

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

JUDr. Ing. Eva Daniela Cvik



Právní aspekty financování regionů soudržnosti

Legal aspects of financing of Cohesion Regions

Disertační práce

Školitel autora disertační práce: prof. JUDr. Hana Marková, CSc.

Katedra finančního práva a finanční vědy

31. 1. 2016

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci na téma: „*Právní aspekty financování regionů soudržnosti*“, vypracovala samostatně, všechny použité prameny, literatura a zdroje jsou řádně citovány a práce nebyla využita k získání stejného či obdobného titulu.

V Praze dne 31. 1. 2016

JUDr. Ing. Eva Daniela Cvik

Poděkování patří prof. JUDr. Haně Markové, CSc., za odbornou podporu při zpracování předkládané disertační práce, za cenné rady, které mi byly z její strany poskytnuty nejen při psaní této disertační práce, ale i po dobu doktorského studia.

V Praze 31. 1. 2016

JUDr. Ing. Eva Daniela Cvik

Obsah

Seznam tabulek, grafů a obrázků

Anotace

Úvod.....	1
Cíl práce	2
Metodika práce.....	5
1. Rozpočtová odpovědnost	7
2. Regionální politika Evropské unie	18
2.1. Regiony Evropské unie.....	23
2.2. Principy Regionální politiky Evropské unie.....	25
2.3. Financování regionální politiky z Evropské unie	26
2.4. Finanční toky mezi Evropskou komisí a Českou republikou	31
2.4.1. Předběžná platba	31
2.4.2. Průběžné platby	32
2.4.3. Platba konečného zůstatku	32
2.4.4. Ex – Nante plateb	32
3. Regiony soudržnosti v České republice	33
3.1. Řídící orgány regionů soudržnosti a její fungování v programovém období 2007 -2013	38
3.2. Regiony soudržnosti v programovém období 2014 – 2020	42
3.3. Klasifikace NUTS.....	43
3.4. Proces zavedení národních operačních programů v návaznosti na strategie EU pro programová období 2007 – 2013 a 2014 - 2020	45
3.5. Programové období 2007 – 2013.....	48
3.6. Programové období 2014 – 2020.....	50
3.7. Územní vymezení regionů soudržnosti	59
3.8. Právní podstata a související legislativa upravující Regiony soudržnosti.....	63
3.9. Zhodnocení fungování Regionů soudržnosti v programovém období 2007 - 2013 ..	64
3.10. Subjekty rozpočtového práva zajišťující dodržení a cíle rozpočtové odpovědnosti ..	65
3.11. Rozpočet regionu soudržnosti a úloha dotací v přerozdělovacím procesu	67
3.12. Rozpočet regionu soudržnosti a finanční toky z fondů Evropské unie v programovém období 2007 - 2013	73
3.12.1 Rozpočet regionů soudržnosti a finanční toky z fondů Evropské unie v programovém období 2014 – 2020	79

3.13. Financování Regionálních programů v programovém období 2007 - 2013	80
3.13.1. Převody prostředků státního rozpočtu do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti.....	81
3.13.2. Platby příjemcům z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti – zpětné proplacení.....	81
3.13.3. Platby příjemcům z rozpočtu Regionální rady – před realizací daného projektu	81
3.13.4. Provádění modifikovaných plateb příjemcům z rozpočtu Regionální rady	82
3.14. Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu.....	83
3.14.1. Rozhodnutí o poskytnutí dotace Regionálním radám v programovém období 2007 – 2013	84
3.14.2. Smlouva o poskytnutí dotace z rozpočtu Regionální rady	85
3.15. Základní rozdíly mezi rozpočty regionů soudržnosti a rozpočty obcí a krajů	86
4. Základní prameny regionální politiky pro jednotlivá programová období	92
5. Právní odpovědnost v rozpočtovém procesu.....	93
5.1. Odpovědnost v legislativním procesu.....	94
5.2. Právní odpovědnost v rozpočtovém procesu	94
6. Odpovědnost za porušení norem rozpočtového práva	95
6.1. Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí.....	96
6.2. Porušení rozpočtové kázně na úrovni územních rozpočtů a Regionů soudržnosti... 99	
6.2.1 Vnitrostátní judikatura.....	100
6.2.2. Judikatura Soudního dvora Evropské unie.....	101
6.3. Postup při porušení rozpočtové kázně	105
6.4. Porušení trestní odpovědnosti	106
7. Kontrola hospodaření	108
7.1. Vnitřní kontrola prováděná Regionální radou regionu soudržnosti v programovém období 2007 - 2013	109
7.2. Vnější kontrola hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti.....	110
7.2.1. Kontrola hospodaření pro programové období 2007 - 2013	111
8. Rozpočtová zodpovědnost Regionů soudržnosti - úvaha nad právním stavem, aktuálně řešeným problémem a možnostmi legislativních úprav	114
8.1. Současná situace v čerpání dotací z fondů Evropské unie v programovém období 2007 - 2013	114
8.2. Všeobecná zodpovědnost regionálních rad regionů soudržnosti jako Řídících orgánů v rámci programového období 2007 - 2013	117

