecka, připadl velký důraz na tzv. Integrované středomořské programy, v jejichž rámci EU směřovala vysoké finanční příspěvky do této oblasti. V pojetí regionální politiky se objevil nový přístup, a to v podobě střednědobého plánování.

V druhé polovině 80. let zároveň došlo k reformě regionální politiky. Společenství se nyní má zabývat především změnšováním nerovnoměrností mezi jednotlivými regiony. S přibývajícím počtem hospodářsky slabších členských států bylo také nutné hledat nové, efektivnější způsoby financování. Proto ES přijalo usnesení, podle kterého se regionální politika, spolu se sociální a agrární politikou, integrovala do tzv. strukturální politiky. Provázanost těchto politik slibovala do budoucna efektivnější alokaci prostředků z fondů ES. V rámci této reformy stanovilo ES pět cílů strukturální politiky, podrobněji v podkapitole Cíle strukturální politiky.

### 2.1.4. Čtvrté období (1994-1999)

Čtvrté období se časově shodovalo s plánovacím obdobím 1994-1999. Byly zachovány všechny předchozí cíle strukturální politiky a v souvislosti se vstupem Finska a Švédska do EU v roce 1995 přijat cíl šestý. V tomto období se počítalo s vytvořením ekonomické a měnové unie (EMU). Pro vstup do EMU byly ale na státy kladeny vysoké

---

<sup>9</sup> Který odstartoval projekt jednotného vnitřního trhu

požadavky, a proto byl v roce 1993 založen Kohezní fond, který měl pomáhat státům, které nedosahují 90 % průměru HDP EU, při jejich plnění.

#### 2.1.5. Páté období (2000- )

Posledním obdobím vymezují dobu od přijetí klíčového dokumentu o směřování EU Agenda 2000 až po současnost. Toto období je ve znamení několika reforem. Došlo k reformě agrární politiky, jejíž podpora by se měla během příštích let pomalu snižovat, a také k reformě strukturální politiky. Tato reforma znamenala omezení počtu cílů ze šesti na tři, což má zajistit lepší koncentraci prostředků a transparentnost celého procesu rozdělování. Zároveň proběhlo zatím největší rozšíření EU, kterého se účastnily země, které jsou výrazně pod průměrem EU, a které bude znamenat zkoušku pro strukturální politiku.

### 2.2. Principy strukturální politiky

EU disponuje prostředky k naplňování svých politik. Jejich distribuce a využívání se řídí pěti klíčovými principy.

#### 2.2.1. Pět principů strukturální politik

##### 1) princip koncentrace

Jde se o snahu soustředit nejvíce prostředků do regionů s nejvážnějšími problémy.

Je dána přednost malému počtu větších projektů za účelem dosažení většího efektu a přehlednější kontrole.

##### 2) princip partnerství

Tento princip spočívá v úzké spolupráci Evropské komise (EK) s odpovídajícími orgány na národní, regionální a místní úrovni. Tato spolupráce má rovinu vertikální (spolupráce mezi EK, členským státem, regionem) a horizontální (partneři na úrovni členského státu nebo regionu). Tím je zajištěno, aby se na rozdělování prostředků podíleli i sami příjemci.

##### 3) princip programování

Jedná se o přístup, podle kterého se pomoc realizuje na základě víceletých a víceoborových programů, pro které jsou zpracovávány programové dokumenty.

#### 4) princip adicionality

Finanční pomoc EU má pouze doplňovat prostředky, které členská země sama vyčlení na jednotlivé projekty. Při navýšení prostředků z EU není možné, aby členská země snížila vlastní poskytnuté prostředky.

#### 5) princip monitorování a vyhodnocování

Jedná se o průběžné pozorování a vyhodnocování nakládání (věcné i finanční) s finančními prostředky získanými z EU.

### 2.2.2. Programovací procedury

Čerpání z fondů EU je založeno na tzv. programovém principu. To znamená, že jsou vytvářeny víceleté rozvojové programy, nikoli pouze jednotlivé projekty. Součástí těchto programů je analýza silných a slabých stránek dané země spolu se stanovením celkové strategie rozvoje země. Na základě těchto dokumentů jsou jednotlivá opatření podrobně rozpracována a je vymezen jejich finanční rámec.

### 2.3. Cíle strukturální politiky

Jak již bylo zmíněno v podkapitole 2.1. Období strukturální politiky, vznik konkrétních cílů v rámci strukturální politiky se datuje do roku 1988, kdy se uskutečnila její reforma.

#### 2.3.1. Vývoj cílů strukturální politiky

V rámci reformy strukturální politiky bylo formulováno těchto pět cílů<sup>10</sup>:

Cíl 1) podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů

Cíl 2) přeměna regionů nebo jejich částí, které jsou vážně ohroženy hospodářským úpadkem

Cíl 3) boj s dlouhodobou nezaměstnaností a podpora integrace mladých lidí a osob vyřazených z trhu práce do pracovního procesu

Cíl 4) podpora adaptace pracovníků na hospodářské změny a na změny ve výrobě

Cíl 5) podpora rozvoje venkovských regionů

a) urychlením strukturálních změn v zemědělství v rámci reformy společné zemědělské politiky a podporou modernizace a restrukturalizace rybolovu

---

<sup>10</sup> Příprava České republiky na využívání strukturálních fondů, MMR, 1998

b) umožněním rozvoje strukturálních změn venkovských regionů

V roce 1995 po přistoupení Finska a Švédska byl přidán cíl šestý:

Cíl 6) rozvoj a strukturální změny regionů s extrémně nízkým zalidněním

### 2.3.2. Stávající cíle strukturální politiky

Pro plánovací období 2000-2006 došlo k redukci cílů ze šesti na tři:

1) Podpora rozvoje zaostávajících regionů

Pomoc je směřována regionům, které nedosahují 75 % průměru HDP EU, a to prostřednictvím investic do infrastruktury, hospodářských a podnikatelských činností.

2) Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací

Kandidáti pomoci spadající pod tento cíl jsou regiony procházející hospodářskými a sociálními změnami, kde může z těchto důvodů docházet k vážným strukturálním problémům.

Podmínkou čerpání prostředků v rámci těchto dvou cílů je, že členský stát nesmí čerpat prostředky v rámci obou cílů zároveň.

3) Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání

Pomoc v rámci tohoto cíle je zaměřena na modernizaci vzdělávacích systémů, odborné přípravy a snižování nezaměstnanosti.

### 2.4. Druhy programových dokumentů

Jak již bylo řečeno, získání finančních prostředků z EU a jejich využití je podmíněno vypracováním určitých dokumentů. Existuje tzv. vícestupňový a zjednodušený systém. V rámci vícestupňového systému, který je používán pro regiony spadající pod Cíl 1 strukturální a regionální politiky, se zpracovávají tři typy dokumentů. Plán rozvoje (PR), Rámec podpory společenství (RPS) a Operační programy (OP)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Průvodce fondy Evropské unie, MMR, 2004

### 2.4.1. Plán rozvoje

Plán rozvoje zaujímá mezi programovými dokumenty výjimečné místo. Představuje základní strategický dokument pro získání podpory ze strukturálních fondů a z Kohezního fondu EU.<sup>12</sup> Charakterizuje základní problémy a regionální rozvojové priority regionu na úrovni NUTS II<sup>13</sup>. Dále definuje strategii, zaměření Operačních programů<sup>14</sup> a systém pro řízení a monitorování. Obsahuje ex-ante hodnocení, hodnocení vlivu PR na životní prostředí, finanční rámec a rozdělení prostředků mezi jednotlivé OP.

V případě menších států, kdy tento dokument zahrnuje celý stát, jako např. v případě České republiky (ČR) se hovoří o Národním rozvojovém plánu (NRP).

### 2.4.2. Rámec podpory společenství

Poté, co EK schválí Národní rozvojový plán, vypracuje spolu s členským státem Rámec podpory společenství, který je v podstatě smlouvou, která obě strany zavazuje k uvolnění slíbených finančních prostředků. Tento dokument je rozdělený do sekcí na základě priorit a do praxe uváděný pomocí jednoho či více OP.

### 2.4.3. Operační programy

OP jsou dokumenty určené k implementaci programových dokumentů. Obsahují soubory priorit, které jsou na rozdíl od RPS velmi podrobně rozpracované. OP určují subjekty odpovědné za programy, za jednotlivé kroky realizace, za ustavení monitorovacích a řídicích výborů a samotný proces monitorování.

Rozlišujeme tři typy OP<sup>15</sup>:

- 1) regionální OP (ROP) - tento OP je připravený, řízený a implementovaný na nižší než státní úrovni. Přípravuje se většinou v zemích s pokročilou decentralizací a silnou místní samosprávou.
- 2) sektorový OP (SOP) - SOP je připravený na státní úrovni a zaměřuje se na jeden či menší počet sektorů. Implementuje se však na úrovni regionů a obcí. SOP se připravuje v případě, že by bylo řešení sektorového problému na regionální úrovni neefektivní.

---

<sup>12</sup> [www.strukturální-fondy.cz](http://www.strukturální-fondy.cz)

<sup>13</sup> Regiony s 1-2 miliony obyvatel, viz subkapitola 2.5. Územní rozdělení pro čerpání pomoci

<sup>14</sup> Viz 2.4.3. Operační programy

<sup>15</sup> Rámec podpory společenství, Operační programy, MMR, 1998

3) OP pro jednotlivý strukturální fond - poslední typ OP kombinuje přístupy obou předchozích OP. Tedy nezjišťuje vhodnost řešení dané problematiky regionálním nebo sektorovým přístupem, ale pouze možnost financování tohoto problému ze zdrojů příslušného strukturálního fondu (SF).

Zjednodušený systém obsahuje pouze Jednotný programový dokument (JPD), který v sobě obsahuje ve zjednodušené verzi všechny tři výše popsané typy dokumentů.

#### 2.4.4 Jednotný programový dokument

Tento dokument se zpracovává v rámci Cíle 1, pokud prostředky čerpané z EU nepřesahují částku 1 mld. Eur. V rámci Cílů 2 a 3 je využíván vždy.

#### 2.5. Územní rozdělení pro čerpání pomoci

V Evropské unii se používá tzv. nomenklatura územních statistických jednotek (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques), tj. NUTS. Rozdělení prostoru EU na tyto jednotky je důležité nejen z hlediska statistického, ale také z hlediska zařazení regionů pod jednotlivé cíle strukturální politiky EU. Členský stát je rozdělen na jednotky NUTS různých úrovní podle tří parametrů. Počtu celků NUTS, průměrné plochy v tis. km<sup>2</sup> a průměrného počtu obyvatel v tisících.

Nejvyšší úroveň představují regiony NUTS I, to jsou územní jednotky typu velkých oblastí daného státu. V případě malých států může jednotku NUTS I představovat stát celý, jako v případě ČR. Region NUTS I je tvořen několika regiony NUTS II, které splňují požadavky počtu obyvatel mezi 1 až 2 miliony a rozlohy území pohybující se mezi 3 až 10 tisíci km<sup>2</sup>. NUTS II se dále dělí na NUTS III, které odpovídají úrovni okresů, s počtem obyvatel mezi 200 až 400 tisíci a rozlohou území v rozmezí 1 až 3 tisíc km<sup>2</sup>. NUTS IV odpovídá úrovni mikroregionů a NUTS V, nejmenší územní jednotka, zastupuje obce.

#### 2.6. Nástroje strukturální politiky

Základními nástroji strukturální politiky jsou strukturální fondy a Kohezní fond<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Také označovaný názvem Fond soudržnosti

### 2.6.1. Strukturální fondy

Strukturální fondy mají podporovat operace typu přímé investice do vytváření nových pracovních příležitostí, služby pro malé firmy, základní hospodářskou infrastrukturu, infrastrukturu pro vzdělání a zdravotnictví, rozvoj kulturních hodnot, výzkum a rozvoj, modernizaci zařízení, přeshraniční a nadnárodní spolupráce, ochranu životního prostředí a další<sup>17</sup>. Struktura alokace finanční pomoci v rámci strukturálních fondů EU vypadá následovně:

- 1) programy iniciované na národní úrovni (90 %)
- 2) Iniciativy Společenství (9 %)
- 3) Inovační opatření (1 %)

#### Evropský fond regionálního rozvoje

(European Regional Development Fund, ERDF)

Tento fond je v současné době z hlediska objemu prostředků největší. Byl založen v roce 1975 jako základní nástroj regionální politiky. Slouží k financování projektů spadajících pod Cíl 1 a Cíl 2.

Úkoly Evropského regionálního rozvojového fondu vyplývají jednak přímo ze Smlouvy (speciální ustanovení o ERDF), jednak z rámce úkolů strukturálních fondů.<sup>18</sup> ERDF směřuje svou pomoc především do následujících oblastí: vytváření nových a udržování stávajících pracovních míst, vytváření a zlepšování infrastruktury (národních a transevropských sítí) pro regiony zařazené do Cíle 1, vzdělání pro regiony zařazené pod Cíl 1, rozvoj místního potenciálu, věda a výzkum a životní prostředí.

#### Evropský sociální fond

(European Social Fund – ESF)

Evropský sociální fond je nejstarší ze všech strukturálních fondů, byl založený již v roce 1960. Financuje aktivity v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů. Prostředky z tohoto fondu je možné využít v rámci všech tří cílů strukturální politiky, konkrétně na projekty podporující: integraci nezaměstnaných, zejména dlouhodobě nezaměstnaných,

---

<sup>17</sup> Průvodce fondy Evropské unie, MMR

<sup>18</sup> [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)



integraci mladých lidí do pracovního procesu, stejné příležitosti na trhu práce, vzdělávání a vytváření pracovních příležitostí pro ženy, zakládání nových firem (Cíl 1), adaptaci pracovníků na průmyslové změny, samozaměstnávání, nové způsoby práce, identifikaci nových schopností, zavádění denních dětských center, zavádění částečných pracovních úvazků v zaměstnání, stabilizaci růstu zaměstnanosti (Cíl 2) a modernizaci systému vzdělávání a získávání další kvalifikace (Cíl 3).

#### Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond

(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF)

Tento fond je druhým nejstarším strukturálním fondem. Vznikl v roce 1962 a je rozdělen na záruční a podpůrnou sekci. Podporuje projekty v rámci Cíle 1 a Cíle 2. Záruční sekce financuje společnou zemědělskou politiku EU. Podpůrná sekce řeší problémy v následujících oblastech: podpora farmaření (podpora začínajících farmářů, podpora konkurenceschopnosti farmářů), ustavení producentůvých asociací, reorientace a podpora kvality zemědělské produkce, rozvoj venkovské infrastruktury, podpora investic do celoživotního vzdělávání, podpora investic do cestovního ruchu a ochrana životního prostředí.

#### Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu

(Financial instrument for Fisheries Guidance - FIG)

Nejmladší ze všech strukturálních fondů je FIG. Byl založen v roce 1993 a slouží pro financování projektů k rozvoji a modernizaci rybářského průmyslu v rámci Cíle 1 a Cíle 2. Konkrétně se zaměřuje na tyto oblasti: změny v rybářském sektoru, modernizaci loďstva, rozvoj chovu ryb, ochranu některých přímořských oblastí a výrobu a obchod s rybími výrobky.

#### 2.6.2. Kohezní fond

Tento fond, nazývaný také Fond soudržnosti, byl založen v roce 1993 jako speciální fond solidarity v oblastech infrastruktury a životního prostředí pro státy, jejichž HDP je nižší než 90 % průměru EU. Má fungovat jako doplněk strukturálních fondů v oblasti životního prostředí a transevropských sítí a je pro něj vymezeno přibližně 5 % prostředků určených

na strukturální politiku. V současné době z něj může čerpat všech deset nových členů EU spolu s Irskem, Portugalskem, Řeckem a Španělskem.

Na rozdíl od strukturálních fondů, které podporují pouze celé programy, se Kohezní fond zaměřuje na financování jednotlivých projektů, které mohou být buď seskupeny, jestliže mají společnou strategii, nebo naopak jeden projekt může být rozdělen do několika fází, které jsou na sobě technicky a finančně nezávislé. Tyto prostředky jsou přidělovány státům, ne jednotlivým regionům. Prostředky z Kohezního fondu mohou být použity pouze na projekty, které nejsou zároveň financované ze strukturálních fondů. Kohezní fond má sloužit pouze k doplnění pomoci ze strukturálních fondů.

### 2.6.3. Iniciativy Společenství

Iniciativy Společenství jsou finanční nástroje, které slouží k tomu, aby doplňovaly či zjednodušovaly implementaci projektů. Jsou vytvořeny a projednávány nejdříve v Bruselu a až následně s daným členským státem. Bývá na ně vyčleněno přibližně 5 % z rozpočtu strukturálních fondů.

Pro plánovací období 2000-2006 byly z původních čtrnácti zachovány následující čtyři iniciativy:

#### 1) Interreg III (A, B, C)

Interreg se zaměřuje na tři typy spolupráce. Přeshraniční (A), nadnárodní (B) a meziregionální (C) s cílem dosáhnout vyváženého regionálního plánování na celém území EU. Financován je z prostředků fondu ERDF.

#### 2) Leader +

Podporuje rozvoj venkova prostřednictvím spolupráce iniciativ vyvinutých místními občany. Ty mají sloužit k tomu, aby vzájemně posuzovaly strategie trvale udržitelného rozvoje. Tato iniciativa je financována z prostředků EAGGF.

#### 3) Equal

Tento nástroj EU vede k mezinárodní spolupráci s cílem odstranit diskriminaci a nerovnosti na trhu práce. Equal se také zabývá snahou integrovat do společnosti žadatele o azyl. Je financován z prostředků ESF.

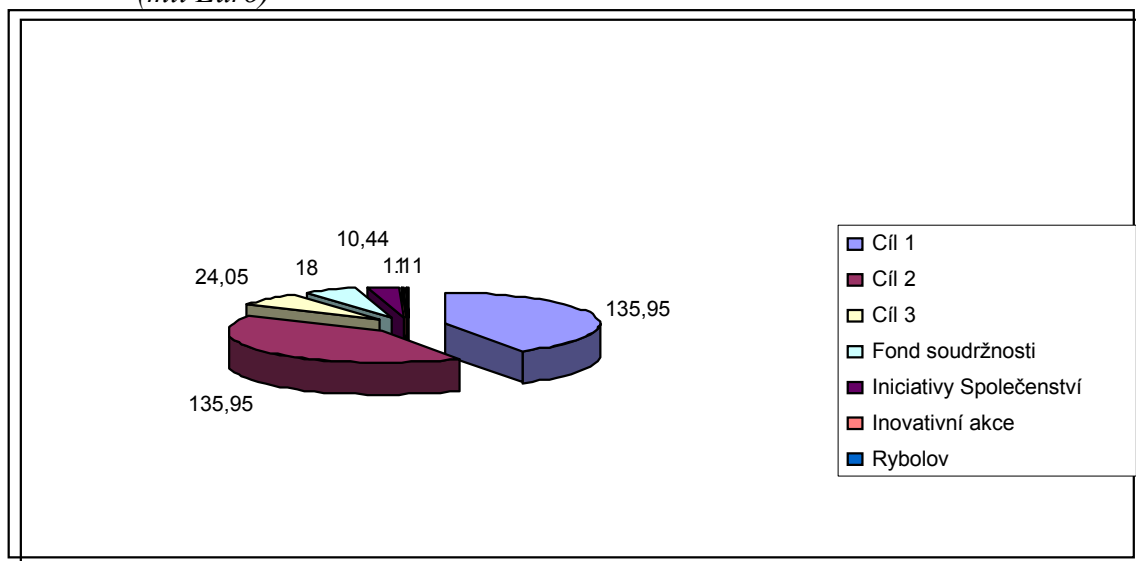
#### 4) Urban II

Tato iniciativa podporuje hospodářskou a sociální obnovu měst a městských oblastí postižených krizí za účelem podporovat jejich udržitelný rozvoj. Iniciativa je financována z fondu ERDF. V projektech spadajících pod Cíl 1 je míra financování maximálně 50 %, v ostatních 75 %.

Vedle iniciativ Společenství existují ještě tzv. inovační akce. Ty se nezakládají na dohodě mezi členským státem a EK, ale jsou výhradně v rukou EK. Je na ně vyhrazena pouze nepatrná část z prostředků určených pro strukturální fondy. Inovační akce spočívají v iniciaci pilotních projektů, zdokonalování nakládání s finančními prostředky a objevování nových možností. Hlavními cíly těchto inovačních akcí je regionální ekonomika (vědomostní a technologické inovace), regionální rozvoj založený na informační společnosti a regionální identita a udržitelný rozvoj.<sup>19</sup>

Přehled prostředků, které proudí na jednotlivé cíle a další finanční nástroje zachycuje následující graf:

Graf č. 1: Celková alokace EU na strukturální fondy a Kohezní fond na období 2004-2006 (mil Euro)



Zdroj: Průvodce fondy Evropské unie, MMR, 2004

### 3. FORMY PŘEDVSTUPNÍ POMOCI V ČR

Právo na získávání finanční podpory z rozpočtu EU mají nejen stávající členské státy, ale i státy, se kterými EU zahájí přístupová jednání, tj. kandidátské země. Kandidátskou zemí se stala v roce 1997 na základě Asociační dohody i ČR a otevřela si tak cestu k prostředkům z EU. Pomoc ČR jakožto kandidátské zemi spočívala ve financování projektů prostřednictvím jednak předvstupních programů pomoci (Phare, ISPA, SAPARD) a tzv. Komunitárních programů.

Čerpání z předvstupních fondů bylo založeno na základě tzv. projektového přístupu, kdy hlavní zodpovědnost za schvalování finančních prostředků nesla EK prostřednictvím Evropské delegace, která přímo v Praze schvalovala jednotlivé projekty.

### 3.1. Cíle předvstupní pomoci

Pomoc ČR jakožto kandidátské zemi byla trojího druhu. Pomoc administrativní, finanční a technická podpora příprav na vstup do EU. V posledních letech před vstupem ČR do EU se pomoc soustředila především na dokončení harmonizace českého práva s *acquis communautaire*, což byla nezbytná podmínka pro vstup do EU. Dále byl kladen důraz na dobudování institucí veřejné správy, tak aby byly po vstupu do EU schopné plně využívat možnost čerpání ze strukturálních fondů a Kohezního fondu. K tomuto účelu byl v roce 1998 zřízen program Twinning, který zajišťoval kandidátským zemím pomoc ve formě dlouhodobé asistence expertů z EU, kteří jim předávali své know-how v jednotlivých oblastech. Neposlední v řadě byly investice v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, které měly zvyšovat konkurenceschopnost české ekonomiky spolu se snižováním nezaměstnanosti, především v problémových regionech.

### 3.2. Programy předvstupní pomoci

Pro realizaci výše zmíněných cílů byly vytvořeny tři programy, Phare, ISPA a SAPARD, z nichž každý se zabýval určitou oblastí.

---

<sup>19</sup> Průvodce fondy Evropské unie, MMR, 2004

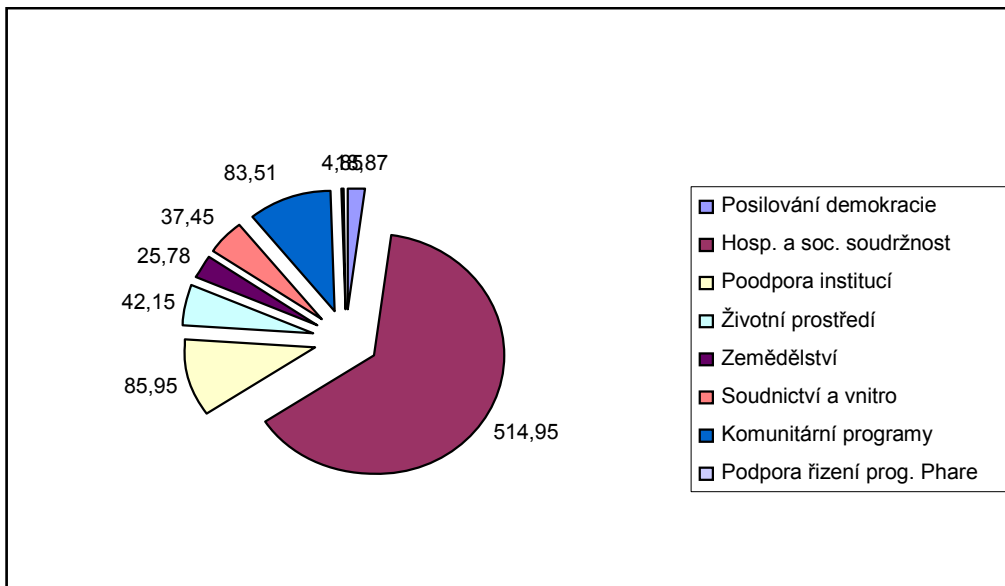
### 3.2.1. Phare

(Poland and Hungary: Aid in Restructuring Economy)

Jednalo se o nejstarší program zajišťující předvstupní pomoc kandidátským zemím. Původně byl tento program vytvořen na podporu reforem v Polsku a Maďarsku po roce 1989, odtud také jeho anglický název „Poland and Hungary: Aid to Reconstruction of Economy“ . Později se ale rozšířil na všech deset kandidátských zemí, nově také na Bulharsko a Rumunsko. Jako jeho hlavní priority byly stanoveny rozvoj a upevňování demokratických principů, restrukturalizace státních podniků, rozvoj soukromého sektoru, reforma institucí, legislativy, státní správy, systému školství a zdravotnictví, rozvoj infrastruktury, energetiky a dopravy a ochrana životního prostředí.

V ČR působil program Phare od roku 1990 a do roku 1999 byl jediným programem, v jehož rámci byly ČR přidělovány prostředky z rozpočtu EU. Následující graf zachycuje alokaci prostředků Phare v ČR v letech 1990-2001.

Graf č. 2: Alokace prostředků Phare 1990-2001 (mld. Euro)



Zdroj: Programy pomoci evropských Společenství Phare, ISPA, SAPARD, 1998

Tato pomoc byla alokována prostřednictvím tří základních druhů programů:

#### 1) Národní programy

Evropská komise vypracovala dokument Přístupové partnerství, ve kterém definovala krátkodobé a střednědobé cíle pro kandidátské země. Naproti tomu ČR zpracovala Národní program přípravy ČR na členství v EU, ve kterém se konkrétně zabývala způsobem dosažení priorit uvedených v Přístupovém partnerství. NP se každoročně aktualizoval podle změny ekonomických podmínek v ČR a požadavků EU. K monitorování a hodnocení dosažených pokroků sloužily Pravidelné hodnotící zprávy Evropské komise.

#### 2) Programy přeshraniční spolupráce (Phare CBC)

Samostatným programem v rámci Phare byl tzv. Program přeshraniční spolupráce (Cross-Border Cooperation - CBC), zahájený v roce 1994. Podnětem vzniku Phare CBC byla existence programu pro členské státy EU INTERREG IIIA, která vyžadovala vznik programu obdobného zaměření i na straně sousedního, nečlenského státu.<sup>20</sup> Tento program byl vytvořený speciálně pro příhraniční euroregiony, jejichž specifický charakter daný jejich polohou vyžadoval jiné typy investic než zbytek regionů. Pozornost byla zaměřena především na budování infrastruktury, hospodářský rozvoj a posilování konkurenceschopnosti příhraničních regionů, snižování periferního charakteru těchto oblastí a utužování spolupráce obyvatel na obou stranách. První země, se kterými ČR zahájila realizaci tohoto programu, bylo v roce 1994 Německo a v roce 1995 Rakousko. V roce 1999 se k nim přidalo i Polsko a Slovensko poté, co Evropský parlament (EP) schválil zavádění tohoto programu i mezi kandidátskými zeměmi navzájem.

V prvních letech byly v rámci programu realizovány velké investiční projekty, které byly řízeny z centra prostřednictvím řídicí jednotky programu. Z hlediska řízení byl přelomový rok 1996/1997, kdy byl zahájen proces decentralizace na úroveň regionů. S tímto procesem byl zároveň uveden v činnost fond malých projektů, díky němuž došlo k rozvoji skutečných kontaktů mezi obyvateli a institucemi v příhraničních oblastech. V průběhu let 1994-1999 se stal program Phare CBC co do objemu prostředků největším programem Phare v ČR, v jehož rámci bylo alokováno celkem 179 mil. Euro.

---

<sup>20</sup> [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

Rokem 2000 pro ČR začalo nové období, kdy došlo k přibližování programu Phare CBC programu INTERREG. Legislativní rámec tomuto přibližování poskytla směrnice programu INTERREG a nařízení EK k programu Phare CBC, které ČR umožnilo postupně aplikovat postupy a pravidla programu INTERREG. V praxi se přibližování projevilo společným programováním, stanovením společné strategie pro oba programy, vytvořením společných rozhodovacích a monitorovacích struktur a společnými kritérii pro výběr projektů. Hlavním strategickým cílem se stalo vytvoření jednotného integrovaného sociálně ekonomického prostoru.<sup>21</sup>

Posledním programem Phare CBC se stal program roku 2003. Termíny k předkládání projektů roku 2003 byly počátkem července 2004. Jednalo se o dva typy projektů. Prvním byly projekty pro Společné fondy malých projektů a druhým projekty pro grantová schémata malých investičních projektů na česko německých a česko rakouských hranicích.

### 3) Mnohonárodní programy Phare

Na počátku 90. let vznikly tzv. Programy pro více příjemců a Horizontální programy, které se měly více zaměřovat na specifické potřeby jednotlivých partnerských zemí EU. V roce 1997 se ale politika finanční pomoci EU změnila a program Phare se začal orientovat především na přípravu kandidátských zemí na vstup do EU v rámci tzv. Mnohonárodních programů Phare (Multi-Beneficiary Programmes). Oblasti, na které se pomoc z Mnohonárodních programů Phare soustřeďovala, byly následující: přeshraniční spolupráce (ochrana životního prostředí), spravedlnost a vnitro (právní a ústavní reformy), drogová problematika, podpora malých a středních podniků<sup>22</sup>, statistická spolupráce (účast na schůzkách Eurostatu) a spolupráce a rozvoj vysokých škol (program Tempus<sup>23</sup>).

V souvislosti s povodněmi v létě 2002 došlo ke změně Finančního memoranda NP Phare 2001 a NP Phare 2002 – 1. části, jejichž finanční prostředky měly nově směřovat

---

<sup>21</sup> [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

<sup>22</sup> Small and Medium-sized Enterprises (SME) – financování této oblasti probíhalo prostřednictvím programu SME Finance Facility (který v prvním období zaštiťoval Phare spolu s European Bank for Reconstruction and Development), v druhém období se přidaly i další instituce, jako např. Rozvojová Banka Rady Evropy. Tento program měl za úkol umožňovat a rozšiřovat kapitálové a úvěrové financování SME spolu s technickou pomocí.

<sup>23</sup> Program Tempus podporoval rozvoj vysokých škol kandidátských zemí a zároveň je připravoval na budoucí spolupráci s vysokými školami členských zemí EU. Tento program vznikl v roce 1990, poslední projekty byly realizovány v roce 2001, kdy na tento program navázal komunitární program Socrates.

na odstraňování škod napáchaných povodněmi 2002. Díky těmto změnám spolu s realokací financí v rámci nástroje ISPA, ČR získala možnost čerpat prostředky v celkové výši 41,5 mil. Euro. Z důvodu nutnosti rychlého řešení nastalé krizové situace bylo dohodnuto zjednodušení procedur pro implementaci projektů.

Národní program Phare 2001 byl schválen v Bruselu 26. 4. 2001. Kromě řešení aktuální krize se stejně jako předchozí projekty zabýval přípravou ČR na vstup do EU. Proces programování vycházel z několika materiálů: Přístupového partnerství, Národního programu přípravy ČR na členství v EU, výsledků hodnotících zpráv EK a pravidelného monitorování plnění Evropské dohody. Jako v předchozích programech bylo 55 % finančních zdrojů věnováno na rozvoj institucí a 45 % na investice. O konkrétním projektu zrealizovaném v rámci Phare 2001 ve Středočeském kraji píše v části 3.5. Případová studie.

### 3.2.2. ISPA

(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)

Aktivity tohoto programu byly zaměřené na investiční podporu při rozvoji a zlepšování infrastruktury (dělené rovným dílem mezi životní prostředí a dopravní infrastrukturu), což je nezbytný prvek pro plnohodnotné ekonomické zapojení země po jejím vstupu do EU. Tento program byl pro kandidátské země vytvořen pro léta 2000-2006, maximálně však do data vstupu dané země do EU.

### 3.2.3. SAPARD

(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

Tento program byl vytvořený s cílem pomoci kandidátským zemím v oblasti zemědělství, při řešení důsledků plynoucích ze strukturních změn v zemědělských sektorech a na venkově.

Plán rozvoje venkova v ČR se zaměřoval na tři oblasti:

- 1) posílení konkurenceschopnosti zemědělského sektoru, přijetí norem EU (sem plynulo až 60 % příspěvků)
- 2) infrastrukturální a diverzifikační rozvoj venkova
- 3) opatření k implementaci programu SAPARD (vznik agentury SAPARD)



### 3.2.4. Komunitární programy

ČR se jakožto kandidátská země mohla účastnit také tzv. Komunitárních programů. Pro účast v těchto programech bylo zapotřebí zaplatit vstupní poplatek, který mohl být až do 75 % uhrazen z prostředků Phare. Za členskou zemi tento poplatek platí Evropská komise. ČR se od roku 1998 zúčastnila např. programů:

- 1) Socrates – všeobecný vzdělávací program umožňující stáže, výjezdy, odborné semináře. Tento program zahrnuje všechny školy od základních až po vysoké,
- 2) Leonardo da Vinci – program podporující šíření a zvyšování kvality odborného vzdělávání formou stáží, kariérového poradenství a vzdělávání znevýhodněných skupin,
- 3) Youth for Europe – program zaměřený na mimoškolní aktivity pro mládež do 26 let kladoucí důraz na rozvoj tvořivosti a jazykových dovedností,
- 4) Raphael – program na udržování evropského kulturního dědictví. V roce 2000 byl tento program zrušen a nahrazen programem Culture 2000,
- 5) SAVE II – program vytvořený za účelem snižování energetické náročnosti.

### 3.3. Institucionální zajištění programu Phare, ISPA, SAPARD

Program Phare byl od počátku koordinován decentralizovaně, pod záštitou Ministerstva financí. Před uvolněním prostředků z Phare na korektnost všech smluv dohlížela Delegation Evropské komise.

Osoby a instituce zajišťující fungování programů pomoci ES v ČR byly následující:

- 1) národní koordinátor pomoci ES (NAC), byl náměstek ministra financí ČR, zodpovědný za přípravu, implementaci a monitorování veškerých programů. Zároveň také odpovídal za národní podíl finančních prostředků určených k spolufinancování programů pomoci ES.
- 2) národní schvalující úředník (NAO), byl 1. náměstek ministra financí ČR, zodpovědný za řízení finančních prostředků z programů pomoci ES.
- 3) společný monitorovací výbor – největší koordinační orgán, který dohlížel na implementaci a hodnocení programů (v následujících šesti oblastech: zemědělství, soudnictví a vnějškové věci, práce, sociální věci a zdravotnictví, energetika a životní prostředí, příprava na čerpání ze strukturálních fondů a přeshraniční spolupráce). Tomuto výboru předsedal NAC, dalšími členy byli NAO, předseda Řídícího a koordinačního výboru

pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti, Národní koordinátor ISPA, zástupce Evropské komise a zástupce Ministerstva zahraničních věcí ČR.

### 3.4. Technická implementace

Za věcnou implementaci odpovídala jednotlivá ministerstva, za technickou implementaci, tj. realizování a dohled nad jednotlivými projekty, implementační agentury zřízené k tomuto účelu.

#### 3.4.1 Implementační agentury

Pro jednotlivá ministerstva byly zřízeny následující implementační agentury:

- 1) Ministerstvo financí – Centrální finanční a kontraktační jednotka,
- 2) Ministerstvo práce a sociálních věcí – Národní vzdělávací fond,
- 3) Ministerstvo pro místní rozvoj – Centrum pro regionální rozvoj,
- 4) Ministerstvo průmyslu a obchodu – CzechInvest, CzechIndustry,
- 5) Nadace rozvoje občanské společnosti.

#### 3.4.2. EDIS

V roce 2001 spatřil světlo světa materiál Příprava na rozšířenou decentralizaci (EDIS) programů Phare a ISPA, který vstoupil v platnost o rok později a který jednotlivým státům zajišťoval hlavní rozhodovací hlas při schvalování projektů. EK je kontrolovala následně, tj. ex-post, narozdíl od předchozího ex-ante přístupu. Podmínkou přístupu k tomuto programu byla akreditace příslušných implementačních agentur podle nařízení Rady ES.

Původně se předpokládalo, že systém EDIS bude jedním z možných systémů implementace. Z Přístupové smlouvy ovšem vyplývá, že zavedení EDIS je nezbytnou podmínkou pro pokračování projektů v rámci předvstupních programů EU, tedy bez zavedení systému EDIS by nebylo možné dočerpat prostředky z Phare po vstupu dané země do EU.<sup>24</sup>

Tuto normu přijala ČR v lednu 2004, účinnosti nabyla 1. 5. 2004. Ani jedna z kandidátských zemí, včetně ČR, ale podmínky pro přechod na systém EDIS k tomuto datu nesplnila. Jak uvádí Jan Gregor, ředitel odboru Národního fondu Ministerstva financí, část

---

<sup>24</sup> [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

viny leží i na samotné EK. „EU nám dala jen rámcová pravidla, ale ne přesné pokyny. Opakovaně jsme od ní chtěli, aby tak učinila. Dopis stíhal dopis, ale bezvýsledně.“<sup>25</sup> V okamžiku, kdy bylo jasné, že ČR přechod na EDIS do května roku 2004 nezvládne, požádala spolu s Estonskem, Polskem a Slovenskem o výjimku, aby mohla pokračovat v čerpání předvstupní pomoci až do vyjádření komise na základě finálního auditu.<sup>26</sup>

Na základě tohoto auditu nebyl ČR EDIS pro Phare udělen, a proto byla dne 4. 8. 2004 ČR pozastavena možnost uzavírat kontrakty u programu Phare. Po odstranění nedostatků byl ČR status EDIS udělen 8. 12. 2004, čímž bylo možno pokračovat v implementaci pozastavených projektů Phare 2003.

Procesu alokace, implementace a monitorování finančních prostředků, plynoucích z ES je na obou stranách tradičně věnována velká pozornost, neboť v případě nesprávného použití těchto prostředků, je země nucena je navrátit EK. Celkově ČR získala do konce roku 2004 od Evropské unie částku 1,8 miliard Eur.

### 3.5. Případová studie

Jak již bylo zmíněno v kapitole 3.2.1. Phare, v roce 2002 došlo ke změně Finančních memorand NP Phare 2001 a NP Phare 2002 z důvodu ničivých povodní, které v srpnu 2002 postihly ČR. Realokované prostředky byly určeny na obnovu poničených městských částí a infrastruktury. V této podkapitole je popsán projekt „Obnova lávky pro pěší přes řeku Berouнку v Berouně“<sup>27</sup> realizovaný v rámci NP Phare 2001 ve Středočeském kraji. Jsou zde uvedeny pouze základní informace a grafy zpracované podle dostupných materiálů. Kopie originálů zpráv jsou k nalezení v příloze. Počet dokumentů v příloze je z pochopitelných důvodů omezen; jsou vybrány pouze ty nejdůležitější a zároveň nejzajímavější.