8.3.	Další možnosti právního řešení instituce distributora dotací EU	119
8.4.	Diskuse nad odpovědností jednotlivých subjektů v případech pochybení při využití dotací EU v operačních programech.....	119
9.	Region soudržnosti Střední Čechy	122
9.1.	Obecná charakteristika Regionu soudržnosti Střední Čechy.....	122
9.2.	Regionální operační program	124
9.3.	Rozpočet Regionu soudržnosti Střední Čechy	129
9.4.	Kontrola hospodaření s finančními prostředky	132
9.5.	Vývoj Regionu soudržnosti Střední Čechy do budoucna.....	132
9.6.	Zhodnocení programového období 2007 – 2013 v rámci Regionu soudržnosti Střední Čechy	134
10.	Promítnutí evropské regionální politiky v Rakouské republice	137
10.1.	Obecná charakteristika Rakouské spolkové země a veřejná správa	137
10.2.	Základní vymezení regionální politiky	140
10.3.	Implementace regionální politiky Evropské unie v Rakousku.....	143
10.3.1.	Dělbba regionální politiky v rámci Rakouska.....	146
10.3.2.	Programové dokumenty regionální politiky.....	147
10.3.3.	Realizace regionální politiky v období 2007 – 2013 v Rakousku.....	148
10.4.	Komparace rakouské a české regionální politiky	152
11.	Regionální politika Slovenské republiky	154
11.1	Obecná charakteristika Slovenské republiky a její veřejná správa	154
11.2	Regionální rozvoj na Slovensku.....	156
11.2.1.	Administrativní členění regionů na Slovensku	157
11.2.2.	Klasifikace jednotlivých regionů soudržnosti	158
11.2.3.	Programové období na Slovensku v letech 2007 - 2013.....	159
11.2.4.	Programové období na Slovensku v letech 2014-2020.....	161
11.3	Komparace slovenské a české regionální politiky	162
12.	Závěr.....	164
	Shrnutí	168
	Seznam literatury:	174

Zkratky

ČR	Česká republika
ECU	Evropská měnová jednotka
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje (European Regional Development Fund)
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
ESF	Evropský sociální fond
ES	Evropské společenství
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
HDP	Hrubý domácí produkt
HND	Hrubý národní důchod
IROP	Integrovaný operační program
LAU	Local Administrative Units
MMF	Mezinárodní měnový fond
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NATO	Severoatlantická aliance
NRP	Národní rozvojový plán
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NUTS	La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OP	Operační program
OSN	Organizace spojených národů
PCO	Platební a certifikační orgán
ROP	Regionální operační program
RSSČ	Region soudržnosti Střední Čechy
RR	Regionální rada
ŘO	Řídící orgán
SOZP	Strategické obecné zásady Společenství
SNA	Systém národních účtů
WTO	Světová obchodní organizace

Seznam tabulek, grafů a obrázků:

Tabulky:

- Tabulka č. 1 : Přehled dluhových pásem dle návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti
- Tabulka č. 2: Klasifikace NUTS
- Tabulka č. 3: Přehled řídicích orgánů v rámci jednotlivých operačních programů pro období let 2007 – 2013
- Tabulka č. 4: Přehled řídicích orgánů v rámci jednotlivých operačních programů pro období let 2014 - 2020
- Tabulka č. 5: Členění statistických jednotek NUTS dle počtu obyvatel
- Tabulka č. 6: Alokace prostředků Cíle Konvergence pro období 2007 – 2013 z fondů Evropské unie pro Českou republiku pro ROP
- Tabulka č. 7: Rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle regionální politiky v období 2007 – 2013
- Tabulka č. 8: Rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle regionální politiky v období 2014 – 2020 pro Českou republiku v EUR
- Tabulka č. 9: Regionální rady podle HDP a kumulovaných příjmů na obyvatele v letech 2010 až 2013
- Tabulka č. 10: Rozdělení dotací Regionálních rad Regionů soudržnosti za období 2010 – 2013 v mld., Kč
- Tabulka č. 11: Výsledky auditu Operačních programů pro rok 2013
- Tabulka č. 12: Základní informace o regionu soudržnosti Střední Čechy
- Tabulka č. 13: Silné a slabé stránky Regionu soudržnosti Střední Čechy
- Tabulka č. 14: Přehled projektových záměrů pro období 2007 – 2013 v Kč
- Tabulka č. 15: Rozdělení finančních prostředků do fondu ERDF dle jednotlivých let v eur
- Tabulka č. 16: Rozdělení finančních prostředků do ROP NUTS 2 Střední Čechy dle prioritních os v eur
- Tabulka č. 17: Rozpočet Regionu soudržnosti Střední Čechy z období let 2010 – 2014 v Kč – částky odpovídající výdajům na financování regionální politiky
- Tabulka č. 18: Výše proplacených částek ze strany Regionu soudržnosti Střední Čechy v letech 2010 – 2014, na základě podaných žádostí v letech 2010 – 2014 dle jednotlivých let v Kč

- Tabulka č. 19: Stav vyplacených prostředků příjemcům v % pro Region soudržnosti Střední Čechy pro programové období 2007 - 2013
- Tabulka č. 20: Údaje o čerpání alokace ROP SČ v letech 2010 – 2014 v mil Kč
- Tabulka č. 21: Administrativní dělení spolkových zemí v Rakousku
- Tabulka č. 22: Základní organizace veřejné správy v Rakousku
- Tabulka č. 23: Operační programy v Rakousku pro období let 2007 – 2013
- Tabulka č. 24: Administrativní členění Regionů soudržnosti
- Tabulka č. 25: Přehled operačních programů programového období 2007 – 2013
- Tabulka č. 26: Přehled určených finančních prostředků pro období let 2014 - 2020

Grafy:

- Graf č. 1: Operační programy programového období 2014 – 2020
- Graf č. 2: Příjmy regionálních rad v mld., Kč za období 2010 – 2013
- Graf č. 3: Struktura výdajů Regionálních rad v roce 2013 počítána z celkového objemu výdajů

Obrázky:

- Obrázek č. 1: Regiony soudržnosti – skladba 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II)
- Obrázek č. 2: Finanční toky z fondů Evropské unie do Regionů soudnosti a následně dalším orgánům územní samosprávy
- Obrázek č. 3: Základní rozdělení NUTS v Rakouské republice
- Obrázek č. 4: Kraje Slovenské republiky

Anotace

Regionální politika je jednou z nejvýznamnějších aktivit Evropské unie. Základy regionální politiky je možné nalézt již ve smlouvě o založení Evropského společenství roku 1957, v jejíž preambuli se státy zavazují k posílení jednoty hospodářství svých zemí a zajištění jejich harmonického rozvoje formou zmenšování rozdílů mezi jednotlivými regiony. Regionální politika se snaží především o vyrovnání rozdílů mezi různě rozvinutými regiony formou finanční pomoci, kterou čerpají, jak z vnitrostátních prostředků, tak z prostředků nadnárodních. Mezi hlavní cíle regionální politiky lze zařadit snížení rozdílů v průměrných příjmech, nezaměstnanosti, rozvoj regionu a s ní související uspokojování veřejných potřeb.