V období od září do listopadu 2002 vypracoval Městský úřad v Berouně projekt na obnovu pěší lávky přes řeku Berouнку. Na tento projekt požadoval grant od EU ve výši 300 000 Euro, což mělo představovat 61,25 % celkových nákladů projektu. Zbýlých 38,75 % měl poskytnout příjemce grantu, tj. město Beroun. Cílem projektu bylo propojit městské části Berouna rozkládající se na protilehlých březích řeky Berouanky za účelem obnovení

<sup>25</sup> Utažení kohoutků nevdá. Zatím. Ekonom, 23.-29. 9. 2004/ č.39

<sup>26</sup> Tento audit byl zadán EK a zaplacený z prostředků Phare.

<sup>27</sup> Oficiální název projektu

dostupnosti veřejných služeb všem obyvatelům Berouna, stejně tak jako propojení turistických tras a cyklostezek vedoucích kolem řeky Berounky do CHKO Český kras. Nová lávka měla stát na stejném místě jako lávka předchozí, technickými parametry ji však měla vysoce přesahovat. A to počínaje založením lávky a její konstrukcí, konče bezbariérovým přístupem. Projekt měl být dokončen nejpozději do 31.3. 2004, stavba mohla být přerušena v případě zvýšených průtoků řeky Berounky a o danou dobu prodlení termín dokončení posunut.

Celý projekt stavby lávky se dělil do devíti aktivit.<sup>28</sup> První z nich byla příprava projektu, dále výběrové řízení na zhotovení stavby, jednotlivé kroky při stavbě a montáži lávky, kolaudace lávky a jako poslední krok bylo naplánováno vyhodnocení výsledku projektu.

*Tabulka č. 1: Plán realizace*

<b>Rok</b>	<b>Aktivita</b>	<b>Místo (obec)</b>	<b>Realizující subjekt</b>
<b>Rok 2002</b>			
09-11	Příprava projektu	Beroun	MěÚ Beroun – odbor městských investic
11	Příprava výběrového řízení	Beroun	MěÚ Beroun – odbor městských investic
12-01/2003	Výběrové řízení	Beroun	Město Beroun
<b>Rok 2003</b>			
02-03	Výroba lávky	Sídlo zhotovitele	Zhotovitel dle VŘ
03	Založení lávky	Beroun	Zhotovitel dle VŘ
04	Pilíře	Beroun	Zhotovitel dle VŘ
04-05	Montáž lávky	Beroun	Zhotovitel dle VŘ
06	Přístupové rampy	Beroun	Zhotovitel dle VŘ
05-06	Veřejné osvětlení	Beroun	Zhotovitel dle VŘ
06	Úprava okolí lávky	Beroun	Zhotovitel dle VŘ
06	Kolaudace lávky	Beroun	Město Beroun
07-12	Vyhodnocení výsledků projektu	Beroun	Město Beroun

Po vyhotovení projektu nastala další fáze, kterou byla příprava výběrového řízení. Zadavatel, tedy město Beroun, bylo povinno uveřejnit v oznámení všechny kritéria včetně jejich váhy v procentech<sup>29</sup>. Pro hodnocení jednotlivých kritérií použila komise bodovací stupnici 0 až 100.

<sup>28</sup> Následující informace jsou založené na dokumentu Žádost o poskytnutí grantu

<sup>29</sup> Součet musí být roven 100

V případě berounského projektu byla použita tato kritéria: úroveň zavedeného systému jakosti (váha 0,5), výše nabídkové ceny (váha 0,4), záruční doba (váha 0,3), výhodnost návrhu smlouvy (váha 0,2) a termín dokončení stavby (váha 0,1). Do výběrového řízení se přihlásilo pět firem, a to SANGREEN, SSŽ Praha, STRABAG, OK-BE a Pražské VHS. Jejich nabídky byly v zalepených obálkách doručeny výběrové komisi, která je podle daných kritérií ohodnotila, a tak určila vítěze výběrového řízení. Tento proces byl zachycen v dokumentu Záznam o otevírání obálek, posouzení a hodnocení nabídek.

V následujících tabulkách uvádím pouze zkrácenou verzi porovnávací a hodnotící tabulky, kopie nezkrácené verze je možno najít v přílohách.

*Tabulka č. 2: Porovnávací tabulka*

Pořadí přijatých nabídek	nabídka č. 1	nabídka č.2	nabídka č. 3	nabídka č. 4	nabídka č. 5
Název uchazeče	SANGREEN	SSŽ Praha	STRABAG	OK-BE	Pražské VHS
Hodnotící kritéria					
Výše nabídkové ceny v Kč	16.067.993,4	15.683.169,-	14.678.269,-	15437.484,-	15.859.159,2
Záruční doba v měsících	konstrukce 60, elektro-montážní práce 36 (detaily viz příloha)	souhrnně 60	konstrukce 96, mostovky a povrchy 36, ostatní 60 (detaily viz příloha)	souhrnně 96	souhrnně 60
Výhodnost návrhu smlouvy	0,5 % pokuta z prodlení, odstranění škod způsobených v době realizace třetí osobou (detaily viz příloha)	0,5 % pokuta z prodlení, odstranění havárie do 24h, při neodstranění pokuta 1.000 Kč/den (detaily viz příloha)	0,5 % pokuta z prodlení i v záruční době, odstranění havárie neprodleně, posunutí termínu o dobu nevhodných klimat. podm (detaily viz příloha)	0,5 % pokuta z prodlení, za neodstranění vady 500 Kč/vada, zahájení jednání o havárii do 24h (detaily viz příloha)	odstranění vad do 14 dnů, posunutí doby výstavby o dobu nepříznivých meteorologických podmínek

Termín dokončení stavby	do 31. 8. 2003 (159 dní)	do 31. 8. 2003 (160 dní)	do 31. 7. 2003 (129 dní)	do 30. 8. 2003 (155 dní)	do 31. 8. 2003 (160 dní)
-------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------

Tabulka č. 3: Hodnotící tabulka

Pořadí přijatých nabídek		nabídka č. 1		nabídka č. 2		nabídka č. 3		nabídka č. 4		nabídka č. 5	
Název uchazeče		SANGREEEN		SSŽ Praha		STRABAG		OK-BE		Pražské VHS	
Hodnotící kritéria	koef	body	výsledek	body	výsledek	body	výsledek	body	výsledek	body	výsledek
Úroveň zavedeného systému jakosti	0,5	5	2,5	4	2,0	4	2,0	2	1,0	4	2,0
Výše nabídkové ceny	0,4	1	0,4	3	1,2	5	2,0	4	1,6	2	0,8
Záruční doba	0,3	2	0,6	3	0,9	4	1,2	5	1,5	3	0,9
Výhodnost návrhu smlouvy	0,2	3	0,6	4	0,8	4	0,8	4	0,8	3	0,6
Termín dokončení stavby	0,1	3	0,3	3	0,3	5	0,5	4	0,4	3	0,3
Umístění v soutěži		součet	4,4	součet	5,2	součet	6,5	součet	5,3	součet	4,6
		pořadí	5	pořadí	3	pořadí	1	pořadí	2	pořadí	4

Jak je vidět z tabulky, ve výběrovém řízení na zhotovitele mostu zvítězila firma STRABAG.

Po výběrovém řízení došlo k zahájení výroby a montáže lávky podle schváleného harmonogramu. Během této doby byl postup prací kontrolován při tzv. kontrolních dnech, ze kterých museli jak objednatel, tak i zhotovitel vždy sepsat monitorovací zprávy. Zároveň byly každé dva měsíce zhotoveny průběžné finanční zprávy a každé tři měsíce průběžné technické zprávy. Na základě těchto zpráv měl tedy zadavatel přehled o plnění harmonogramu práce a rozložení čerpání finančních prostředků, které zachycuje následující tabulka:

Tabulka č. 4: Rozložení čerpání finančních prostředků

Kategorie nákladů	Plán	Skutečnost		Použitý kurz
Měna	EUR	CZK	EUR	
<b>Práce</b>	480 436,29			
záloha		1467 827,00	470308,05	31,027
stavební práce		676 920,87	21 817,16	31,027

stavební práce <sup>30</sup>		195 722,04	6 308,12	31,027
stavební práce		4 006 192,09	128 075,19	31,280
vyúčtování zálohy		-1 467 827,00	-46 925,42	31,280
stavební práce <sup>31</sup>		6 298 986,12	197 274,85	31,930
ostatní		2 801 482,22	86 310,99	32,458
ostatní <sup>32</sup>		1306 997,00	40 267,33	32,458
<b>Publicita</b>				
bildborady	2 000,00	62 585,00	1928,18	32,458
pamětní deska	5 000,00	156 462,50	4820,46	32,458
<b>Rezerva</b>	2373,71			
<b>Celkem</b>	<b>489 810,00</b>	<b>15 505 347,84</b>	<b>487 184,93</b>	

Po ukončení projektu byla městem Beroun vypracována Závěrečná zpráva, která obsahovala finanční a technickou část. Ve finanční části byl přehledně zaznačen celkový objem použitých finančních prostředků a průběh jejich čerpání. V technické části byl uveden popis a shrnutí realizace projektu. Projekt se podařilo zrealizovat oproti plánovanému datumu 3. 10. 2003 již 22. 8. 2003 a to za částku o 2625,07 Euro menší, než byl původní plán města. Průběh realizaci byl rozdělen do tří částí. V první části proběhlo výběrové řízení na zhotovitele stavby. Ve druhé fázi bylo předáno zařízení staveniště, proběhly práce na upravě koryta, montáž základů a pilířů a osazen billboard. V poslední, třetí části byly dokončeny všechny práce na lávce, osazena pamětní deska a koryto a okolí řeky uvedeno do původního stavu. V poslední kapitole technické zprávy jsou porovnány očekávané a skutečné výsledky. „Záměr projektu byl naplněn v celé šíři a ve vysoké kvalitě a estetické hodnotě realizací ve své podstatě unikátní lávky, která umožňuje v případě povodně její zdvih nad nejvyšší známou hladinu velké vody. Dílo důstojně reprezentuje využití prostředků finanční pomoci EU.“<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Čerpáno v období 04-06/2003

<sup>31</sup> Čerpáno v období 07-08/2003

<sup>32</sup> Čerpání v období 09/2003

<sup>33</sup> NP Phare 2001, Závěrečná zpráva, technická část

<sup>34</sup> NP Phare 2001, Závěrečná zpráva, finanční část

Dne 8. 11. 2003 byl na žádost města Beroun, podle požadavků EU, proveden audit projektu společnosti BDO CB s.r.o. Tento audit se měl zaměřit na kontrolu vedení účetnictví o projektu a na efektivnost využití veřejných zdrojů.

V první části nazvané Kontrola vedení účetnictví projektu, firma BDO ověřila oddělené účetnictví projektu, otevření zvláštního bankovního účtu pro realizaci projektu, příjmy tohoto bankovního účtu a odsouhlasení nákladů zahrnutých v účetnictví projektu s údaji uvedenými ve finanční části Průběžných zpráv. „Provedené ověření prokázalo, že veškeré účetní doklady související s projektem byly řádně zaúčtovány a jsou k dispozici pro případně další kontroly.“<sup>34</sup>

Ve druhé části auditorské zprávy se společnosti BDO zaměřila na kontrolu vyúčtování projektu, zejména na tyto oblasti: spolehlivost a platnost předložených účetních dokladů, posouzení efektivnosti nákladů, dodržení struktury a výše rozpočtových nákladů projektu, dodržení smluvního podílu spolufinancování a další (viz příloha). Ani v této oblasti nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by nebyly v souladu s platnou legislativou a pravidly programu Phare.

Projekt Obnovy lávky pro pěší přes řeku Berouнку v Berouně byl jedním ze 17 projektů, které se uskutečnily v rámci programu Phare 2001 ve Středočeském kraji. Tento projekt byl úspěšný, podařilo se dodržet časový i finanční plán a audit neprokázal špatné nakládání s prostředky. Pomoc EU byla v tomto případě významná, neboť z celkové částky 487 184,93 Eur činil příspěvek EU 298 400,77 Eur, tj. 61,25 %.



#### 4. PŘECHOD OD PŘEDVSTUPNÍ POMOCI K ČERPÁNÍ Z FONDŮ EU V ČR

Po vstupu ČR do EU došlo k přechodu od předvstupních programů pomoci k čerpání pomoci ze strukturálních fondů a Kohezního fondu.<sup>35</sup> Objem prostředků, které je nyní možno získat z fondů EU, se přibližně ztrojnásobil. Změnil se také systém čerpání pomoci. Zatímco čerpání z předvstupních fondů bylo na základě tzv. projektového přístupu, tj. hlavní zodpovědnost za schvalování finančních prostředků nesla EK prostřednictvím Evropské delegace, která přímo v Praze schvalovala jednotlivé projekty, po vstupu do EU je uplatňovaný tzv. přístup programový. ČR tak bude vytvářet program rozvoje pro jednotlivá plánovací období, který bude následně schvalován EK.

##### 4.1. Územní rozdělení

Po vstupu do EU byla ČR podle stávající praxe rozdělena na regiony NUTS. Celá ČR tvoří region NUTS I. NUTS II je tvořen 8 regiony, z nichž každý je složen z 1 až 3 ze 14 českých krajů:

- 1) Severovýchod  
(NUTS III – kraj Liberecký, Královehradecký, Pardubický)
- 2) Severozápad  
(NUTS III – kraj Ústecký, Karlovarský)
- 3) Jihozápad  
(NUTS III – kraj Plzeňský, Jihočeský)
- 4) Jihovýchod  
(NUTS III – kraj Vysočina, Jihomoravský)
- 5) Střední Morava  
(NUTS III – kraj Oloumoucký, Zlínský)
- 6) Moravskoslezsko  
(NUTS III – kraj Moravskoslezský)
- 7) Střední Čechy  
(NUTS III – kraj Středočeský)
- 8) Praha (NUTS III – kraj Praha)

---

<sup>35</sup> Projekty realizované prostřednictvím předvstupních fondů budou ale dobíhat až do roku 2006

Rozdělení do NUTS II regionů přehledně zachycuje následující mapa:



MMR, OKBP, Ing. ŽÁDNÍK

Zdroj: MMR, 2005

Nejrozvinutějším regionem ČR je hlavní město Praha, které zároveň patří i mezi nejrozvinutější regiony v celé EU. Proto nespňuje, na rozdíl od zbytku regionů ČR, kritéria pro čerpání prostředků v rámci Cíle 1.

V následující tabulce jsou uvedeny základní informace o regionech způsobilých pro čerpání ze strukturálních fondů v rámci Cíle 1.

Tabulka č. 5: Regiony soudržnosti v ČR

Region soudržnosti	Rozloha (km <sup>2</sup> )	Počet obyvatel (v tis. v roce 2003)	Hustota osídlení (počet obyvatel/km <sup>2</sup> )	Počet obcí
Střední Čechy	11 013	1 132	103	1 148
Jihozápad	17 619	1 174	67	1 128
Severozápad	8 649	1 124	130	486
Severovýchod	12 440	1 481	119	1 117
Jihovýchod	13 991	1 640	117	1 377
Střední Morava	9 123	1 228	135	693
Moravskoslezsko	5 535	1 261	228	301
<b>Území pro Cíl 1</b>	<b>78 370</b>	<b>9 040</b>	<b>128</b>	<b>6 250</b>
Praha	496	1 162	2 343	1
<b>Česká republika</b>	<b>78 866</b>	<b>10 102</b>	<b>1253</b>	<b>6 251</b>

Zdroj: ČSU, 2003

#### 4.2. Institucionální zajištění čerpání pomoci

Stejně tak jako u předvstupních fondů i zde existuje jisté institucionální schéma, které je nutno dodržovat. Na toto schéma přijímání pomoci ze strukturálních fondů EU se ČR začala připravovat již v posledních letech před vstupem do EU v rámci projektů Phare, které byly zaměřeny speciálně na tuto oblast. Základní struktura platná pro všechny členské země při čerpání z fondů EU je následující:<sup>36</sup>

##### *1) Řídící orgán*

Nese celkovou zodpovědnost za realizaci konkrétního programu v rámci EU. Je odpovědný za vymezení pravomocí jednotlivých článků a včasné a pravidelné informování ohledně úspěšnosti implementace programu, zejména všem potenciálním předkladatelům projektů.

##### *2) Zprostředkující subjekt*

Je veřejným či soukromým subjektem, který jménem Řídících orgánů provádí činnosti týkající se konečných příjemců. Je také zodpovědný za přípravu tzv. zásobníků projektů, což jsou seznamy projektů, které jsou vhodné pro financování z fondů, a informování konečných příjemců pomoci.

##### *3) Konečný příjemce*

Je veřejným či soukromým subjektem, který na základě svého projektu žádá prostřednictvím operačních programů o přidělení financí ze strukturálních fondů. Konečný příjemce předkládá projekt, musí doložit zajištění spolufinancování projektu, odpovídá za realizaci projektu, odpovídá za nakládání z prostředky z EU, za dodržování principů politik EU a musí doložit, že všechny nároky na platby jsou podloženy přijatými fakturami.

##### *4) Konečný uživatel*

Je subjekt, který obdrží dotace ze strukturálních fondů od konečného příjemce a který realizuje projekt, např. v rámci grantového schématu (pokud se nejedná o grantové schéma, je konečný uživatel totožný s konečným příjemcem). Je odpovědný konečnému příjemci za dodržení všech podmínek realizace projektu a souvisejících právních předpisů.

##### *5) Platební orgán*

Odpovídá za vypracování a předložení žádosti o platby a přijímání plateb od EK. Část svých pravomocí může delegovat na tzv. platební jednotky.

---

<sup>36</sup> Průvodce fondy Evropské unie, MMR, 2004

#### *6) Monitorovací orgány*

Mají za úkol sledovat proces implementace jednotlivých operačních programů. Monitorovací orgány schvalují:

- programový dodatek a jeho případné změny
- kritéria pro výběr projektu daného OP
- výroční zprávu o realizaci OP zpracovanou Řídícím orgánem

#### *7) Kontrolní orgány*

Provádějí průběžnou kontrol všech fází čerpání pomoci ze strukturálních fondů. Kontrolu provádí Nejvyšší kontrolní úřad ČR, EK a Evropský účetní dvůr.

### 4.3. Systém programových dokumentů

Jak již bylo zmíněno v podkapitole 2.3. Druhy programových dokumentů, každá členská země připravuje tři typy dokumentů. Národní rozvojový plán, Rámec podpory Společenství a Operační programy.

#### 4.3.1. Zkrácené programovací období 2004-2006

ČR vstoupila do EU uprostřed programovacího období 2000-2006, a proto si připravila strategické dokumenty pouze na jeho konec, tedy roky 2004-2006.

#### Národní rozvojový plán pro léta 2004 – 2006

Tento dokument obsahuje analýzu současného stavu české ekonomiky, jejích slabých a silných stránek. Dále problémové lokality, které by se měly stát cílem rozvojové strategie pro roky 2004 – 2006. Dlouhodobým cílem ČR je dosažení stabilního růstu, který by měl zajistit brzké dosažení ekonomické úrovně průměru EU. Na základě toho byl globální cíl NRP pro rok 2004 – 2006 definován jako „Udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti“.