Dne 1. února 1995 vstoupila v platnost Dohoda o přidružení České republiky k Evropské unii, která se stala základním impulsem pro rozvoj regionální politiky v souvislosti s možným čerpáním finančních prostředků z nadnárodních zdrojů. Pro tyto účely bylo zřízeno Ministerstvo pro místní rozvoj, které se stalo hlavním centrálním koordinátorem pro využívání prostředků z Evropské unie. V rámci nového programového období byla jeho pozice posílena. Od roku 2004 tak začala Česká republika využívat prostředky ze strukturálních fondů a fondů soudržnosti.

Cílem disertační práce je podat ucelený obraz o organizaci, fungování a působnosti Regionů soudržnosti a Regionálních rad regionů soudržnosti, dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, včetně analýzy získávání finančních prostředků, jejich přerozdělování a hospodaření s finančními prostředky z pozice Regionální rady regionů soudržnosti v programovém období 2007 – 2013. Vzhledem k tomu, že v současné době je toto programové období u konce, zahrnuje tato disertační práce i zpracování nového programového období 2014 – 2020. V předkládané disertační práci jsou uvedeny i změny, které toto programové období přináší a vliv tohoto programového období na fungování Regionů soudržnosti do budoucna.

Problematika, která se v souvislosti s fungováním a hlavně financováním Regionů soudržnosti objevuje, je rozpočtová odpovědnost Regionů soudržnosti a důsledky s ní spojené. Tato disertační práce se bude snažit nalézt odpovědi na otázky, zda je možné aplikovat rozpočtovou odpovědnost přímo na Regiony soudržnosti a za jakých podmínek. Jako podpůrný prvek vymezení práce bude aplikována metoda šetření a sběru dat, judikatura vnitrostátních soudních institucí a judikatura Soudního dvora Evropské unie.

Klíčová slova:

Region soudržnosti, Rada regionu soudržnosti regionální politika, rozpočtová odpovědnost, Evropská unie, programové období, řídicí orgány, finanční ústava,

Key words:

Cohesion Region, Council of Cohesion Region, regional policy, budgetary responsibility, European Union, program period, governing bodies, financial constitution.

Abstract

Regional policy is one of the most important activities of the European Union. The fundamentals of the regional policy can be found already in the Treaty establishing the European Economic Community from 1957, in whose preamble states commit themselves to reinforce the unity of their national economies and to ensure their harmonious development by reducing differences between individual regions. Above all, the regional policy attempts to equate differences among different developed regions through financial assistance, which they obtain both from national funds as well as supra-national funds. To key goals of the Regional policy belongs the reduction of differences in average incomes, unemployment, regional development and related satisfaction of public needs.

On 1st February 1995, the Agreement on the accession of the Czech Republic to the European Union became valid, and this was a fundamental impulse for the development of regional policy in relation with the possible drawing of financial means from supra-national sources. For this purpose, there was established the Ministry of Regional Development, which became the central coordinator for the use of means from the European Union. In the framework of the new program period, its position was reinforced. Thus, since 2004, the Czech Republic began to use means from structural funds and cohesion funds.

The goal of this dissertation work is to provide a complete picture about the organization, functioning and sphere of action of the Cohesion Regions and Regional Councils of Cohesion Regions, according to the Act No. 248/2000 Coll., on support of regional development. As well, an analysis of the obtaining of financial means, their redistribution and management of these financial means from the position of the Regional Council of Cohesion Regions during the program period 2007 - 2013. Since currently this program period is at its end, the dissertation work includes as well the processing of the new program period 2014 - 2020. In the presented dissertation work, there are included as well changes, which this program period brings, and the influence of this program period on the functioning of the Cohesion Regions for the future

The issue, which emerges in relation to the functioning and especially financing of Cohesion Regions, is the budgetary responsibility of Cohesion Regions and related consequences. This dissertation work attempts to find answers to questions, whether it is possible to apply the budgetary responsibility directly on Cohesion Regions and under which conditions. As a support element for the delimitation of the work, there will be applied the method of investigation and of data collection and case-law generated by national courts as well as case-law of the European courts.

Within the processing of the dissertation work, the analysis of the following legal norms will be performed: Act No. 563/1991 Coll., on accounting, Act No. 320/2001 Coll., on financial control, Act No. 420/2004 Coll., on review of management of territorial autonomous entities and voluntary unions of municipalities and Act No. 243/2000 Coll., on budgetary assignation of tax, including the government proposal of the Act on budgetary responsibility, which so far has not been approved in the legislation process.

Another important field covered by this dissertation work is the analysis of a concretely selected Cohesion Region within the Czech Republic, including the comparison of the regional policy of the Czech Republic with selected EU member states. Sequentially, there will be performed a comparison of the functioning and arrangement of regional policies of these two selected EU member states with the regional policy of the Czech Republic. Within the framework of the dissertation work, the author will set hypotheses arising from the domain of regional policy, which will be addressed based on a performed investigation and which will be either rejected or confirmed.