#### Rámec podpory Společenství

Tento programový dokument je vytvořen na základě priorit Národního rozvojového plánu, které budou realizovány pomocí operačních programů. RPS dále obsahuje orientační

finanční plán .pro každou prioritu a rok, finanční alokace prostředků z fondů, ostatní finanční zdroje, ustanovení Řídícího orgánu zodpovědného za řízení RPS členským státem, opatření pro zapojení partnerů do monitorovacích výborů operačních programů a předběžné ověření adicionality a transparentnosti finančních toků.

### Operační programy

Operační programy slouží k dosahování globálních a specifických cílů definovaných v NRP a RPS. V ČR existují čtyři sektorové operační programy:

- OP Průmysl a podnikání
- OP Infrastruktura
- OP Rozvoj lidských zdrojů
- OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství

Kromě těchto sektorových programů existuje jeden společný regionální operační program (SROP) , který se zaměřuje na rozvojové priority všech sedmi regionů spadajících pod Cíl 1.

Konkrétní zaměření jednotlivých priorit a opatření OP spolu s pravidly spolufinancování a podmínek pro žadatele o finanční podporu dále rozpracovávají programové doplňky připravované Řídícími orgány OP.

### Jednotné programové dokumenty

Tyto dokumenty jsou připravovány pro čerpání prostředků z fondů EU v rámci Cíle 2 a 3. JPD byly vypracovány pro region Praha, který nemá díky své ekonomické úrovni právo na podporu v rámci Cíle 1.

### Kohezní fond

Z tohoto fondu budou realizované velké projekty z oblasti životního prostředí a infrastruktury, které nejsou fiancované ze strukturálních fondů. Implementace projektů bude probíhat především na základě dvou dokumentů Kohezního fondu pro oblast dopravy a Kohezního fondu pro oblast životního prostředí.

### Iniciativy Společenství INTERREG III

Realizace těchto iniciativ bude probíhat na základě programových dokumentů připravených ČR ve spolupráci s EU, které podléhají schválení EK.

### Popis současné situace

ČR leží ve Střední Evropě, je to malá otevřená ekonomika, a proto je do určité míry ovlivňována vývojem ekonomické situace v celé Evropě. Přesto v posledních letech růst HDP v ČR převyšoval unijní průměr zhruba do 2 %. Důvody jsou minimálně dva. Prvním je pokračující restrukturalizace, tedy útlum tradičně dominantního odvětví těžkého průmyslu, na jehož místo pomalu nastupuje sektor služeb. Druhým důvodem je levná, ale kvalitní, pracovní síla, která byla v posledních letech lákadlem zahraničních investorů.

*Tabulka č. 6: Makroekonomické ukazatele ČR*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Růst HDP (v %)</b>	2,6	1,5	3,7	4,0
<b>Inflace (v %)</b>	4,7	1,8	0,1	2,8
<b>Nezaměstnanost (v %)</b>	8,5	9,2	9,9	10,2
<b>Růst platů (v %)</b>	6,0	8,5	5,6	5,0

*Zdroj: MF, 2005*

Z předchozí tabulky je vidět, že současnou makroekonomickou situací v ČR charakterizují následující skutečnosti: stabilní růst hrubého domácího produktu, mírná inflace, rostoucí míra nezaměstnanosti a pomalý růst platů.

Vedle toho ČR bojuje se zhoršujícími se veřejnými financemi. Celkový deficit veřejných financí se v posledních letech rychle zvyšuje. To je způsobeno třemi základními faktory. Zvyšujícími se výdaji na sociální a zdravotní péči, expanzí mimorozpočtových výdajů a velkými výdaji spojenými s restrukturalizací podnikového a bankovního sektoru.

Závažným problémem je také relativně vysoká míra nezaměstnanosti. Ta je spojena především s restrukturalizací některých odvětví. Vysoký je také podíl dlouhodobě nezaměstnaných<sup>37</sup> a počet mladistvých nezaměstnaných. Situaci navíc zhoršují vysoké regionální rozdíly. Tradičně nejlépe je na tom z tohoto hlediska Praha, kde se v současné době

<sup>37</sup> Nezaměstnanost delší než jeden rok

nezaměstnanost pohybuje okolo 3,4 %.<sup>38</sup> Naopak v některých regionech přesahuje nezaměstnanost více jak čtyřnásobek pražské hodnoty. Těmito regiony je tradičně Severozápad a Moravskoslezsko. Podle aktuálních údajů Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) ale začala nezaměstnanost od ledna 2005, kdy dosáhla úrovně 10,7 %, klesat a na konci dubna dosáhla hodnoty 9,8 %. „Nová místa přináší hlavně živější hospodářský růst a úspěchy firem při vývozu zboží do zahraničí. Zahraniční obchod byl v letošním prvním čtvrtletí nejlepší od roku 1993.“<sup>39</sup> Předpokládá se, že tento pozitivní trend by měl pokračovat minimálně do roku 2006.

V ČR je ve vysoké míře zajištěn rovný přístup všech obyvatel ke vzdělání. V budoucnu se však ČR bude potýkat s řadou problémů plynoucích ze stárnutí populace, změn ve složení rodiny, probíhající individualizace a nástupu znalostní ekonomiky, na kterou náš stát není ještě adekvátně připraven. Je třeba, aby se tomuto trendu přizpůsobil systém vzdělávání, a to jak ve změně zaměření studia na potřebné oblasti a rozvíjení samostatného myšlení u studentů, tak zřízení vhodného systému rekvalifikačních kurzů a v neposlední řadě možnosti celoživotního vzdělávání. To je u nás běžné zatím jen v malé míře.

Další oblasti, která si v budoucnu vyžádá velký objem investic, je oblast životního prostředí. Situace se v posledním desetiletí sice výrazně zlepšila, stále se však musíme vyrovnávat s negativním dědictvím minulosti, kdy nebyl na tuto politiku příliš brán zřetel. Z důvodů vysokých nákladů na likvidaci je pozornost v první řadě věnována čištění prostorů po armádě, těžbě uranu, ploch kontaminovaných škodlivými látkami a skládkám průmyslového odpadu. Dbá se také na zlepšování jakosti ve vodních tocích. Děje se tak zřizováním nových čističek odpadních vod, které byly zatím financovány v rámci ISPA projektů. S poškozením vodního režimu a retenční kapacity krajiny souvisí i dvoje nedávné rozsáhlé povodně, které zásáhly ČR v roce 1997 a 2002. Kromě znčištění vodních zdrojů je jedním z hlavních cílů také náprava znečištěného ovzduší v podobě snižování emisí tuhých látek a oxidu siřičitého.

Projekty, které by v budoucnu mohly být realizovány prostřednictvím ESF, by se měly zabývat následujícími oblastmi: modernizace vzdělávání a jeho zaměření na aktuální potřeby trhu, soustředěnost politiky zaměstnanosti na prevenci, budování institucionálních kapacit

---

<sup>38</sup> Tento a následující dva procentní údaje týkající se nezaměstnanosti v ČR, jsou ze stránek MPSV, duben 2005

<sup>39</sup> Nezaměstnanost opět klesla a do voleb 2006 asi neporoste, Hospodářské noviny, 10. 5. 2005

potřebných k implementaci strukturálních fondů, zajištění rovnováhy mezi flexibilitou a bezpečností trhu práce.

### Rozvojové strategie a priority

K přehlednému zachycení rozvojových strategií a priorit nejlépe slouží tzv. SWOT analýza.<sup>40</sup>

*Tabulka č. 7: SWOT analýza*

<b>SILNÉ STRÁNKY</b>	<b>SLABÉ STRÁNKY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- vysoký příliv přímých zahraničních investic</li> <li>- stabilní růst HDP</li> <li>- relativně vysoký stupeň liberalizace trhu</li> <li>- vhodná zeměpisná poloha</li> <li>- tradice průmyslové výroby</li> <li>- rychlý rozvoj sektoru informačních technologií, silný telekomunikační rozvoj</li> <li>- vysoká hustota silničních a železničních sítí</li> <li>- dobře rozvinutý systém veřejné dopravy, který je navíc preferovaných způsobem dopravy</li> <li>- relativně dobře kvalifikovaná pracovní síla s konkurenčními platy</li> <li>- vysoká míra hospodářské činnosti české populace</li> <li>- dostatečná síť primárních a sekundárních vzdělávacích institucí</li> <li>- zlepšení životního prostředí, především co se týče ovzduší, kvality vody a snížení kontaminace půdy</li> <li>- neustálý příliv investice do ochrany životního prostředí</li> <li>- dobré strukturální podmínky a vhodná velikost zemědělských podniků</li> <li>- vhodné zeměpisné rysy pro cestovní ruch</li> <li>- hojnost kulturních historických a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nadměrný rozpočtový deficit</li> <li>- vysoká daňová zátěž</li> <li>- nedostatečná flexibilita pracovního trhu, která způsobuje strukturální nezaměstnanost</li> <li>- nadměrné soustředění hospodářské činnosti do Prahy</li> <li>- neúplná restrukturalizace hospodářství a vysoký podíl výroby s nízkou přidanou hodnotou</li> <li>- nedostatečný transfer a rozvoj nových technologií a nedostatečné propojení společností s institucemi zabývajícími se výzkumem a vývojem</li> <li>- nízký podíl malých a středních podniků na HDP</li> <li>- nedostatek přístupu ke kapitálu pro začínající a stávající MSP</li> <li>- nízká kvalita řízení malých podniků, omezená možnost používat nových technologií</li> <li>- nedostatečná kvalita dopravní infrastruktury</li> <li>- nedostatečná napojení regionálních komunikací na evropskou dopravní síť</li> <li>- zaostávání obyvatel v používání informačních a komunikačních technologií a přístupu k Internetu</li> <li>- vzrůstající nezaměstnanost s významnými prvky strukturální nezaměstnanosti</li> </ul>

<sup>40</sup> Nnázev odvozen z anglických slov Strong (silný), Weak (slabý), Opportunities (příležitosti), Threats (hrozby).



<ul style="list-style-type: none"> <li>- technických památek a dalších atrakcí</li> <li>- dostatečné množství lokalit vhodných k rekreaci</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nesoulad vzdělávacího systému s požadavky trhu práce</li> <li>- nedostatečná mobilita pracovní síly</li> <li>- nerovné postavení žen na pracovním trhu</li> <li>- kvalita životního prostředí nedostahuje standardů EU</li> <li>- stará ekologická zátěž uzavřených průmyslových zón</li> <li>- nízká konkurenceschopnost venkovského hospodářství</li> <li>- nekvalitní a nedostatečná infrastruktura cestovního ruchu</li> </ul>
<b>PŘÍLEŽITOSTI</b>	<b>HROZBY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- vstup do EU a jednotného trhu EU</li> <li>- rozvoj informační společnosti</li> <li>- zvýšená mobilita na jednotném evropském trhu</li> <li>- úloha Prahy – rozšíření pozitivního vlivu na zbytek ČR</li> <li>- pokračující zájem zahraničních turistů o ČR</li> <li>- stabilní růst kombinované dopravy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vytrvalý hospodářský pokles světových ekonomik</li> <li>- vstup do EU (neschopnost vyrovnat se s konkurenčními tlaky)</li> <li>- nedostatečná vymahatelnost práva</li> <li>- silný kurz české koruny ohrožující export</li> <li>- rostoucí rozdíly mezi regiony</li> <li>- snížení potenciálu výzkumu a vývoje</li> </ul>

Na základě SWOT analýzy jsou vybrány oblasti a konkrétní projekty financované ze strukturálních fondů. Strukturálních fondy mají financovat především ty projekty, u kterých se očekává, že budou mít pozitivní vliv na dlouhodobý růst produktivity a vytváření pracovních míst.

Pro roky 2004-2006, tj. zkrácené období bylo s ohledem na tak krátkou dobu vybráno jen několik priorit: podpora podnikání a MSP, rozšiřování a inovace, kvalifikace lidských zdrojů a zlepšování dopravní infrastruktury. Zlepšení dopravní infrastruktury má za cíl zlepšit mobilitu pracovní síly a přilákat investory i do lokalit, které zatím nejsou preferovány právě kvůli špatné infrastruktuře, a zvýšit tak jejich konkurenceschopnost. Mobilita pracovní síly je také jednou z priorit tohoto období, spolu s inovací politiky zaměstnanosti. Ta by se měla posunout od pasivního poskytování sociálních dávek v nezaměstnanosti k politice aktivního hledání zaměstnání.

Pro roky 2004-2006 byly v ČR vytvořeny tyto tři specifické cíle:

### 1) Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí

Cílem je zlepšit podnikatelské a institucionální infrastruktury, zjednodušit transfer technologií ve smyslu zřizování průmyslových parků a podnikatelských zón a propojení výzkumných pracovišť na univerzitách s veřejným a soukromým sektorem. Zároveň je třeba zlepšit úvěrování MSP, investiční pobídky k inovaci a podporu používání nových technologií.

### 2) Zvyšování flexibility trhu práce

V této oblasti je snaha zmenšit rozdíl mezi nabídkou a poptávkou, a to díky modernizaci vzdělávacího systému, který je nutné přizpůsobit požadavkům trhu. Velkým problémem je nezaměstnanost, obzvláště strukturální nezaměstnanost, která je způsobena stále ještě nedokončenou restrukturalizací některých průmyslových odvětví. ČR oproti tomu v posledních letech zaznamenala velký nárůst v sektoru služeb, ale v poměru se státy staré EU 15 je podíl terciárního sektoru na trhu stále nízký. Velkou skupinou nezaměstnaných jsou tradičně absolventi škol, kteří se kvůli neodpovídajícímu zaměření vzdělání a nedostatku praxe nemohou na trhu práce uplatnit.

### 3) Zlepšování kvality infrastruktury

Hospodářský růst také výrazně zpomaluje neexistence a nedostatečný rozvoj místní infrastruktury, proto by se prioritou měla stát modernizace silničních a železničních tras a jejich napojení na transevropské sítě. Rozvoj infrastruktury tak má hrát důležitou roli při vyrovnávání úrovní jednotlivých regionů.

Kromě výše zmiňovaných specifických cílů byly stanoveny tzv. horizontální cíle, které musí být respektovány a popsány v každém programu, prioritě a opatření. Pro toto období byly vytyčeny čtyři horizontální cíle.

#### 1) Udržitelný rozvoj

Udržitelný rozvoj se týká tři oblastí, ekologické, hospodářské a sociální. V oblasti ekologie je cílem udržet ekologickou situaci v pro člověka přijatelné situaci, co se týče energie, surovin a zdravých podmínek pro lidský život. Vzhledem k tomu, že před rokem 1989 byla tato oblast opomíjena, ČR čeká nelehký úkol. Díky útlumu těžkého průmyslu a mohutným investicím v 90. letech se situace výrazně zlepšila, stále ale neodpovídá úrovni EU. Poté, co této úrovni dosáhne, budou další prostředky věnovány na prevenci. Hospodářská

dimenze zahrnuje udržitelný ekonomický rozvoj ve vztahu k rostoucím příjmům obyvatelstva a Sociální dimenze se zabývá kvalitou života, rozvojem vzdělání a kultury a zdravím.

## 2) Rovné příležitosti

Tento cíl se zaměřuje na pomoc osobám vyloučeným z pracovního trhu, tj. dlouhodobě nezaměstnaným, romské menšině a ženám. K diskriminaci posledně jmenované skupiny dochází v podobě nižších platů, nižší úrovně terciárního vzdělávání, nízkým zastoupením v řídicích funkcích apod. Řešením jsou školící programy, odstraňování bariér rovného přístupu ke vzdělání a programy na odstraňování diskriminace na základě pohlaví, etnického původu nebo věku.

## 3) Vyvážený rozvoj regionů

Nejvážnějšími problémy trpí regiony, které jsou uprostřed procesu restrukturalizace. Zde se většinou projevují problémy v oblasti životního prostředí a nezaměstnanosti, s vysokým podílem dlouhodobě nezaměstnaných. Strategie vyváženého rozvoje regionů má za cíl dosáhnout toho, aby všechny regiony stejnou měrou těžily z hospodářského růstu. Proto je třeba se v každém regionu nejdříve zaměřit na jeho úspěšné oblasti, které se stanou základnou, z níž bude docházet k rozvoji zbytku regionu.

## 4) Informační společnost

Podpora rozvoje informační společnosti je základním krokem k plnění lisabonské strategie, k níž se členské státy zavázaly. Již v roce 2001 se ale ČR připojila k akčnímu plánu Europe 2003+, ve kterém kandidátské země slíbily rozvinout informační společnost. Do konce roku 2006 byly stanoveny tyto cíle: dostupné a bezpečné komunikační služby včetně elektronické komunikace, regulace trhu a zvyšování konkurence na trhu, informační vzdělanost umožňující stejnou dostupnost všem skupinám obyvatel, dále moderní veřejné služby online: e-government, e-procurement a e-zdravotnictví. Posledním cílem je vytvoření dynamického prostředí pro elektronické podnikání.

## Zaměření operačních programů

V ČR se realizují čtyři Operační programy a jeden Společný regionální operační program (SROP).

### 1) Operační program Průmysl a podnikání

Tento globální cíl má přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti českého podnikového sektoru, a to prostřednictvím zvyšování produktivity práce a efektivity, podporou rozvoje a zvyšováním prosperity MSP, podporou inovativní činnosti v průmyslu a spolupráce vědecko-výzkumné základny s podniky, rozvojem infrastruktury a dokončením restrukturalizace. Na základě SWOT analýzy byly definovány následující priority: rozvoj podnikatelského prostředí, rozvoj konkurenceschopnosti podniků a technická pomoc. OP Průmysl a podnikání je financovaný z ERDF, na spolufinancování se podílí státní rozpočet ČR.

### 2) Operační program Infrastruktura

Tento operační program má zajistit dosažení zlepšení kvality infrastruktury celostátního a nadnárodního charakteru, a tím podpořit vyvážený rozvoj regionů. Skládá se ze čtyř priorit: modernizace a rozvoj dopravní infrastruktury celostátního významu, snížení negativních důsledků dopravy na životní prostředí, zlepšování environmentální infrastruktury a technická pomoc. Stejně jako předchozí OP bude financován prostřednictvím ERDF.

### 3) Operační program lidských zdrojů

Cílem tohoto programu je zvyšování pružnosti trhu práce, vytvoření institucionálních struktur pro rozvoj podnikání, zlepšení zařízení pro transfer technologií vedoucích ke zvyšování produktivity práce, udržování přiměřeného mzdového vývoje v souladu s růstem produktivity, podporování profesní a územní mobility a modernizace odborné přípravy na povolání. Jako priority byly určeny: aktivní politika zaměstnanosti, sociální integrace a rovnosti příležitostí, celoživotní učení, adaptabilita podnikání a technická pomoc. Tento OP je financován z ESF.

### 4) Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství

Tento, poslední OP, má zajistit dostupnost kapitálu pro zemědělství a venkov, zlepšení technického vybavení v zemědělských a zpracovatelských podnicích, zlepšení marketingu zemědělské produkce, zvýšení podílu produkce s vyšší přidanou hodnotou, řešení sociálních aspektů rozvoje venkova zvýšením zaměstnanosti a ochranu životního prostředí. Prioritami

jsou podpora zemědělství, zpracování zemědělských produktů a lesnictví, rozvoj zemědělství, rybolovu a odborné vzdělávání a technická pomoc. Finance na podporu tohoto programu budou poskytnuty v rámci EAGGF.