Úvod

Regionální politika je jednou z nejvýznamnějších aktivit Evropské unie. Základy regionální politiky je možné nalézt již ve smlouvě o založení Evropského společenství roku 1957, v jejíž preambuli se státy zavazují k posílení jednoty hospodářství svých zemí a zajištění jejich harmonického rozvoje formou zmenšování rozdílů mezi jednotlivými regiony. Lze tedy dovést závěr, že regionální politika se snaží o vyrovnání rozdílů mezi různě rozvinutými regiony formou finanční pomoci, kterou čerpají, jak z vnitrostátních prostředků, tak z prostředků nadnárodních. Mezi hlavní cíle regionální politiky lze zařadit snížení rozdílů v průměrných příjmech, nezaměstnanosti, rozvoj regionu a s ní související uspokojování veřejných potřeb. Dne 1. února 1995 vstoupila v platnost Dohoda o přidružení České republiky k Evropské unii, která se stala základním impulsem pro rozvoj regionální politiky v souvislosti s možným čerpáním finančních prostředků z nadnárodních zdrojů. Pro tyto účely bylo zřízeno Ministerstvo pro místní rozvoj, které se stalo hlavním centrálním koordinátorem pro využívání prostředků z Evropské unie. Od roku 2004 tak začala Česká republika využívat prostředky ze strukturálních fondů a fondů soudržnosti.

Regionální politika je v České republice upravena především zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jehož obsahem je především stanovení podmínek pro poskytnutí podpory regionů soudržnosti. Financování regionů neprobíhá nahodile, ale na základě projektů, jejichž úkolem je odstraňovat problémy identifikované v jednotlivých regionech. Regiony soudržnosti lze označit jako základní statistické jednotky v oblasti regionální politiky, kterým je přidělena podpora ze strukturálních fondů. Dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, byly realizaci čerpání prostředků zřízeny speciální právní subjekty – Regionální rady regionů soudržnosti, které se staly součástí soustavy veřejných rozpočtů, konkrétně součástí územních rozpočtů. Výdajové a příjmové stránky rozpočtu Regionálních rad stanovuje zákon č. 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje.

Cíl práce

Cílem disertační práce je podat ucelený obraz o organizaci, fungování a působnosti Regionů soudržnosti a Regionálních rad regionů soudržnosti, dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, včetně analýzy získávání finančních prostředků, jejich přerozdělování a hospodaření s finančními prostředky z pozice Regionální rady regionů soudržnosti v programovém období 2007 – 2013. Vzhledem k tomu, že v současné době je toto programové období u konce, zahrnuje tato disertační práce i zpracování nového programového období 2014 – 2020. V rámci nového programového období 2014 – 2020 však již nebude probíhat přerozdělování finančních prostředků na regionální politiku prostřednictvím Regionálních rad regionů soudržnosti. Tato pravomoc byla pro toto programové období nově svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj. Vzhledem k tomu, že celá systematika financování regionální politiky dostala značných změn, klade si tato disertační práce za další cíl podat ucelený obraz o změnách, které nastaly v rámci nového programového období 2014 – 2020, oproti programovému období 2007 – 2013.

Součástí této disertační práce je pohled na regionální politiku, jak z pohledu Evropského práva, tak z pohledu práva České republiky. Problematika, která se v souvislosti s fungováním a hlavně financováním Regionů soudržnosti objevuje, je rozpočtová odpovědnost Regionů soudržnosti a důsledky s ní spojené. Tato disertační práce se bude snažit nalézt odpovědi na otázky, zda je možné aplikovat rozpočtovou odpovědnost přímo na Regiony soudržnosti a za jakých podmínek. Disertační práce se bude dále zabývat problematikou kontroly finančních prostředků, které byly vyplaceny ze strany Regionu soudržnosti příjemcům finanční podpory, a to zejména z pohledu pozice Regionu soudržnosti, jako orgánu, který provádí kontrolu a uděluje sankce. Jako podpůrný prvek vymezení práce bude aplikována metoda šetření a sběru dat, judikatura vnitrostátních soudních institucí a judikatura Soudního dvora Evropské unie. Na základě takto provedených analýz bude zpracována aplikační část.

K provádění kontroly na úrovni veřejného rozpočtu a na úrovni územních samosprávných celků, je možná aplikace právních norem, a to především zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územích samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Problematika však nastávala v případě provádění kontroly na úrovni Regionů soudržnosti, kdy právní normy upravující kontrolu rozpočtů pojem „Regiony soudržnosti“ neznaly a tudíž nebylo zjevné, zda lze tyto právní normy na Regiony soudržnosti aplikovat. Právě s ohledem

na tuto skutečnost, bylo dalším specifickým cílem disertační práce zpracovat podrobnou analýzu uvedených právních norem a posouzení, zda lze v souvislosti s hospodařením Regionálních rad regionů soudržnosti a v rámci financování Regionů soudržnosti a následné kontroly, včetně případné odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně, aplikovat zákonná ustanovení týkající se kontroly veřejných rozpočtů a územních samosprávných celků. Při zpracování této disertační práce bude provedena analýza těchto právních norem: zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, včetně vládního návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti, který prozatím nebyl v rámci legislativního procesu schválen.