#### 5) Společný regionální operační program

SROP zahrnuje rozvojové priority všech sedmi regionů soudržnosti, které mohou získat finanční podporu ze strukturálních fondů v rámci Cíle 1. Cíle tohoto OP (zvýšení prosperity regionů rozvojem MSP, zkvalitněním regionální a místní infrastruktury a infrastruktury informačních technologií, zlepšení životních podmínek obyvatel a zvýšení podílu cestovního ruchu na hospodářské prosperitě regionů) vycházejí ze společné rozvojové strategie, rozdíly mezi jednotlivými regiony jsou vyjádřeny různými finančními vahami priorit a opatření. Jako priority byly určeny: regionální podpora podnikání, regionální rozvoj infrastruktury, rozvoj lidských zdrojů v regionech, rozvoj cestovního ruchu a technická pomoc. SROP je financován z rozpočtů obcí a krajů, ze státního rozpočtu a prostředků Evropské investiční banky (EIB).

#### Finanční plán

Po vstupu do EU ČR získala nově oprávnění čerpat ze strukturálních fondů a Kohezního fondu. Zároveň do roku 2006 dobíhají započaté projekty financované z předvstupních programů. Čerpání prostředků z fondů EU ovšem není libovolné, ale podléhá pevným pravidlům. Příspěvek z fondů nesmí přesahovat 75 % celkových uznatelných nákladů a zpravidla alespoň 50 % uznatelných veřejných výdajů v případě Cíle 1. V případě ČR, která se nachází pod 90 % průměru HDP EU, a je tedy oprávněna čerpat také z Kohezního fondu, se tento příspěvek může v mimořádném případě zvýšit až na 80 % celkových uznatelných nákladů.

*Tabulka č. 8: Příjmy ČR z rozpočtu EU pro roky 2004-2006*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>ERDF</b>	213 092 791	305 216 897	395 957 860
<b>ESF</b>	85 327 964	122 216 884	158 551 955
<b>EAGGF</b>	38 841 866	55 633 951	72 173 921
<b>FIFG</b>	1 690 186	2 420 887	3 140 616
<b>Kohezní fond</b>	316 898 504	266 088 446	362 302 686

<b>TOTAL (EURO)</b>	<b>655 851 311</b>	<b>751 577 065</b>	<b>992 127 038</b>
---------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Zdroj: Česká republika 2004-2006 RPS, MMR, 2004

Jaký byl skutečný objem financí, který ČR získala od EU a naopak EU odvedla ve formě členského příspěvku ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 9: Přehled příjmů a příspěvků ČR do EU v prvním roce členství

Příjmy z rozpočtu EU	květen - prosinec 2004		leden - duben 2005		květen 2004 – duben 2005	
	mil Euro	mil Kč	mil Euro	mil Kč	mil Euro	mil Kč
<b>Předvstupní nástroje</b>						
Phare	126,5	4070,7	5,7	168,6	132,1	4239,2
Ispa	79,7	2579,1	2,4	70,6	82,1	2649,7
Sapard	13,3	423,6			13,3	423,6
<b>Zemědělství</b>	33,5	1068	3,3	98	36,8	1165,9
Tržní operace	90,8	2813,7	208,6	6196,3	299,4	9010
Přímé platby	4,7	147,3	13	384,9	17,7	532,2
Rozvoj venkova			195,7	5811,4	195,7	5811,4
<b>Strukturální akce</b>						
SF	86	2666,4			86	2666,4
CF	193,4	6170,7	93,3	2772,2	286,8	8942,9
CF	161,6	5156,5	89,1	2647,5	250,8	7804
<b>Vnitřní politiky</b>	31,8	1014,2	4,2	124,7	49,3	1138,9
Budování institucí	9,3	296,6			9,3	296,6
Komunitární programy	9,3	296,6			9,3	296,6
<b>Kompenzace</b>	332,3	10466,5	100	2995	432,3	13461,5
<b>Celkové příjmy z rozpočtu EU</b>	<b>752,3</b>	<b>23818,2</b>	<b>407,6</b>	<b>12,132,0</b>	<b>1159,9</b>	<b>35950,3</b>
<b>Platby do rozpočtu EU</b>						
Tradiční vlastní zdroje (cla)	58,9	1910,1	44	1341	103	3251,1
Zdroj z DPH	78,6	2548,8	51,9	1579,7	130,5	4128,5
Zdroj z HND	365,1	11833,9	240,4	7324,6	605,6	19158,5
Rezervy	1	31,4	1,4	42,4	2,4	73,7
Korekce	50,6	1639	27,9	850,4	78,5	2489,4
<b>Celkové platby do rozpočtu EU</b>	<b>554,2</b>	<b>17963,2</b>	<b>365,6</b>	<b>11138</b>	<b>919,9</b>	<b>29101,2</b>
<b>Čistá pozice vůči EU</b>	<b>198</b>	<b>5855</b>	<b>42</b>	<b>944</b>	<b>240</b>	<b>6849,1</b>

Zdroj: MFCR, 2005

Jak je vidět, ČR byla v prvním roce svého členství čistým příjemcem pomoci, přesně podle dohody s EU. Čistý příjem dosáhl výše 240 milionů Eur a byl důsledkem kompenzací poskytnutých ČR, ke kterým se EU zavázala až do roku 2006, aby v tomto období mohla ČR na pozici čistého příjemce pomoci zůstat. Částka 240 milionů Eur je poměrně uspokojivá, lepší výkon zatím ČR znemožňují technické nedostatky podaných žádostí o finanční pomoc, které mohou být důvodem neuskutečnění celého projektu. A proto by se v příštím období ČR měla spolu s dalšími prioritami zaměřit také na tuto oblast. Dokud nebudeme schopni připravovat projekty přesně podle pokynů EU, budou nám prostředky zbytečně unikat.

#### 4.3.2. Perspektivy a priority ČR pro příští programovací období EU

Do konce platnosti Národního rozvojového plánu 2004-2006 zbývají necelé dva roky. Je evidentní, že za tuto krátkou dobu se mnoho z cílů a priorit naplánovaných pro toto období nestihne uskutečnit. Proto se domnívám, že by se i v dalším plánovacím období měla ČR zaměřit především na dokončení restrukturalizace těžkého průmyslu, výrazné posílení terciárního sektoru, které může být účinným prostředkem ke snižování nezaměstnanosti a zkvalitnění infrastruktury, která nejen usnadní pohyb běžným občanům, ale zároveň přiláká nové investory a opět by tak mohla přispět k řešení problému nezaměstnanosti. ČR by také prospěla reforma vzdělávacího systému podle požadavků trhu, zavedení systému rekvalifikačních kurzů a celoživotního vzdělávání. V neposlední řadě je nutné zaměřit se na podporu konkurenceschopnosti zemědělství částečně oslabeného vstupem do EU a ochranu životního prostředí. Jak se nám tyto cíle podaří naplnit v dalším plánovacím období, bude záležet na podobě rozpočtu EU pro roky 2007-2013, kterou se zabývá poslední kapitola této práce.

## 5. ROZPOČET EU 2007 – 2013

Rozšíření EU o osm kandidátských zemí ze střední a východní Evropy<sup>41</sup>, Malty a Kypru, které proběhlo v květnu 2004, patřilo k tomu dosud největšímu v historii EU, nikoli však poslednímu. V další plánované vlně rozšiřování by se k EU měly v roce 2007 připojit i Rumunsko a Bulharsko. Zároveň byly v prosinci 2004 zahájeny vstupní rozhovory s Tureckem a je jen otázkou času, kdy status kandidátských zemí získají i další státy v západní části Balkánu. Toto a další případná rozšíření si žádají jak změny institucionální, tak i politické a rozpočtové. V této části práce bych se chtěla zabývat právě změnami rozpočtovými.

Část jsem dále rozdělila do tří kapitol. V první kapitole se obecně zabývám příjmy a výdaji rozpočtu EU, spolu s vysvětlením jednotlivých položek. Ve druhé části jsem nastínila vývoj jednotlivých politik a jejich postavení v rozpočtu a v poslední části jsem sledovala návrhy rozpočtu na období 2007-2013, o kterých se v současné době diskutuje.

### 5.1. Příjmy a výdaje rozpočtu EU - obecně

Přestože se každý rozpočet EU liší v objemu celkových finančních prostředků, zůstávají stejné položky příjmů a výdajů<sup>42</sup>, jejichž aktuální objem vždy závisí na preferované politice EU. V následujícím textu uvádím aktuální údaje platné pro rok 2005.

#### 5.1.1. Příjmy rozpočtu

Příjmy rozpočtu EU čerpají z několika zdrojů. Tyto zdroje byly definovány mezi roky 1970 a 1987. Od té doby dochází pouze ke změnám jejich podílu na rozpočtu EU. Jejich výčet je neměnný.

Prvním z těchto zdrojů jsou tzv. tradiční zdroje. Ty pramení jednak ze zemědělství v podobě spotřební daně z cukru, a také z cel uvalených za zemědělské výrobky importované do EU. Stát do rozpočtu EU neodvádí celou sumu vybranou na clu, ale jen její část. V současné době se tento podíl pohybuje mezi 10 a 25 %<sup>43</sup>. Tyto příjmy představují

---

<sup>41</sup> Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko

<sup>42</sup> Při rozdělení příjmů a výdajů vycházím z publikace *Quel budget européen à l'horizon 2013?*, Maxime Lefevre, 2004

<sup>43</sup> *Quel budget européen à l'horizon 2007-2013?*, Maxime Lefevre, 2004

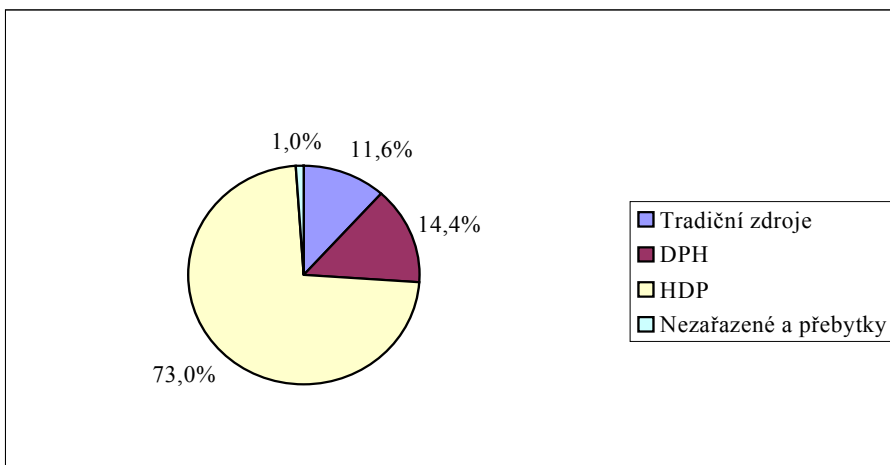


v současnosti pouze okolo 11,6 %<sup>44</sup> celkových příjmů EU, drží však prvenství, z hlediska stáří jejich čerpání. To se datuje již do počátku 70. let 20. století, zatímco ostatní níže uvedené položky byly jako zdroje rozpočtu EU zařazeny až na konci 70. let a 80. let.

Druhou příjmovou složku představuje DPH, které bylo zavedeno jako zdroj rozpočtu v roce 1979. Každý stát odvádí EU stejné procento své základní daňové sazby. Do roku 1984 byla tato část ve výši 1 %, po jednáních ve Fontainbleau téhož roku došlo k jejímu navýšení o 0,4 % s výjimkou Velké Británie, jejíž příspěvky jsou redukovány<sup>45</sup>. Zároveň zde platí dvě podmínky. DPH všech států musí být vypočítána stejnou metodou a nesmí přesáhnout 50 % HDP daného státu. Tato položka představuje zhruba 14,4 % příjmů EU.

Posledním a objemově nejdůležitějším zdrojem příjmů rozpočtu je HNP<sup>46</sup>. Podíl z HNP, který musí členské státy odvádět, je stanoven podle HDP EU a počtu let daného plánovacího období. Sazba je stanovena tak, aby vyrovnala výdaje a příjmy v rozpočtu EU, který je koncipován jako rozpočet vyrovnaný, tj. příjmy se rovnají výdajům, a nevzniká ani deficit, ani přebytek financí. Takto vybrané prostředky představují 73 % celkových příjmů rozpočtu EU. Jelikož je tato částka stanovena stejným procentem pro každý stát podle dosažených ekonomických výsledků, je vlastně nejlepším ukazatelem míry bohatství dané země.

Graf č. 3 : Příjmy rozpočtu na rok 2005



Zdroj : General budget of the European Union for the financial year 2005, European Commission, 2005

<sup>44</sup> Všechny údaje o podílu zdrojů na příjmech EU a výdajích EU za rok 2005 pocházejí z dokumentu General budget of the European Union for the financial year 2005, EC

<sup>45</sup> General budget of the European Union for the financial year 2005, EC

<sup>46</sup> Hrubý národní příjem

Po zavedení všech tří vlastních zdrojů rozpočtu EU bylo nutno určit mez, kterou tyto prostředky nesmí překročit. V roce 1988 byla v úrovni 1,15 % HDP celé EU, v roce 1999 dosáhla hranice 1,27 % HDP. Se stejnou hranicí bylo počítáno i pro plánovací období 2000-2006.

*Tabulka č. 10: Strop vlastních zdrojů pro období 1988-1999*

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1,15	1,17	1,18	1,19	1,20	1,2	1,2	1,21	1,22	1,24	1,25	1,27

*Zdroj : Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000, Françoise Lavallard, 1998.*

### 5.1.2. Výdaje rozpočtu

Největší složkou výdajů dosahující 42,6 % rozpočtu představuje agrární politika, jejíž fungování je spojeno s Evropským zemědělským podpůrným a záručním fondem vytvořeným v roce 1962. Obsahem této politiky je pomoc v podobě intervencí na trhu za účelem udržování rozumných cen zemědělských výrobků, přímá podpora zemědělců a od roku 1999 se 10 % příjmů tohoto fondu vyřazuje na podporu rozvoje venkova.

Další položkou výdajů rozpočtu jsou výdaje spjaté s regionální, resp. strukturální politikou. Její vznik se datuje do roku 1975, kdy byl založen Fond regionálního rozvoje. Finance na podporu této politiky se v současné době rozdělují v rámci všech strukturálních fondů a Kohezního fondu. Kohezní fond vznikl v roce 1993 jako nadstavba strukturálních fondů pro nejvíce ekonomicky zaostalé země. V dobíhajícím plánovacím období jsou hlavními příjemci pomoci z tohoto fondu Španělsko, Portugalsko, Řecko a Irsko. Pro rok 2005 strukturální politika ukrojí 37,5<sup>47</sup> % z unijního rozpočtu.

Třetí položkou výdajů představují výdaje na interní politiku, které představují zhruba 7,8 % rozpočtu Unie. Tyto finance jsou určeny na stavbu evropských sítí jak v oblasti železničního, tak i energetického a komunikačního spojení a podporu výzkumu.

Další položkou jsou výdaje na externí politiku a předvstupní pomoc kandidátským zemím. Externí politika představuje akce v oblasti humanitární pomoci, programů technické asistence specializovaných na určité geografické oblasti: Středomoří (MEDA), Asie a Latinská Amerika (ALA), bývalé státy SSSR (TACIS) a západobalkánské země (CARDS)

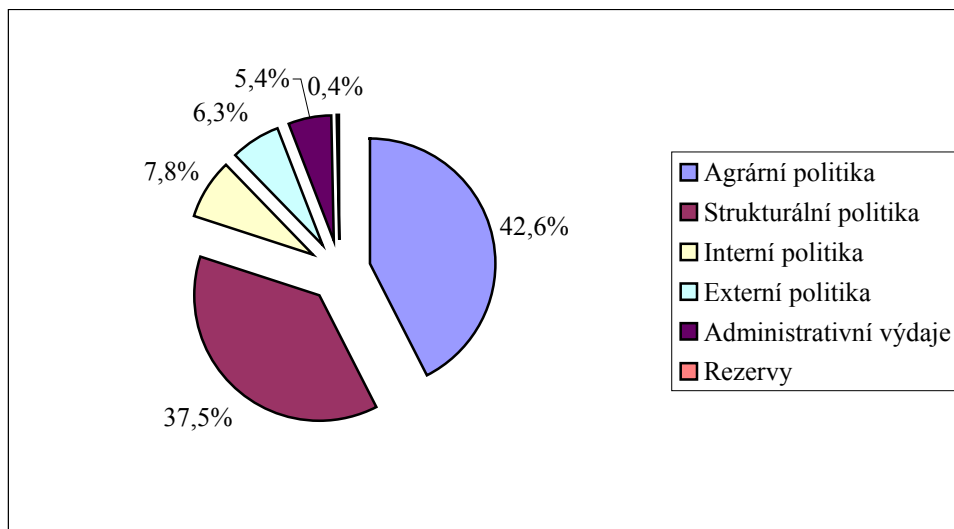
<sup>47</sup> Do strukturální politiky počítám i výdaje na kompenzace zemím, které v důsledku svých dobrých ekonomických výsledků ztratily možnost čerpat prostředky v rámci této politiky

a programy na podporu různých odvětví, např. zdravotnictví, lidská práva, apod. Obecně se tato pomoc zaměřuje na několik cílů: boj proti chudobě, vyrovnávání ekonomické situace členů EU a jejich sousedů, společné bezpečnosti a dalších. Předvstupní pomoc slouží výhradně kandidátským zemím při přizpůsobování situace v zemi požadavkům EU, především při implementaci *acquis communautaire*<sup>48</sup>. V současnosti je tato pomoc poskytována Bulharsku, Rumunsku a Turecku. V blízké budoucnosti se zvažuje přiznání tohoto statutu také západobalkánským zemím. V plánovacím období 2000-2006 se položka Předvstupní pomoc již zařadila do strukturální politiky. Já ji přesto uvádím pod externími politikou, kam původně patřila. Společně tato pomoc představuje 6,3 % rozpočtu.

Předposlední část rozpočtu slouží k pokrytí administrativních výdajů spojených s chodem EU, které představují 5,4 % rozpočtu.

Poslední část prostředků EU je určena k tvorbě rezerv. Ty byly poprvé vytvořeny v roce 1988 a slouží proti fluktuacím měny, cen zemědělským výrobkům a k řešení neočekávaných situací.

Graf č. 4: Výdaje rozpočtu EU na rok 2005



Zdroj: General budget of the European Union for the financial year 2005, European Commission, 2005

<sup>48</sup> Jedná se o komunitární právo, které je nadřazené právu jednotlivých členských států

## 5.2. Rozpočet 2000-2006 a jeho vliv na budoucí rozpočet 2007-2013

Přesná podoba jednotlivých rozpočtů EU závisí na politikách preferovaných Uníí pro dané období. Při formulování priorit pro plánovací období 2007-2013 je nutné připomenout období předchozí, kdy došlo nejen k reformám agrární a strukturální politiky, ale i k dalším významným změnám, např. zavedení Evropské měnové unie, a historicky největšímu rozšíření EU.

### 5.2.1. Reformy a novinky rozpočtu 2000-2006

#### Reforma agrární politiky

V září roku 2003 došlo zatím k největší reformě agrární politiky. Tato reforma spočívala v omezení intervenčních cen, zavedení přímých plateb a povinných rezerv. Největší význam představovalo omezení intervenčních cen, u kterých bylo určeno, že nesmějí přesáhnout úroveň z roku 2006 navýšenou o 1 % ročně. Tento strop bylo nutné stanovit s ohledem na plánovaný vstup deseti nových zemí do EU, kde zemědělství hraje daleko větší roli než ve starých členských státech, by neúnosně zatížilo unijní rozpočet. Totéž platí i pro plánované přistoupení Bulharska a Rumunska, zemí, které jsou ještě více orientované na zemědělství. Tato reforma vstoupila v platnost 1. ledna 2005 se závaznou platností pro všechny členské státy. Výjimku tvoří pouze noví členové EU, pro které platí v modifikované verzi. Pod jejím vlivem tedy dochází a bude docházet k postupnému proporcívnímu omezování výdajů a tudíž zmenšování významnosti agrární politiky. Pokles důležitosti agrární politiky také dokresluje skutečnost, že v novém plánovacím období 2007-2013 má být agrární politika pouze součástí nové politiky nazvané „Udržitelný rozvoj a ochrana přírodních zdrojů“. Nutnost této reformy byla evidentní, přesto se nesetkala s bezvýhradným souhlasem. Výrazně protestovalo Španělsko s Francií, které do té doby byly hlavními příjemci štědré agrární politiky.

#### Reforma strukturální politiky

V roce 1992 vznikla po spojení Evropského společenství uhlí a oceli, Evropského společenství pro atomovou energii a Evropského hospodářského společenství tzv. Maastrichtskou smlouvou EU. Do stejného roku se datuje i nárůst důležitosti strukturální

politiky, resp. politiky ekonomické a sociální soudržnosti, která se tak stává po agrární politice druhou nejdůležitější politikou EU.

Příčin bylo několik. Tou bezprostřední byl ale vstup Španělska a Portugalska do EU v roce 1986. Obě uvedené země výrazně zaostávaly za zbytkem EU, a proto EU rozhodla posílit politiku soudržnosti pro překonání těchto mezer. Počátky růstu významu této politiky se datují již do roku 1988. V té době, tedy v době před její reformou, na ni připadalo pouhých 17 % z rozpočtu EU. S vidinou dalšího postupného rozšiřování EU na východ Evropy tato politika získává na důležitosti. Výdaje na strukturální politiku mají do roku 2006 vzrůst z 36 % na 37,4 %, zatímco u agrární politiky nastane opačný proces. Poklesne z 45,2 % na 43,7 %.

Následující tabulka zachycuje, jak se měnila důležitost jednotlivých politik v rozpočtu EU.

*Tabulka č. 11: Vývoj jednotlivých položek rozpočtu mezi lety 1988 až 2006 (v procentech)*

	<b>1988</b>	<b>1993</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>
Agrární výdaje	60,7	50,9	45,2	43,7
Strukturální politika	17,2	30,8	36,1	37,4
Interní politika	-	5,7	6,3	7,1
Externí politika	-	5,7	6,8	6,6
Administrativa	-	4,7	4,6	4,8
Rezervy	-	2,2	1	0,4

*Zdroj: Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000, Françoise Lavallard, 1998.*

Z důvodu budoucích rozšíření EU byly vytvořeny i dvě nové součásti strukturální politiky. Jedná se o předvstupní pomoc kandidátským zemím. Tato pomoc spočívá v poskytnutí financí pro podporu ekonomiky kandidátských zemí a také finanční a technickou pomoc při implementaci *acquis communautaire*. Druhým novým prvkem bylo zavedení finanční pomoci pro nové členské země, které vstupem do Unie ztrácejí nárok na předvstupní pomoc, zároveň s nimi ale není plně počítáno ve strukturálních fondech EU. Poměr finanční pomoci rozdělený mezi jednotlivé členské a kandidátské země pro plánovací období 2000 – 2006 vyjadřuje následující tabulka.

Tabulka č. 12 : Finanční perspektiva pro období 2000-2006

Status	Forma pomoci	Částka (mld Euro)
Člen EU	Strukturální fondy	210
	Kohezní fond	20
Noví členové EU	Pomoc novým členům	38
Kandidátské země	Předvstupní pomoc	7
<b>Celkem</b>		<b>275</b>

Zdroj: *Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000*, Françoise Lavallard, 1998.

Reforma strukturální politiky se týkala nejen objemu finančních prostředků, ale i její náplně, a to ve smyslu koncentrace Cílů (jeden ze základních principů strukturální politiky). Místo původních sedmi cílů, které platily pro předchozí plánovací období, EK rozhodla o jejich redukci na tři<sup>49</sup>:

- 1) Cíl 1 - Podpora rozvoje zaostávajících regionů
- 2) Cíl 2 - Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací
- 3) Cíl 3 - Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání

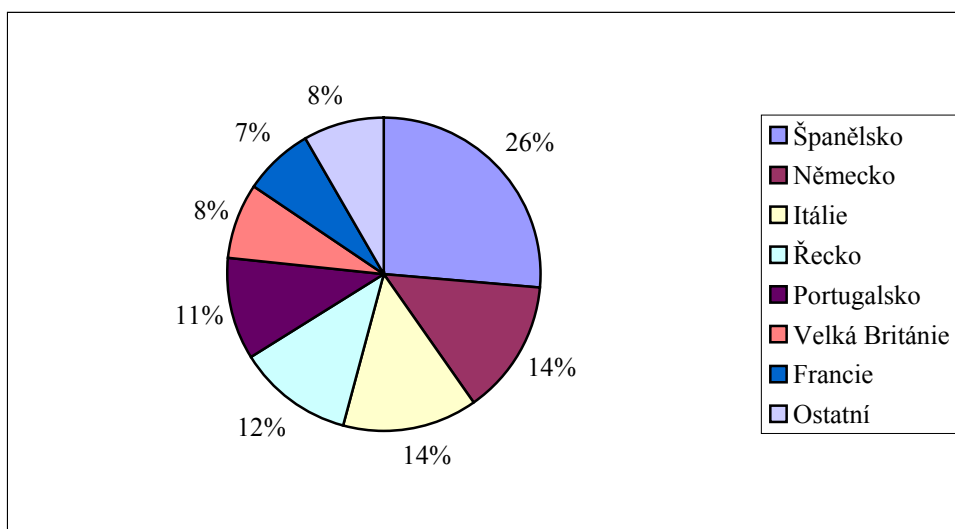
Tyto tři cíle doplňují Iniciativy Společenství. Iniciativy Společenství jsou zvláštní programy zřízené Evropskou komisí k řešení specifických problémů dotýkajících se celého území EU, které doplňují jiné programy Evropského Společenství nebo usnadňují jejich realizaci<sup>50</sup>. Jsou vytvořeny a projednávány nejdříve v Bruselu a až následně s daným členským státem. Bývá na ně vyčleněno přibližně 5 % z rozpočtu strukturálních fondů. V plánovacím období 2000-2006 došlo k jejich výrazné redukci z původních 14 na 4 (Interreg, Equal, Leader a Urban). Mají se zabývat projekty v oblasti rozvoje venkova, lidských zdrojů a přeshraniční a mezinárodní spolupráci. Tímto zjednodušením systému, se má spolu ze zjednodušením procedur dospět k větší transparentnosti financování a větší koncentraci prostředků na méně projektů, které by tak měly přinést viditelnější výsledky.

<sup>49</sup> Podrobnější popis viz 2.3.2. Stávající cíle strukturální politiky

<sup>50</sup> [Http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000006](http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000006)

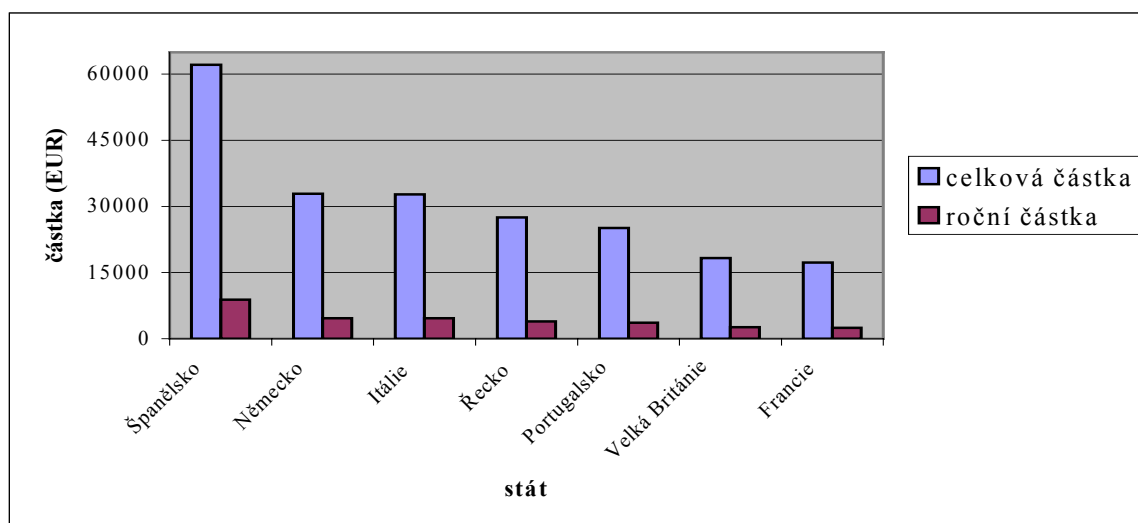
V následující tabulce uvádím státy, které byly hlavními příjemci pomoci v rámci strukturální politiky.

Graf č. 5: Příjemci pomoci v rámci strukturálních fondů pro období 2000-2006



Zdroj: *Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000*, Françoise Lavallard, 1998.

Graf č. 6: Příjemci pomoci v rámci strukturální politiky v období 2000-2006



Zdroj: *Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000*, Françoise Lavallard 1998.

S reformou prostředků financování strukturální politiky je spjata také reforma samotné náplně této politiky. V souvislosti s poklesem ekonomické aktivity v Eurozóně, ke kterému došlo v posledních letech a přílivu levné, ale kvalitní výroby z východní Evropy

a jihovýchodní Asie, došlo k jejímu přeformulování a novými globálními cíly se staly ekonomický růst a zaměstnanost, specifikované v Lisabonské agendě, doplněné o udržitelný rozvoj v tzv. Goteburské strategii.

„Lisabonská agenda z roku 2000 představovala svého času možná ambiciózní plán, jak dohnat a předejít do roku 2010 ekonomický výkon USA a dosáhnout v EU blaženého stavu plné zaměstnanosti“<sup>51</sup>. Tento dokument zformulovaný v březnu 2004 na summitu v Lisabonu se zaměřil na tři oblasti. První byl ekonomický růst a zaměstnanost, zdůraznění významu výzkumu a vývoje pro společnosti a podpory konkurenceschopnosti založené na inovační politice, druhý byla sociální soudržnost a investice do lidského kapitálu a třetí environmentální politika. Tyto tři cíle měly být dosaženy pomocí investic do výzkumu a vývoje, podpory malých a středních podniků a dosažení 70% zaměstnanosti<sup>52</sup>. „Loni, v poločase desetiletého výhledu, nastal čas na revizi. Tým pod vedením Wima Koka<sup>53</sup> dospěl k názoru, že dosažený pokrok ve všech třech oblastech – v ekonomickém růstu a zaměstnanosti, sociální soudržnosti a environmentální citlivosti, je malý, ne-li žádný. A to především proto, že si žádná z členských zemí nevzala agendu patřičně za svou“<sup>54</sup>. To bylo způsobeno globálním ekonomickým poklesem, při kterém žádná země nechtěla dělat nepopulární opatření, která si plnění cílů Lisabonské agendy vyžadovalo. Součástí Kokovy zprávy, zveřejněné v listopadu 2004, tak byl i seznam doporučení pro státy, který spočíval ve vymezení několika málo aktuálních priorit. Jednou z nich bylo zřízení nezávislé Evropské výzkumné rady, která bude financovat a koordinovat základní výzkum, a vytvoření seznamu právních předpisů pro fungování vnitřního trhu. Tím možná nejdůležitějším výsledkem Kokovy zprávy je zavedení nového systému, kdy by si každý stát měl vypracovat vlastní reformní systém a jednou ročně EK informovat o jeho plnění. To, že se má politika ekonomického růstu a zaměstnanosti stát jednou z nejdůležitějších politik pro příští plánovací období odpovídá i skutečnost, že výdaje na tuto politiku se mají do roku 2013 ztrojnásobit. Z pohledu euroskeptika lze ale na druhou stranu konstatovat, že prostředky, které státy získávají prostřednictvím strukturální politiky, nehrají v jejich ekonomické situaci významnou roli, alespoň ne v dlouhodobé perspektivě. Podle výzkumu, který provedla EK, by se HDP

---

<sup>51</sup> Vlak se nerozjel, Ekonom č. 13/2005, str. 22

<sup>52</sup> Lisbon Agenda, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

<sup>53</sup> Bývalý nizozemský premiér

<sup>54</sup> Vlak se nerozjel, Ekonom č. 13/2005, str. 22



Španělska z období 1994 -1999, kdy bylo největším příjemcem pomoci ze strukturálních fondů, snížilo o méně než 0,6 procentního bodu<sup>55</sup>.

### Ostatní změny rozpočtu

Kromě těchto dvou reforem, nesl finanční plán na období 2000 – 2006 také několik prvenství. Jednalo se o první plán na zatím nejdelší, sedmileté období (předcházely mu plán šestiletý 1994 - 1999 a před ním pětiletý 1989 - 1993). Zároveň mělo v tomto programovacím období dojít zatím k největšímu rozšíření EU od jejího počátku. Další jedinečnou událostí, která proběhla v tomto období, bylo zavedení jednotné evropské měny Eura. Ke schválení Evropské měnové unie došlo již v roce 1999, ovšem nevstoupila v platnost dříve než 1.1. 2002. Přestože se jedná o projekt koncipovaný pro celou EU, tři země odmítly měnu přijmout. Byla to Velká Británie, Dánsko a Švédsko.

### 5.2.2. Ekonomické aspekty rozšíření

Plánované rozšíření EU se stalo hlavním předmětem debat o rozpočtu 2000-2006 nejen kvůli nárůstu počtu členů EU o dvě třetiny, ale především proto, že nově přistoupivší země se zařadily na konec žebříčku ekonomické prosperity a životní úrovně členů EU. Tím se zvětšily rozdíly mezi nejchudšími a nejbohatšími regiony v EU, v některých případech až na dvojnásobnou úroveň. Rozšíření EU s sebou přineslo podnět pro nalezení odpovědí na tři nové otázky<sup>56</sup>:

1) Otázka prostoru – s postupným rozšiřováním EU na východ Evropa vlastně ztrácí svoje hranice a je tedy otázka, kde až se její rozšiřování zastaví. Je EU společenství založené na společných kulturních a náboženských hodnotách nebo je pouze společenstvím zemí, které mají společné ekonomické zájmy? To je otázka, na kterou EU ještě nenašla jednotnou odpověď a která je příčinou neshod při jednáních o dalším rozšiřování.

2) Otázka kapacity – instituce EU, které byly koncipovány na řízení společenství skládajícího se z šesti zemí, může s problémy fungovat, pokud se toto společenství rozšíří na patnáct zemí. Ovšem s dvaceti pěti členy o potřebě reformy institucí nikdo nepochybuje.

---

<sup>55</sup> Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000, François Lavallard, 1998

<sup>56</sup> Les perspectives financières européennes 2007-2013, Marc Laffineur, Serge Vincon, 2004

3) Otázka nerovnosti – z deseti nových členských států se všechny pohybují pod průměrem EU a některé z nich velmi výrazně. V linii se základním principem politiky EU je tedy nutné tento problém efektivně vyřešit a srovnat ekonomickou úroveň jednotlivých členů EU.

Při rozšíření EU v květnu 2004 došlo k 20%-mu zvýšení populace EU, ale zároveň jen 5%-mu zvýšení HDP EU. Se špatnou ekonomickou úrovní nových členských států souvisí také to, že všechny splňují kritéria pro čerpání prostředků jak v rámci agrární politiky, jejíž výdaje by se podle některých odhadů mohly až zdvojnásobit, tak také regionální politiky. Pokud bude pro regionální politiku zachován stávající systém pro přiznání finanční podpory, velká část prostředků se přesune na konta nových členů EU na úkor čtyř starých členů, kteří nejvíce profitovali z politiky ekonomické a sociální soudržnosti v období 2000-2004, tj. Španělska, Portugalska, Irska a Řecka. Celkově se zvýší počet obyvatel spadajících pod Cíl 1 strukturální politiky z 68 milionů na 116 milionů, což představuje 25 % populace EU 25<sup>57</sup>. Z těchto 68 milionů z původní EU 15 bude mít nyní v EU 25 nárok na podporu z Cíle 1 pouze 47 milionů obyvatel.

Tato ztráta finanční podpory je jedna z hlavních připomínek starých členů EU. Mnoho regionů EU 15 si statisticky polepší a nebude už dosahovat na pomoc v rámci Cíle 1<sup>58</sup>, a to přestože se ve skutečnosti stav v regionu vůbec nezměnil. Tomuto statistickému efektu se říká „*phasing out statistique*“<sup>59</sup>. EU si je tohoto efektu vědoma, proto ve svém finančním plánu počítá s kompenzacemi, které mají ztrátu jednotlivých států způsobenou celkovým poklesem úrovně EU vyrovnávat. Jsou to tzv. programy přechodné pomoci. Vedle tohoto efektu existuje ještě druhý efekt „*phasing out naturel*“, který je však výsledkem skutečného ekonomického růstu dané oblasti. I zde existují přechodné programy, které mají financovat výpadek finanční pomoci. Tato pomoc je však ve srovnání s „*phasing out statistique*“ podstatně nižší.

Pro čerpání prostředků deseti novými členskými státy bylo nutné stanovit určitý strop. A to ze dvou důvodů. Za prvé, aby se neporušil jeden ze základních principů EU, a to

---

<sup>57</sup> 60 % z těchto obyvatel pochází z nově přivstoupivších států k EU. Odhaduje se, že po vstupu Rumunska a Bulharska do EU, by tento podíl činil až 80 %.

<sup>58</sup> Což je způsobeno snížením průměru HDP EU o přibližně 12,5%. Po vstupu Rumunska a Bulharska do EU se očekává další pokles HDP EU od 10 %.

<sup>59</sup> Quel budget européen à l horizon 2013?, Maxime Lefevre, 2003

adicionalita. Tedy členské zemi může být poskytnut pouze takový objem peněz, který je schopná spolufinancovat podle platných pravidel EU. Za druhé je nutné, aby ekonomika daného státu byla schopna určený obnos absorbovat, což by se mělo projevit v následném ekonomickém růstu. Jestliže ale v ekonomice není kapacita pro ekonomický růst, není dobře tuto ekonomiku „přefinancovávat“. Proto bylo již na Berlínském kongresu v roce 1999 stanoveno pravidlo 4 %. To říká, že pomoc přijímaná z EU v rámci jedné země nesmí přesáhnout 4 % jejího HDP<sup>60</sup>.

Kromě určení přiměřeného objemu finančních prostředků, je také velmi důležité, jak daná ekonomika s financemi naloží. Zde je v posledních letech dávana za příklad strategie Irska, které směřovalo finance od EU do oblasti vzdělávání, zvyšování kvalifikace a zlepšení makroekonomiky. S nimi se dostavil příliv zahraničních investic a posléze oživení ekonomiky. Ekonomická úroveň Irska se zvedla natolik, že přestože Irsko bylo jeden ze čtyř států, kterému pro plánovací období 2000-2006 směřovaly finance prostřednictvím Cíle 1 strukturální politiky, v minulém roce při hodnocení dosavadních pokroků, bylo z čerpání v rámci tohoto cíle vyloučeno, neboť již nesplňovalo základní kritérium úrovně HDP nižší než 75 % průměru EU.

Jak již bylo zmíněno, všechny nové členské země jsou na tom z ekonomického pohledu hůře než stávající členové EU. Ovšem i úroveň mezi jednotlivými novými členy je dosti rozdílná.