Kontrola využití finančních prostředků, které byly vyplaceny v rámci programového období 2007 - 2013 mohla být vykonávána přímo samotným Regionem soudržnosti. Předmětem této kontroly byla především skutečnost, zda příjemci finančních prostředků využívají vyplacené finanční prostředky hospodárně v přímé souvislosti s financovaným programem. Stejně tak, jako Regiony soudržnosti přímo vykonávaly kontrolu v daném programovém období, jejímž předmětem byla kontrola subjektů, které byli příjemci finančních prostředků, může být kontrola také prováděna ze strany Ministerstva financí, a to přímo kontrola Regionu soudržnosti. Předmětem této kontroly bylo především to, zda Regiony soudržnosti hospodaří řádně a hospodárně se svěřenými finančními prostředky. Součástí této disertační práce, je i právní rozbor takto prováděných kontrol, včetně uvedení důsledků, které na základě porušení rozpočtové kázně nastávají a jaké sankce mohou být uděleny vůči Regionálním radám regionů soudržnosti a vůči příjemcům finančních prostředků.

Vzhledem k tomu, že problematika fungování, organizace a působnosti Regionů soudržnosti je právními předpisy pouze sporadicky uvedena, klade si disertační práce za další cíl přinést čtenářům i ucelený obraz o právních předpisech, které danou oblast upravují, a to jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovni Evropské unie.

Evropská unie realizuje svoji regionální a strukturální politiku v rámci programových období, které jsou sedmileté. Po ukončení sedmiletého programového období některé členské státy zpracovávají vždy nové programové dokumenty, které se vážou na nové programové období. V těchto dokumentech jsou nastaveny a definovány nové cíle financování regionální a strukturální politiky. Vzhledem k tomu, že v současné době bylo zahájeno čerpání finančních prostředků z Evropské unie na regionální a strukturální politiku v rámci nového programového období 2014 – 2020, je dalším dílčím cílem této disertační práce přinést

základní informace o tomto programovém období, včetně nových skutečností, které sebou toto programové období přineslo. V disertační práci se promítnou i změny, které se dotýkají samotných Regionů soudržnosti, které nastaly v souvislosti s tímto programovým obdobím, a bude zhodnocena funkce Regionů soudržnosti v tomto novém programovém období.

V souvislosti s Regiony soudržnosti, právě s ohledem na skutečnost, že se Regionální rada regionu soudržnosti stala součástí veřejného rozpočtu, se bude dále tato disertační práce zabývat problematikou rozpočtů, na úrovni národní, kdy jsou rozpočty sestavovány na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, tzv. velká rozpočtová pravidla, tak na úrovni územích samosprávných celků, kdy jsou rozpočty sestavovány na základě zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, tzv. malá rozpočtová pravidla, bude přímo zpracována systematika provázanosti těchto rozpočtů, finanční toky vůči Regionům soudržnosti pro programové období 2007 - 2013, včetně uvedení odlišností rozpočtů Regionální rada regionu soudržnosti s rozpočty obcí a krajů. Součástí práce bude i analýza Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii, která vstoupila v platnost k 1. 1. 2013, a posouzení, zda je možné její textaci aplikovat i v souvislosti s problematikou Regionů soudržnosti.

Jako podpůrný prvek pro teoretické vymezení práce bude aplikována metoda šetření a sběru dat, judikatura vnitrostátních soudních institucí a judikatura Soudního dvora Evropské unie. Na základě takto provedených analýz bude zpracována aplikační část.

Další významnou oblastí, kterou tato disertační práce zahrnuje, je analýza konkrétně vybraného Regionu soudržnosti. Na základě úsudku autora byl pro studii vybrán Region soudržnosti Střední Čech, který byl zhodnocen z hlediska svého fungování, financování a využívání finančních prostředků s ohledem na právní předpisy vztahující se k této oblasti, včetně právních předpisů upravující odpovědnost za hospodaření s finančními prostředky. Stejně tak bude zhodnocen z hlediska prováděné kontroly ze strany Ministerstva financí z období roku 2013. Práce dále zahrnuje komparační výzkum vybrané země Evropské unie, kdy byla autorem disertační práce vybrána země Rakouská republika a Slovenská republika. Autorem této disertační práce bylo provedeno srovnání fungování a uspořádání regionální politiky těchto zemí Evropské unie s regionální politikou České republiky.

Pro první část této disertační práce byly stanoveny následující teze:

- Jaké jsou právní aspekty a systematika financování Regionů soudržnosti.
- Vztahují se na Regiony soudržnosti právní normy, které upravují rozpočtovou odpovědnost.

- Budou Regiony soudržnosti, v rámci nového programového období 2014 – 2020, vykonávat i nadále funkci Řídícího orgánu, případně jaká bude jejich funkce.

Pro druhou část této disertační práce byly stanoveny následující teze:

- Jakým způsobem se liší regionální politika České republiky v porovnání se zemí Evropské unie – Rakouskou republikou.
- Jakým způsobem se liší regionální politika České republiky v porovnání se zemí Evropské unie – Slovenská republika.

Metodika práce

Pro zpracování první části disertační práce byla především využita metoda sběru sekundárních dat, tj. odborných poznatků z literárních zdrojů a pramenů práva popisující problematiku Regionů soudržnosti a problematiky, která s nimi souvisí, a následně byla provedena jejich syntéza. V první části práce bude prováděna analýza a analogie právních předpisů, které souvisí s problematikou financování, hospodaření a využívání přijatých finančních prostředků Regionů soudržnosti, stejně tak jako právní problematika týkající se odpovědnosti za využití finančních prostředků a právních předpisů, které upravují rozpočtovou odpovědnost, jak na vnitrostátní, tak nadnárodní úrovni, včetně judikatury soudních institucí. Provedená analýza právních předpisů bude následně aplikována v rámci praktické části. Stejně tak bude popsána problematika, fungování a organizace regionální politiky na úrovni Evropské unie, stejně tak na úrovni České republiky, kde je vykonávána prostřednictvím Regionů soudržnosti. První část práce se tedy také bude zabývat klasifikací pojmu Region soudržnosti, jeho fungování, financování a v neposlední řadě se bude disertační práce věnovat programovým obdobím a jednotlivými operačními programy.