Tyto státy bychom mohly rozdělit do tří skupin:

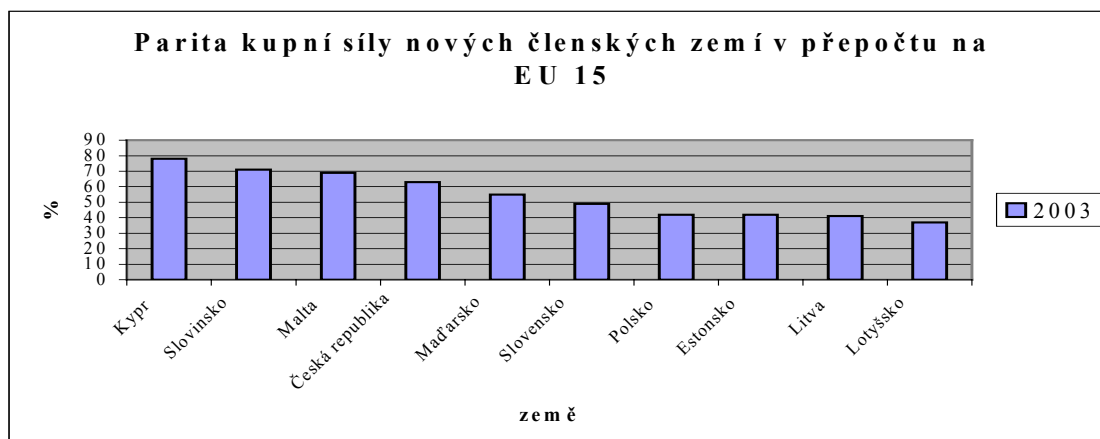
- 1) V této skupině jsou země, jejichž HDP na obyvatele dosahuje 60 a více procent průměru EU. Patří sem tedy Malta, Kypr, Česká republika a Slovinsko<sup>61</sup>.
- 2) Ve druhé skupině jsou země dosahující 40 až 59 % průměru HDP EU, tj. Polsko, Estonsko, Litva, Maďarsko a Slovensko.
- 3) Jediná země, která nedosahuje ani 40% průměru HDP EU je Lotyšsko.

---

<sup>60</sup> Z čehož by jedna třetina prostředků měla jít z Kohezního fondu a dvě třetiny ze strukturálních fondů.

<sup>61</sup> Údaje čerpám z publikace *Les perspectives financières européennes 2007-2013*, Marc Laffineur, Serge, Vincon a údaje jsou měřeny pro EU 15, nikoli EU 25.

Graf č. 7: Parita kupní síly nových členských zemí v přepočtu na EU 15



Zdroj: *Quel budget européen à l'horizon 2013?*, Maxime Lefevre, 2003

Tyto země mají však v příštím období největší růstový potenciál a předpokládá se, že předstihnou „starou Evropu“ až o dvě procenta v růstu HDP. To je pozitivní nejen z hlediska samotným států, ale také ostatních členů EU, neboť bude docházet ke zvyšování podílu jejich příspěvků na celkovém HDP Unie.

### 5.3. Aktuální scénáře na plánovací období 2007-2013

V současné době se nacházíme uprostřed debat o podobě rozpočtu EU pro období 2007 – 2013, na jehož podobu bude mít největší vliv rozšíření EU o deset nových členů v loňském roce i plánovaná rozšíření budoucí. Jaká tedy bude rozpočtová politika, jaké priority a tedy stupeň solidarity tohoto období?

#### 5.3.1. Budocnost rozpočtu EU viděno očima EK

EK ve svém návrhu rozpočtu na plánovací období 2007 – 2013 rozhodla neomezovat příjmy 1 % HNP EU, ale předpokládá jejich růst tempem 1,24 HNP (tj. 1,27 % HDP)<sup>62</sup>. Je to z toho důvodu, že předpokládá výrazné zvýšení investic do vědy a rozvoje, vzdělání a posilování ekonomické pozice EU v celosvětovém měřítku.

<sup>62</sup> Bez Evropského fondu regionálního rozvoje, který představuje ročně zátěž kolem 2 miliard a je financován zvlášť.

## Změna strukturální politiky

V souladu s Lisabonskou a Goteburskou agendou klade EK důraz především na ekonomický růst a podporu konkurenceschopnosti. Tomu odpovídá i její návrh na reorganizaci cílů regionální politiky. Počet cílů zůstává stejný jako v předchozím plánovacím období, dochází však k změnám nápně těchto cílů<sup>63</sup>:

Cíl 1 – spojuje náplň stávajícího Cíle 1 a Kohezního fondu. Stejně tak zde budou zahrnuty prostředky na podporu „phasing out statistique“. Tento cíl tedy bude podporovat ekonomický růst a zaměstnanost v méně rozvinutých členských státech, tj. podle dosavadního pravidla 75 % průměru HDP EU, a poskytovat dočasnou pomoc státům, které kvůli statistickému efektu již nedosáhnou na finanční pomoc v rámci tohoto cíle. Komise navrhuje, aby zde bylo alokováno 78 % prostředků na strukturální politiku<sup>64</sup>.

Cíl 2 – bude zaměřen na podporu konkurenceschopnosti a zaměstnanost. Jedná se vlastně o spojení starého Cíle 2 a Cíle 3, ke kterým jsou přidány výdaje na „phasing out naturel“. Tento cíl naplňuje strategii stanovenou na kongresu v Lisabonu a Goteburgu. Jedná se o politiku ekonomického růstu, inovací, zaměření se na SME, životní prostředí a zachování přírodních zdrojů.

Cíl 3 – bude zaměřen na meziregionální a mezistátní spolupráci. V této činnosti vlastně navazuje na původní iniciativy společenství.

## Příjmy a výdaje

V oblasti příjmů, EU počítá se zachováním všech tří stávajících vlastních zdrojů. Jednou z možných variant pro budoucnost se jeví zavedení jednotné evropské daně. Pokud by se tak ale v budoucnu mělo stát, existují tři možné podoby této daně. První je daň z příjmů právnických osob, druhou možností je zavést jednotné unijní DPH a třetí možností je uvalení daně na elektrickou energii.

Výdaje rozdělila EK do pěti skupin:

1) První skupinu tvoří výdaje na udržitelný růst, původní interní politiky, spolu s regionální politikou a politikou sociální soudržnosti. „Udržitelný růst byl jádrem politického programu

---

<sup>63</sup> [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

<sup>64</sup> Zatímco v předchozím rozpočtu to bylo 80 %. 75 % v rámci Cíle 1 a 5 % v rámci Kohezního fondu, který je ale v tomto novém návrhu zrušen.

předloženého v únoru. Pro dosažení tohoto cíle je třeba působení ve třech klíčových směrech: přeměna Evropy na dynamické hospodářství založené na znalostech s růstovým trendem, posílení soudržnosti a zajištění udržitelného řízení a ochrany přírodních zdrojů.<sup>65</sup> To znamená podporu konkurenceschopnosti a inovací na jednotném trhu, prosazování propojení dopravních a energetických sítí, posílení výzkumu a vývoje, zlepšení kvality vzdělávání a program sociální politiky na pomoc evropské společnosti v předvídání a řízení změn.

Konkrétní plán EU je tento: „EU potřebuje nástroj rychlé reakce na ekonomickou změnu pro podporu růstu a tvorbu pracovních míst. Aktivnější přístup ke konkurenceschopnosti zajistí vytvoření Fondu pro vyrovnání růstu. Každý rok, když Unie posoudí postup realizace Lisabonské strategie na jarním zasedání Evropské rady, by mohly být z Fondu rozděleny potřebné zdroje do zvláště efektivních iniciativ pro urychlení těch cílů, které jsou pozadu za plánem. Fond by nevyžadoval zavedení samostatného nástroje, neboť by používal mechanismy stávajících programů. Podle odhadů EK by tato skupina měla v roce 2013 představovat téměř polovinu výdajů EU.

2) Ve druhé skupině se nachází výdaje na udržitelný rozvoj a ochranu přírodních zdrojů. Tyto finance jsou tradičně rozdělovány prostřednictvím EAGGF. V roce 2013 by měly představovat zhruba třetinu rozpočtu EU oproti téměř polovině v roce 2006. Tato změna je způsobena odklonem od tradiční podpory zvyšování produktivity v zemědělství k politice ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. Bude sem spadat i podpora venkova, která bude uplatňována prostřednictvím tří hlavních cílů: zvýšení konkurenceschopnosti zemědělských odvětví podporou restrukturalizace, zlepšením životního prostředí a zlepšením kvality života ve venkovských oblastech.

3) Třetí položkou jsou výdaje na „občanství, svobodu a spravedlnost“, které v příštím období rovněž zaznamenají vzestupnou tendenci. Tyto výdaje by měly vést ke vzniku těsnější spolupráce v oblasti tzv. 3. pilíře<sup>66</sup> EU. Finance určené na tuto oblast budou do členských států proudit prostřednictvím tří programů. Programu volnosti pohybu a solidarity v oblasti vnějších

---

<sup>65</sup> Evropský rozpočet 2007-2013, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

<sup>66</sup> Třetí pilíř EU vznikl v roce 1992 v Maastrichtu podepsáním smlouvy o EU. Týká se oblasti justice a vnitřních věcí, které do té doby nebyly smluvně upraveny.

hranic, azylu a přistěhovalectví, který se bude zabývat udržení řízení migračních toku a bojem proti nelegálnímu přistěhovalectví. Druhý program se týká bezpečnosti, tj. prevence zločinu a terorismu a poslední program spravedlnosti a základních práv zahrnuje spolupráci v soudnictví, vzájemní poznávání právních systémů a posilování spolupráce mezi vyšetřovateli a prokurátory.

4) Čtvrtou kategorií jsou výdaje na posilování pozice EU jako globálního partnera, což představuje finanční pomoc kandidátským zemím (v současné době tuto pomoc čerpají Bulharsko, Rumunsko a Turecko) a pomoc členským zemím, které se nacházejí na periferii EU. Oproti stávajícímu systému má ale v oblasti pomoci kandidátským zemím dojít ke zjednodušení. To bude sestávat ze snížení počtu programů, které by mělo zajistit větší koncentraci prostředků a transparentnost procesu.

Stávající programy pomoci pro kandidátské země Phare, ISPA, SAPARD a předvstupní opatření týkající se Turecka, nahradí jediný předvstupní nástroj IPA. V rámci tohoto nástroje se bude pomoc dělit do dvou kategorií v závislosti na postavení dané země, na potenciální kandidátské země a uznané kandidátské země. V zemích, které získají statut potenciálních kandidátských zemí, budou prostředky směřovány především do budování institucí a demokratizace, ekonomického a sociálního rozvoje a regionální a přeshraniční spolupráce. Po přiznání statutu uznané kandidátské země bude větší důraz kladem na implementaci *acquis communautaire*. Země může postoupit od statutu potenciální kandidátské země ke statutu uznané kandidátské země pouze rozhodnutím Rady na základě zprávy EK.

Dalšími novými nástroji navrhovanými EK jsou Nástroj evropské politiky sousedských vztahů a partnerství (ENPI), Nástroj rozvojové a hospodářské spolupráce a dále nástroje krizové odezvy<sup>67</sup>. V roce 2013 budou tyto výdaje představovat zhruba 10 % rozpočtu EU<sup>68</sup>.

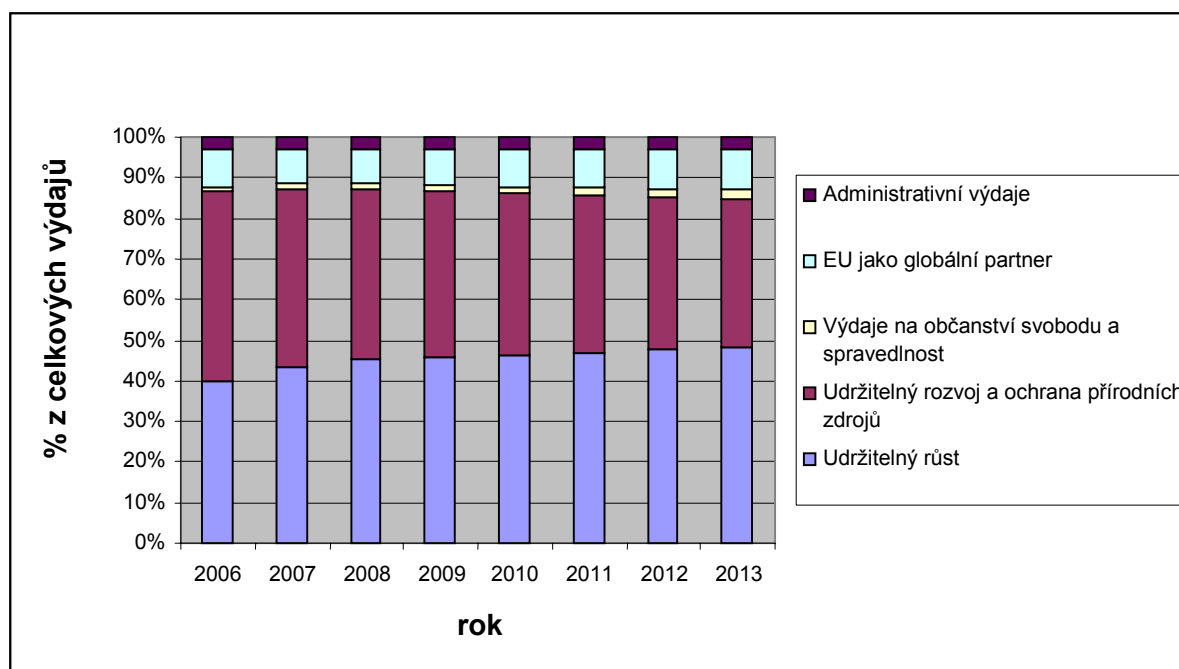
5) Poslední skupinu představují administrativní výdaje, na které jsou vyčleněna pouhá 3 % z rozpočtu. Je to z toho důvodu, že tyto výdaje jsou zahrnuty již v jiných kategoriích.

---

<sup>67</sup> Evropský rozpočet 2007-2013, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

<sup>68</sup> Quel budget européennes à l'horizon 2013?, Maxime Lefevre, 2003

Graf č. 8: Výdaje na plánovací období 2007-2013



Zdroj: *Quel budget européennes à l horizon 2013?*, Maxime Lefevre, 2003

V rozpočtu vždy figurovaly státy, které jsou čistými plátcí do rozpočtu a státy, které jsou naopak čistými příjemci unijních prostředků. To vyplývá z principu solidarity, na kterém je EU založena a v jehož rámci se EU snaží o srovnání ekonomické úrovně jednotlivých států. Tedy zjednodušeně, bohaté státy jsou čistými plátcí, chudé státy čistými příjemci. Je ale nutné vymyslet systém financování, zvláště po nedávném rozšíření, který by „nepenalizoval“ bohaté státy vysokými členskými odvody.

Před vstupem nových členských států bylo rozložení čistých plátců a čistých přispěvatelů v EU následující:

1) čistí plátcí – Švédsko, Německo, Nizozemsko, Rakousko a Británie, Francie, Itálie, Dánsko a Finsko.

2) čistí příjemci - Španělsko, Portugalsko, Řecko, Irsko, Belgie a Lucembursko. V případě Belgie a Lucemburska se jedná o tzv. čisté administrativní příjemce. To znamená, že jsou čistými příjemci díky tomu, že jejich země jsou sídlem evropských institucí, s jejichž fungováním jsou spojeny vysoké náklady.



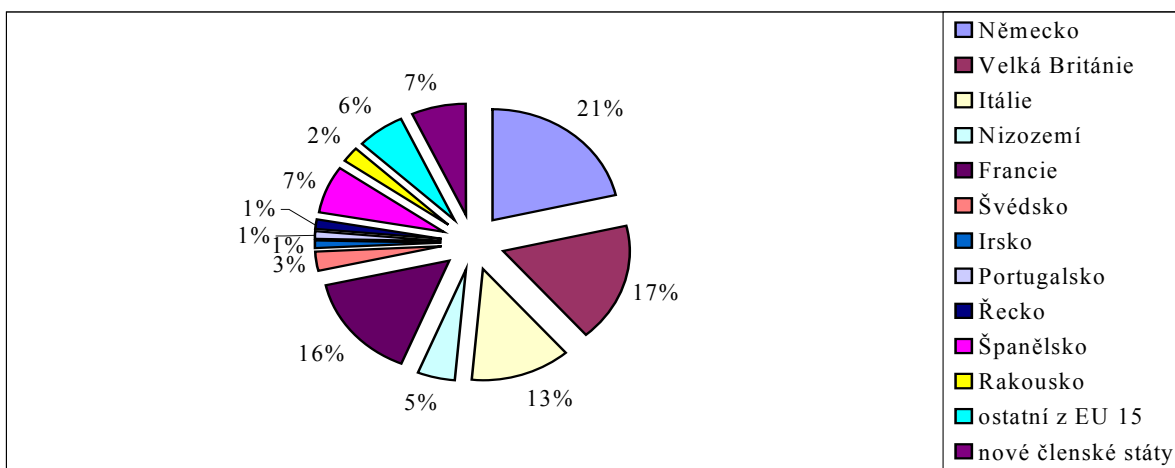
## Mechanismy korekce odvodů členských států

Komise má hned několik návrhů, jak by měl poměr příjmů EU (resp. odvodů členských států) a výdajů (resp. příjmů členských států) u jednotlivých států vypadat<sup>69</sup>. Zároveň EK ve všech návrzích počítá se zachováním stejných programových priorit a stejným poměrem mezi celkovými odvody starých a celkovými odvody nových členských států EU.

### a) čisté příjmy/odvody bez mechanismu korekce

V tomto i ostatních návrzích se počítá s tím, že nové členské státy budou tvořit pouze 5 % HDP EU a staré členské státy budou muset doplatit zbylých 95 %.

Graf č. 9: Odvody členů EU v roce 2013



Zdroj: *Quel budget européen à l horizon 2013? Sous la coordination de Maxime Lefevre, 2003*

Výdaje v oblasti čtyř nejdůležitějších politik v roce 2013 by měly vypadat takto:

Tabulka č. 13: Výdaje na politiky EU v roce 2013

	Výdaje na konkurenceschopnost (mil. EUR)	Výdaje na politiku Soudržnosti (mil. EUR)	Výdaje na přímou podporu v zemědělství (mil. EUR)	Výdaje na rozvoj venkova (mil. EUR)
Německo	3232	4326	4308	1200
Velká	3232	1335	2933	572

<sup>69</sup> Quel budget européen à l horizon 2013? Sous la coordination de Maxime Lefebvre

Británie				
Itálie	2386	2853	3942	1024
Nizozemí	1388	322	825	151
Francie	2972	2025	6784	1300
Švédsko	694	276	581	109
Irsko	369	276	1161	262
Portugalsko	390	1427	642	373
Řecko	759	2485	1925	816
Španělsko	1323	6075	4553	1698
Rakousko	586	322	764	145
ostatní z EU 15	4360	368	2139	405
nové členské státy	1633	23932	7639	5954

Zdroj: *Quel budget européen à l horizon 2013, Maxime Lefevre, 2003*

Z pohledu nových členských států nebudou výdaje na podporu konkurenceschopnosti příliš štědré. Budou dosahovat pouze 7 % celkových výdajů určených na tuto oblast, proporčně tedy přibližně odpovídají podílu nových členských států na HDP EU. V oblasti politiky soudržnosti byla EK k novým členským státům mnohem velkorysejší. EK si totiž velmi dobře uvědomuje podstatný rozdíl ekonomické úrovně mezi starými a novými členskými státy, který je nutné v co nejkratší době dohnat nebo alespoň zmenšit. Příjemcem téměř poloviny prostředků jsou nové členské státy i v oblasti rozvoje venkova.

#### b) čisté příjmy po britském rabatu

Tzv. britský rabat je sleva z částky, kterou musí Velká Británie odvádět do rozpočtu. Toto snížení britského příspěvku bylo odsouhlaseno v roce 1984 na zasedání Evropské rady ve Fontainbleau. Důvody přijetí této výjimky byly dva. Prvním byla kompenzace v oblasti agrární politiky, do které EU v té době směřovala 70 % výdajů, z nichž ale Británie vůbec nečerpala. Druhým důvodem byla špatná ekonomická situace Británie, kdy byl ekonomický růst pod průměrem EU.

Zachování této korekce je jedna z možných variant i pro budoucí rozpočet, přestože není variantou nejpravděpodobnější. Již od druhé poloviny 90. let se totiž Velká Británie nachází na úrovni průměru EU a tento průměr navíc po připojení deseti nových států výrazně překročila. Ze strany starých členských států, především těch, které na britský rabat dopltily

zvýšením vlastního příspěvku, se čím dál výrazněji ozývají hlasy, že důvod zachování této výjimky již neexistuje a že tato výjimka naopak porušuje princip solidarity EU.

Na tomto systému tedy výrazně vydělá Velká Británie na úkor Francie, Německa a Itálie, které se stanou hlavními přispěvateli do rozpočtu EU. Nové členské státy si oproti prvnímu návrhu pohorší.

#### c) systém všeobecných šeků

Jedním z dalších možných podob rozpočtu je nahrazení mechanismu britského rabatu jiným, všeobecným systémem úlev. Tedy každé zemi, jejíž čisté odvody do rozpočtu EU by překročily hranici 0,3 % jejího HNP, by byly navraceny dvě třetiny z částky, o kterou tento limit překročila. Tento systém má ochránit především velké členské státy, jejichž čistý příspěvek do rozpočtu EU se pohybuje mezi 0,5 a 0,6 % jejich HNP ročně. Podle výsledků vypočítaných EK by ovšem jedinou zemí, která by z tohoto systému výrazněji profitovala, bylo Nizozemí.

#### d) korekce čistých odvodů<sup>70</sup> určením hranice 0,5 % HNP

Tento návrh spočívá v tom, že je určena hranice HNP, kterou nesmí hodnota čistých odvodů překročit, např. hodnota 0,5 % HNP. Částka, o kterou výše čistých odvodů u konkrétního státu tento limit přesáhne, bude rozdělena k zaplacení mezi zbývající členské státy.

V tomto scénáři se počítá s rozdělením států do tří skupin:

- 1) státy, které jsou přirozeně čistými přispěvateli do rozpočtu (hranice odvodů stanovena na úrovni 0,5 % HNP).
- 2) státy, které po rozšíření EU přestávají být čistými příjemci nebo zůstávají jen slabými, tj. Irsko, Španělsko a Portugalsko.
- 3) nové členské státy a Řecko.

Přehled o velikosti příjmů jednotlivých zemí při aplikaci výše zmíněných návrhů dává následující tabulka.

---

<sup>70</sup> příjem - odvod

Tabulka č. 14: Velikost příjmů členských států po aplikaci korekci

	Čisté příjmy před korekcí (mil. EUR)	Britský rabat (mil. EUR)	Systém všeobecných šeků (mil. EUR)	Zavedení hranice čistých příjmů (mil EUR )
Německo	-17410	-18119	-15359	-13250
Velká Británie	-16548	-5516	-13236	-10705
Itálie	-8293	-10769	-8565	-8043
Nizozemí	-3834	-3986	-3323	-2835
Francie	-9144	-12119	-10017	-9663
Švédsko	-1934	-2017	-1771	-1562
Irsko	471	257	248	-71
Portugalsko	968	719	708	-336
Řecko	3990	3722	3711	3312
Španělsko	3668	2332	2274	-281
Rakousko	-1244	-1315	-1374	-1331
ostatní z EU 15	-1379	-2537	-2587	-3761
nové členské státy	29141	27800	27742	25742

Zdroj: *Quel budget européen à l horizon 2013?*, Maxime Lefevre, 2003

Jak je vidět, pro nové členské státy, ČR nevyjímaje, by rozhodně nejpříznivější variantou bylo, pokud by EK nezavedla žádný systém korekce. Tato varianta je však ze všech čtyř zmíněných nejméně pravděpodobná.

### 5.3.2. Tři alternativní scénáře rozpočtu na období 2007 – 2013

Kromě předběžných verzí zveřejněných EK se objevily i další „neoficiální“ scénáře, které se vždy zčásti s oficiální verzí shodují, liší se pak většinou v oblastech agrární a regionální politiky nebo politiky na podporu konkurenceschopnosti. Všechny tři následující scénáře mají společné to, že se drží představy, aby členské země odváděly do rozpočtu mezi 1 a 1,15 % svého HNP. Dalším společným bodem je hranice 15 % na nevratné výdaje, tj. administrativní výdaje a výdaje na externí politiku. V rámci každého scénáře uvádím tabulku výdajů na jednotlivé politiky EU ve všech členských státech. Na každý scénář by se

daly aplikovat výše zmíněné systémy korekce, které by nezměnily objem prostředků určených na dané oblasti, ale došlo by k jinému rozložení zátěže odvodů mezi členskými státy.

#### Konzervativní scénář

Tento scénář se drží omezení objemu rozpočtu ve výši 1 % HNP států EU, což představuje příjmy ve výši 124,4 miliard EUR ročně. Trvá na zachování silných tradičních priorit, tj. agrární a regionální politiky, na úkor nejnovější politiky podpory konkurenceschopnosti, což je také jeho největší slabinou. Podíl financí z unijního rozpočtu určených na podporu konkurenceschopnosti je zvolen na 7,3 % (na rozdíl od 16 % v plánu EK). V souladu s vizí EK je pohled na agrární politiku, kde chce zachovat vysoké dotace, jak na přímé podpory, tak i na rozvoj venkova. Stejně tak se shoduje v prioritě politiky ekonomické a sociální soudržnosti. Administrativní výdaje a výdaje na externí politiku se pohybují okolo 15 % rozpočtu EU.

*Tabulka č. 15: Priority konzervativního scénáře*

	Výdaje na konkurenceschopnost (mil. EUR)	Výdaje na politiku Soudržnosti (mil. EUR)	Výdaje na přímou podporu v zemědělství (mil. EUR)	Výdaje na rozvoj venkova (mil. EUR)
Německo	1255	4230	4308	1173
Velká Británie	1255	1305	2933	560
Itálie	927	2790	3942	1002
Nizozemí	539	315	825	148
Francie	1154	1980	6784	1272
Švédsko	270	270	581	107
Irsko	143	270	1161	256
Portugalsko	152	1395	642	364
Řecko	295	2430	1925	798
Španělsko	514	5940	4553	1660
Rakousko	227	315	764	145
ostatní z EU 15	1694	360	2139	396
nové členské státy	634	23400	7639	5823

*Zdroj: Quel budget européen à l'horizon 2013?, Maxime Lefevre, 2003*

### Scénář „konkurenceschopnost-solidarita“

Tato verze se s předchozím scénářem shoduje v tom, že drží limit rozpočtu na úrovni 1 % HNP v roce 2013. Liší se přidělení finančních prostředků jednotlivým politikám. Stejně tak jako verze EK zaměřuje svou pozornost na výdaje na konkurenceschopnost, jejichž objem oproti předchozímu scénáři zdvojnásobuje. Děje se tak na úkor regionální politiky, která je omezena pouze na výdaje určené nejchudším členům. V rámci Cíle 1 jsou tedy zrušeny prostředky určené na vyrovnávání „phasing out statistique“ a Cíl 2 je zrušen úplně. Stejně tak dochází i k omezení výdajů na agrární politiku, a to především v oblasti rozvoje venkova, v níž mají být výdaje zkráceny o 25 %. Výdaje na externí politiku a administrativu, jsou stejně jako u předchozího scénáře na úrovni 15 %.

Tabulka č. 16: Priority scénáře „konkurenceschopnost-solidarita“

	Výdaje na konkurenceschopnost (mil. EUR)	Výdaje na politiku Soudržnosti (mil. EUR)	Výdaje na přímou podporu v zemědělství (mil. EUR)	Výdaje na rozvoj venkova (mil. EUR)
Německo	2810	2176	4308	899
Velká Británie	2810	257	2933	429
Itálie	2075	1713	3942	768
Nizozemí	1207	20	825	113
Francie	2584	401	6784	975
Švédsko	604	20	581	82
Irsko	321	264	1161	196
Portugalsko	339	1328	642	279
Řecko	660	2364	1925	612
Španělsko	1150	4524	4553	1273
Rakousko	509	41	764	109
ostatní z EU 15	3791	82	2139	303
nové členské státy	1420	23810	7639	4463

Zdroj: Quel budget européen à l horizon 2013?, Maxime Lefevre, 2003

Tento scénář nejvíce respektuje nové priority určené EK, tj. podporu konkurenceschopnosti EU ve světovém měřítku a ústup od silné agrární politiky. Agrární a regionální politika je v tomto scénáři akcentována pouze na státy, které jsou v ekonomickém rozvoji na konci žebříčku EU.

#### Scénář „uvědoměli občané EU“

Tento scénář se klání k členským příspěvkům ve výši 1,15 % HNP. Pracuje se stejným objemem prostředků jako předchozí scénář a 0,15 % HNP, které vybere navíc, používá na vytvoření Fondu na obranu. Od předchozího scénáře se dále liší tím, že neomezuje agrární politiku pouze na nejchudší země EU. Zároveň ale snižuje výdaje na rozvoj venkova o 25 %. Výdaje na podporu konkurenceschopnosti jsou zmenšeny na 14 % a výdaje na politiku ekonomické a sociální soudržnosti jsou zkráceny o 20 %. Přestože jsou zachovány všechny tři cíle této politiky, globální snížení prostředků o 20 % postihuje větší počet států, než kdyby byl například zregulován jen Cíl 1. Výdaje na administrativu a externí politiku zůstávají na úrovni 15 %, přesto ale hrají významnější roli než v předchozích scénářích, protože jsou zde započítány i výdaje na politiku podpory svobody, bezpečnosti a justice.

Oproti předchozím scénářům tento scénář odlišuje již zmiňovaný fond obrany. Tento fond by přispíval na projekty v oblasti výzkumu a vývoje nových zbraní a na operace mimo EU. Stejně tak jako v ostatních oblastech by bylo financování z tohoto fondu založeno na principu adicionality. Příspěvky jsou rozloženy podle výdajů jednotlivých států v této oblasti<sup>71</sup>. Proto by z něj nejvíce profitovala Francie a Velká Británie, jejichž příjmy by v tomto návrhu přesahovaly jejich výdaje. Zřízení tohoto fondu má několik výhod. První z nich je podpora států v jejich úsilí věnovat prostředky na svoji obranu, další pomoc při integraci evropské obrany, která ještě poněkud zaostává za ostatními oblastmi. Vytvoření tohoto fondu nemusí automaticky znamenat snížení národních výdajů na obranu, ale naopak příliv nových prostředků může posunout proces vytváření společného evropského systému obrany. Zároveň zlepšuje situaci čistých příjmů u států, které přispívají do EU největším dílem.

---

<sup>71</sup> Od kterých jsou ale odečteny některé položky charakteru čistě národního, např. u Francie a Velké Británie položky na jaderné zbraně apod.

Tento návrh nezdůrazňuje příliš solidaritu s novými členskými státy, jejichž podíl na výdajích EU se pohybuje pouze okolo 23,5 % (oproti 27 % v návrhu komise a 30 % v obou předchozích scénářích). Podíl finančních prostředků, které nové členské státy získají od EU, nesmí přesahovat 2,7 % k jejich HDP.

Tabulka č. 17: Scénář „uvědomějí občané EU“

	Výdaje na konkurenceschopnost (mil. EUR)	Výdaje na politiku Soudržnosti (mil. EUR)	Výdaje na přímou podporu v zemědělství (mil. EUR)	Výdaje na obranu (mil. EUR)
Německo	2810	3478	5207	2995
Velká Británie	2810	1073	3362	3167
Itálie	2075	2294	4710	1966
Nizozemí	1207	259	938	694
Francie	2584	1628	7759	2933
Švédsko	604	222	663	374
Irsko	321	222	1357	62
Portugalsko	339	1147	921	281
Řecko	660	1998	2537	585
Španělsko	1150	4884	5826	780
Rakousko	509	259	873	156
ostatní z EU 15	3791	296	2442	780
nové členské státy	1420	19240	12102	827

Zdroj: Quel budget européen à l'horizon 2013?, Maxime Lefevre, 2003

Tyto tři scénáře nejsou samozřejmě jediné alternativní možnosti. Mají jen ukázat další možnou cestu vývoje evropského rozpočtu a inspirovat k vytvoření dalších verzí, ze kterých bude nakonec vybrána ta, která nejlépe vyhoví zájmům jednotlivých členských států i EU jako celku.

Při výběru toho „pravého“ scénáře musí mít EK na mysli několik kritérií. Tím prvním je žebříček priorit, které bude v novém plánovacím období prosazovat. Je jasné, že EU nemůže udržet všechny politiky, tj. agrární, regionální a politiku podpory konkurenceschopnosti, na stejné úrovni. Proto všechny tyto scénáře ukazují, že zde existuje



jistý „trade off“<sup>72</sup>. Druhým kritériem je rozložení čistých příjmů v EU. Se zmenšováním významu agrární politiky, která byla vždy největším viníkem rozdílů v čistých příjmech států, dochází ke snižování těchto rozdílů. Na druhé straně se ale po přistoupení deseti nových států situace pro staré členské státy změnila, v naprosté většině států k horšímu z hlediska výše jejich odvodů. Tento problém může vyřešit interní politika, vytvoření společného Fondu obrany EU nebo zavedení evropské daně.

---

<sup>72</sup> Výraz pro nutnost vzdát se jedné věci v zájmu získání druhé.

## ZÁVĚR

Prostředky z Evropské unie byly v České republice hojně využívány již v období před vstupem do Evropské unie, po vstupu se však jejich objem přibližně ztrojnásobil. Na první pohled se může zdát, že i přesto je tato pomoc zanedbatelná; podle Berlínského sumitu může její výše dosahovat maximálně úrovně 4 % HDP daného státu. Také projekty, které jsou za tyto peníze realizovány, jsou takového druhu, že by stát na jejich realizaci přistoupil v každém případě, avšak ne dříve než za několik let. A právě v tom spočívá přínos prostředků z Evropské unie – umožňují státu realizovat zásadní projekty, na jejichž realizaci by pravděpodobně v dané době nebyl dostatek prostředků.

Česká republika je nepochybně na špici mezi novými členskými státy Evropské unie, avšak má před sebou ještě velký kus cesty k tomu, aby dosáhla úrovně původní „patnáctky“. Je třeba dokončit restrukturalizaci těžkého průmyslu, přeorientovat trh na terciární sektor, který se na rozdíl od západních zemí zatím podílí pouze malou měrou na tvorbě HDP České republiky. Je nutné modernizovat vzdělávací systém, který v současné době produkuje absolventy, kteří nejsou schopni najít zaměstnání, a změnit ho tak, aby odpovídal požadavkům trhu. Další z priorit je dobudování silniční a železniční infrastruktury, která může být mimo jiné spolu s levnou a kvalitní pracovní silou lákadlem pro zahraniční investory. Je třeba podpořit zemědělství, které se po našem vstupu do Evropské unie potýká s nemalými problémy, a dohnat Evropskou unii v oblasti ochrany životního prostředí, které bylo dlouho v minulosti zanedbáváno.

Záleží především na České republice, zda se tyto cíle podaří naplnit. Faktem zůstává, že u nás zatím chybí dostatečná informovanost o Evropské unii v oblasti strukturální politiky. Stále chybí, především na malých městech, kvalifikovaní úředníci, kteří by byli schopni vypracovat kvalitní návrhy projektů. Ty tak často neprojdou náročným výběrovým řízením pouze kvůli technickým nedostatkům. S plánovaným přistoupením Bulharska a Rumunska opět poklesne průměrné HDP Evropské unie, stejně jak tomu bylo při přistoupení deseti kandidátských zemí v květnu 2004. Vzniká tedy otázka, zda budeme i nadále splňovat

podmínky pro čerpání prostředků v rámci Cíle 1 či dalších výhod, to znamená, zda zůstaneme v pozici čistého příjemce pomoci, jak tomu bude do roku 2006, nebo se naopak staneme čistými plátcí. Dalším faktorem, který bude mít vliv na to, jaký rozsah prostředků budeme z Evropské unie čerpat, je výsledek v současné době probíhajících jednání o rozpočtu Evropské unie na období 2007-2013. Vzhledem k tomu, že podmínky pro čerpání z fondů Evropské unie budou pro Českou republiku neustále náročnější, je třeba, abychom byli velice dobře připraveni a to nejen, co se týče připravenosti lidí, ale také pokud je o dostatek kvalitních projektů.

## SEZNAM LITERATURY

1. Had, M., Urban, L. (2000); První pilíř Evropské unie; Ministerstvo zahraničních věcí ČR; Praha
2. Had, M., Pikna, B. (2001); Druhý a třetí pilíř Evropské unie; Ministerstvo zahraničních věcí; Praha
3. CESES (2004); Strategické tahy pro Českou republiku: (strategickými tahy přiblížíme budoucnost); Agentura VPK; Praha
4. Challéat, M. (2004); Les fonds structurels européens; La Documentation française; Paris
5. Ekonom č. 13/2005: Vlak se nerozjel, str. 22
6. Ekonom č. 13/2005: Brusel jako kompromis, str. 24
7. Ekonom č. 39/2004: Utažení kohoutků nevadí. Zatím.
8. European Commission (2005); General budget of the European Union for the financial year 2005; Paris
9. European Commission (1998); The Phare programme: An interim evaluation; Brussels
10. Hospodářské noviny č. 91/2005: Nezaměstnanost opět klesla, do voleb 2006 asi neporoste, str. 1
11. Laffineur, M., Vinçon, S. (2004); Les perspectives financières européennes 2007-2013; La Documentation française; Paris
12. Lavallard, F. (1998); Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000; Composition et Gravure – P.H.B.P.; Paris
13. Lechantre, M., Schajer, D. (2003); Le budget de l'Union européenne; La Documentation française; Paris
14. Lefevre, M. (2003); Quel budget européen à l' horizon 2013?; Institut française des relations internationales; Paris
15. Lukás, Z. (2004); Financování a programování v programovacím období 2000-2006

- v České republice: vybrané problémy; Oeconomica; Praha
16. OECD (1996); Politiques et problèmes régionaux en République tchèque et en République slovaque; Paris
  17. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2004); Průvodce fondy Evropské unie; Praha
  18. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2004); Česká republika 2004-2006 Rámec podpory Společenství; Praha
  19. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (1998); Rámec podpory Společenství; Operační programy; Praha
  20. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2000); Příprava České republiky na realizaci politiky soudržnosti EU od roku 2000; Praha
  21. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (1998); Příprava České republiky na využívání strukturálních fondů; Praha;
  22. Ústav mezinárodních vztahů (2001); Programy pomoci Evropských společenství Phare, ISPA, SAPARD; Praha
  23. Vienna Institute for Comparative Economic Studies (1998); Countries in transition: Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Russia; Vienna
  24. Vysoká škola ekonomická (2001); Aktuální problémy integrace České republiky do Evropské unie : EU – monitoring; Praha
  25. [www.crr.cz](http://www.crr.cz)
  26. [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)
  27. [www.euractiv.cz](http://www.euractiv.cz)
  28. [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
  29. [www.euroskeptik.cz](http://www.euroskeptik.cz)
  30. [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)
  31. [www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)
  32. [www.integrace.cz](http://www.integrace.cz)
  33. [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)
  34. [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
  35. [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)
  36. [www.mpo.cz](http://www.mpo.cz)
  37. [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)

## PŘÍLOHA

V příloze uvádím kopie originálních dokumentů k podkapitole 3.5 Případová studie projektu uskutečněného v rámci Phare 2001.