V druhé části disertační práce bude použita metoda sběru sekundárních dat, tj. informací blíže se vztahujících k principům a problematice související s Regionem soudržnosti. Ke zpracování druhé části disertační práce bude využita metoda případové studie. Poznatky, které budou získány v první části disertační práce, budou aplikovány na konkrétní Region soudržnosti, který bude v rámci disertační práce vybrán a bude provedena jeho analýza. Analýza vybraného Regionu soudržnosti bude provedena v časovém horizontu pěti let a bude zaměřena i na možnost vývoje vybraného Regionu do budoucnosti. Vybraným Regionem pro účely této disertační práce je Region soudržnosti Střední Čechy.

Pro zpracování druhé části disertační práce bude dále použita metoda komparace, kdy bude provedeno srovnání právní problematiky Regionu soudržnosti v rámci vybrané země Evropské unie s právní úpravou České republiky. Na základě získaných údajů bude

zhodnoceno pomocí metody dedukce, jaké závěry daný výzkum přinesl. Vybranou zemí Evropské unie je Rakousko a Slovenská republika. Na závěr práce bude provedeno srovnání fungování a uspořádání regionální politiky těchto zemí Evropské unie s regionální politikou České republiky.

Pro zpracování statistických údajů bude aplikována metoda deskriptivní statistiky a korelativní analýzy. Získaná statistická data budou zpracována prostřednictvím statistického programu STATISTIKA, případně ručně vypočteny.

1. Rozpočtová odpovědnost

Rozpočtová odpovědnost společně s úrovní rozpočtového deficitu je v současné době tématem, které je velmi aktuální. Velmi významnou roli, zde hraje financování veřejných potřeb, které jsou státem vynakládány v rámci státního rozpočtu, a každý ze států si volí, na základě svého vlastního úsudku, realizaci financování veřejných potřeb.

Rozpočtovou odpovědností se rozumí zejména transparentnost, účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání veřejných prostředků. Transparentnost znamená, že veřejné instituce poskytují veřejnosti veškeré relevantní informace o svém hospodaření, politikách a postupech. Tyto informace jsou poskytovány včas, otevřeným a jednoznačným způsobem. Tím je podporována rozpočtová kázeň a odpovědnost, důvěryhodnost a předvídatelnost rozpočtové politiky realizované sektorem veřejných institucí. Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, která zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Hospodárností, takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů a efektivností takového použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.¹

Pojem rozpočtová odpovědnost se objevuje zejména v dokumentech těch států, ve kterých vznikají problémy s financováním veřejných potřeb, kde vyrovnanost příjmů a výdajů států činí problém. Vzhledem k tomu, že jde o problém, který se dotýká stále více států, řešení se hledá nejen v jednotlivých státech, na úrovni celé EU, ale i mimo tuto oblast. Pojistky proti zadlužování a přílišnému přerozdělování se objevují v samostatných zákonech, či přímo ústavách v řadě zemí světa.² V rámci České republiky je stále větší snaha o vytvoření právních norem, v rámci kterých bude řešen postup proti zadlužování a přílišnému přerozdělování finančních prostředků v rámci veřejných rozpočtů. V této souvislosti lze hovořit o několika právních normách, které tuto problematiku přímo upravují. Jedná se o právní normy, které je dotýkají veřejných rozpočtů v rámci vnitrostátní úpravy České republiky, ale i o nadnárodní právní normy, které řeší rozpočtovou odpovědnost s podmínkami, které jsou stanoveny v rámci směrnic Evropské unie.

¹ Důvodová zpráva ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti,
Dostupné: <http://www.asocr.cz>

² Dostupné: http://dvp.sehnalek.cz/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_%283920%29.pdf
Dny práva 2010, Days of Law, 1. ed. Brno: Masaryk University 2010,
<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

Zásadním krokem Evropské unie k řešení problematiky rozpočtové odpovědnosti byla dluhová krize, která se v eurozóně začala objevovat od roku 2009. Její příčinou byl především vysoký veřejný dluh části eurozóny, kdy příčinou dluhové krize bylo nezodpovědné a neúčelné nakládání s veřejnými prostředky členského státu. Za další důvod dluhové krize lze považovat odlišnost výkonnosti a konkurenceschopnosti jednotlivých členských států.

Již v roce 2010 se objevují názory, že evropská dluhová krize vstupuje do kritické fáze, jelikož členské státy Evropské unie se v tomto roce chystají zahrnout finanční trh vlastními dluhopisy. Tato informace se objevila i v zahraničním deníku Financial Times. Za zemi, která vydala nejvyšší počet dluhopisů, bylo označeno Španělsko a Řecko. Dle sdělení Padhraice Garvey z finanční skupiny ING, směřuje eurozóna ke kritické fázi a šance, že některá vláda bude potřebovat finanční pomoc, prudce roste, už z toho důvodu, že se objevuje objemná neochota investorů k odkupu státních dluhopisů.³

Specifickou příčinou problémů v eurozóně i v Evropské unii byla nízká míra neochoty k odpovědnosti a značná dávka vůči finanční nedisciplinovanosti, jež mimo jiné v polovině desetiletí vyústila do revize Paktu stability a růstu. Přestože tato revize byla jejími iniciátory, Německem a Francií, vydávána za pokrok směrem k větší pružnosti a realističnosti paktu, šlo ve skutečnosti o změkčení, které mělo neplnění, již dříve dohodnutých limitů, ukázat v příznivějším světle. Nedostatek rozpočtové disciplíny byl sice trhy během poměrně dlouhého období konjunktury tolerován, avšak její další zhoršení v období stagnace ekonomik a přetrvávajících nejistot ve finančním sektoru začalo být trhem nově vnímáno jako riziko a počátek dluhové propasti.⁴

Prvním členským státem, který byl zasažen dluhovou krizí v roce 2012, bylo Řecko. Tato země byla nucena, jako první členský stát, požádat o finanční pomoc, která byla poskytnuta ze zdrojů Evropské unie. Řecko získalo od zemí eurozóny a Mezinárodního měnového fondu příslib půjčky v objemu až 110 miliard eur, což je zhruba 2,8 bilionu korun českých. Evropská unie navíc připravila záchranný plán 750 miliard eur pro případ, že bude dluhová krize rozšířena i do dalších členských států.⁵ Dluhová krize byla zapříčiněna především problematikou dluhopisového trhu, kdy se řecké dluhopisy zásadním způsobem propadly. Dluhy a nedůvěra v trh a státní útvar ohrozila ekonomickou sílu trhu a došlo tak k zásadní dluhové krizi tohoto státu.

³ Dostupné: <https://www.euroskop.cz/38/17296/clanek/financial-times-evropska-dluhova-krize-je-v-kriticke-fazi/>

⁴ http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2010/cl_10_100623.html

⁵ Dostupné: <https://www.euroskop.cz/38/16462/clanek/mmf-dluhova-krize-v-evrope-je-hlavni-hrozbou-pro-svetovou-ekonomiku/>

V květnu roku 2010 se jednotlivé státy eurozóny, Evropská komise a Mezinárodní měnový fond dohodly na vzniku Evropského nástroje finanční stability. V březnu roku 2011 bylo na Summitu EU definitivně schváleno vytvoření instituce Evropský stabilizační mechanismus. Dále byl 23 členskými státy EU schválen Pakt pro euro plus, který definuje hranice fiskální politiky členských zemí.⁶

V rámci Evropského stabilizačního mechanismu byl vytvořen i Pakt stability a růstu, který je tvořen souborem evropských právních norem, jejich první podobu schválila v červnu 1997 Evropská rada. Za přijetím Paktu stability a růstu stály obavy Německa, aby zodpovědná rozpočtová politika byla zajišťována trvale, a to i po přijetí členství v měnové unii. Pravidla tohoto Paktu stability a růstu prošla několika revizemi. Z právního hlediska lze Pakt stability a růstu chápat jako technické upřesnění Maastrichtské smlouvy, která zakazuje členským státům Evropské unie hospodařit s nadměrnými rozpočtovými schodky. Tento nástroj koordinace národních fiskálních politik je proto závazný pro všechny členské státy Evropské unie, nikoliv pouze pro členy Eurozóny. Pakt stability a růstu je tedy dohoda mezi jednotlivými členy Eurozóny ohledně koordinace jejich rozpočtových politik tak, aby případnými vysokými schodky státních rozpočtů, nebo vysokými veřejnými dluhy neohrožovaly stabilitu eura a nezvyšovaly inflaci v eurozóně. Tato dohoda se částečně vztahuje i na země Evropské unie, které ještě nepřijaly euro. Pakt stability a růstu definuje deficit jako nadměrný, jestliže překračuje 3 % hrubého domácího produktu. Schodek veřejných financí nesmí překročit 3% hrubého domácího produktu. Veřejný dluh musí být menší než 60 % hrubého domácího produktu, nebo se musí snižovat. V případě, kdy některá země Evropské unie nedodrží tyto podmínky, může být Evropskou komisí napomenuta. Pokud tyto podmínky ani poté nedodrží, musí vypracovat plán, jakým způsobem chce dosáhnout plnění stanovených podmínek. V případě, kdy členská země nepředloží předemtný plán na splnění podmínek stanovených v Paktu stability a růstu, jsou vůči členskému státu aplikovány následující sankce.

1. Peněžní sankce ve výši 0,2% - 0,5% HDP země v závislosti na závažnosti porušení Paktu o stabilitě a růstu.
2. Složení peněžní částky, která se danému členskému státu vrátí v okamžiku dodržení stanovených podmínek dle Paktu stability a růstu.
3. Příslušný členský stát může být vyzván, aby před vydáním svých dluhopisů zveřejnila veškeré údaje o dané emisi.

⁶ Dostupné: <https://www.euroskop.cz/38/16462/clanek/mm-f-dluhova-krize-v-evrope-je-hlavni-hrozbou-pro-svetovou-ekonomiku/>

Pakt stability a růstu byl velmi kritizován, a to z důvodů toho, že dle názoru některých členských států, nerespektuje přirozené hospodářské cykly a vývoj ekonomiky. Po přijetí Paktu stability a růstu se navíc ukázalo, že Pakt je v podstatě nepoužitelný proti rozpočtovému schodku velkých zemí, kterými je například Francie a Německo. Právě na popud těchto zemí, které dlouhodobě porušovaly stanovené pravidlo 3% schodku veřejných financí, se Rada Evropské unie v březnu roku 2005 dohodla na nových pravidlech Paktu stability a růstu, kdy se zvětšil počet možností, kdy lze překročit 3% deficitu veřejných financí. Tato skutečnost byla velice kritizována menšími státy, které se naopak snažily udržet schodky svých rozpočtů ve stanovených mezích.

Dne 2. 3. 2012 byla na summitu Evropské unie podepsána smlouva o rozpočtové odpovědnosti, která je obecně označována jako Fiskální pakt. V této souvislosti o ní můžeme také hovořit jako o Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. K tomuto fiskálnímu paktu se však Česká republika společně se Spojeným královstvím nepřipojila. Obsahem fiskálního paktu je závazek členských států, aby po přistoupení ke smlouvě o rozpočtové odpovědnosti do jednoho roku od vstupu platnosti předmětné smlouvy, přijaly, do svého právního řádu, v podobě právního předpisu, nejlépe v ústavní rovině, pravidlo o vyrovnanosti, nebo přebytku jejich strukturálního rozpočtu. U strukturálního rozpočtu je povolen deficit do výše 0,5 % hrubého domácího produktu dané země. Zavázané státy, které budou mít výrazně nižší celkový dluh než povolených 60%, mohou mít schodek ve výši 1% hrubého domácího produktu. Zavázané členské státy, jejichž dluh převyšuje 60% hrubého domácího produktu, jsou povinny tento dluh snižovat minimálně o 5% ročně. Zavázanému členskému státu, který toto stanovené pravidlo poruší, může být udělena pokuta do výše 0,1% hrubého domácího produktu. Schodek státního rozpočtu byl v České republice v roce 2013 více, jak 101 miliard korun českých. I přes skutečnost, že míra zadlužení České republiky vůči hrubému domácímu produktu je jedna z nejnižších v celé Evropské unii, narůstá dluh státního rozpočtu České republiky, každým rokem o vysoké částky.

V roce 2014 Senát České republiky schválil připojení České republiky k fiskálnímu paktu Evropské unie. Česká republika se ve fiskálním paktu zavazuje přímo přijmout pravidla rozpočtové kázně, avšak hlavní závazky fiskálního paktu se zavazuje Česká republika přijmout až po zavedení jednotné měny Euro. Přijetí paktu musí být potvrzeno ještě Sněmovnou.

Ministerstvo financí, jako hlavní manažer implementace Směrnice Rady EU 2011/85/EU ze dne 8. 11. 2011, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, připravilo soubor právních předpisů pro oblast rozpočtové odpovědnosti. Směrnice zahrnuje

požadavky, které jsou kladeny zejména na oblasti výkaznictví, kontroly a transparentnosti veřejných financí, střednědobé dimenze rozpočtového procesu a fiskálních pravidel. Jednotlivé členské státy Evropské unie se s přijetím této směrnice zavázaly, přijmou takové právní předpisy, které jsou nezbytné pro dosažení souladu se Směrnicí Rady EU 2011/85/EU. Česká republika však dosud tuto povinnost nesplnila, a proto byla Evropskou komisí formálně upozorněna na uplynutí lhůty, která byla určena pro provedení směrnice a byla zároveň požádána o podání vyjádření k dané situaci. Česká republika ve své odpovědi k této problematice uvedla, že bude navázáno na minulé volební období, v rámci kterého byl projednáván soubor návrhů právních předpisů, které upravují rozpočtovou odpovědnost v rámci vnitrostátního právního řádu. Jedná se o právní předpisy – ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti územních rozpočtů, zákon o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.⁷

S ohledem na tuto skutečnost byl v roce 2012 Ministerstvem financí předložen návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti tzv. Finanční ústava. Společně s Fiskálním paktem, který je účinný na úrovni Evropské unie by měl být základním rámcem a vodítkem, které zakládá odpovědnost správních orgánů a orgánů územní samosprávy, včetně regionů soudržnosti, pro hospodaření ve veřejném sektoru. Zatímco fiskální pakt Evropské unie je zaměřen primárně na snižování rozpočtového deficitu, je ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti tzv. Finanční ústava České republiky zacílena na celkovou úroveň veřejného dluhu. Finanční ústavu lze tedy považovat za vnitrostátní právní předpis.

Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti tzv. finanční ústava, zastřešuje rozpočtový rámec České republiky, ve kterém jsou především zahrnuty základní principy pro zdravé a udržitelné veřejné finance, nakládání s veřejnými financemi, pravidla pro stanovení celkových výdajů pro sektor veřejných institucí, pravidla pro hospodaření územích samosprávných celků, včetně regionů soudržnosti, které nejsou zmíněny přímo v návrhu této právní normy. Hlavním důvodem pro předložení ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, byla především nutnost dle směrnice EU, přijmou takové předpisy, které budou nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí EU a dále skutečnost, kdy nebylo možno tolerovat, aby se odpovědně choval pouze jeden subjekt veřejného rozpočtu a druhý nikoliv. Dalším důvodem je stále se zvyšující zadlužení krajských a obecních samospráv, což nekoresponduje se snahou vlády o snižování deficitu státního rozpočtu. Vláda svým usnesením č. 253, ze dne

⁷ Předkládací zpráva k implementaci směrnice Rady EU 2011/85/EU ze dne 8. 11. 2011, Dostupné: <http://www.asocr.cz>

11. 4. 2012, uložila předsedovi vlády a ministru financí, aby byl z jejich strany připraven návrh ústavního zákona, který by rozpočtovou odpovědnost zastřešoval a podléhal schválení dle čl. 40, zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky. Cílem právního předpisu, který měl být vytvořen, byla především snaha o vytvoření účinného mechanismu závazků vlády, kde by odklon od odpovědné rozpočtové politiky znamenal nástup povinností a případné vyvození postihů ve formě sankčního mechanismu, jehož aplikace bude závislá na vývoji zadlužení České republiky. Vedle takto popsané snahy návrh ústavního zákona také obsahuje některé požadavky Fiskálního paktu. Jeho projednávání bylo však v roce 2013 přerušeno. V současné době tedy v roce 2015 byl návrh finanční ústavy schválen Vládou České republiky. Stát a územní samosprávné celky, dle návrhu ústavního zákona mají dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance. Při výkonu své činnosti jsou povinni dodržovat pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi. Vláda a Parlament mají dbát o takový vývoj veřejného dluhu, který nenarušuje stabilitu veřejných financí. Výši veřejného dluhu se rozumí výše dluhu sektoru veřejných institucí vyjádřená jako procentní podíl na hrubém domácím produktu⁸. Výše zadlužení se, dle čl. 5 návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, rozumí výše veřejného dluhu po odečtení výše státního dluhu vzniklého emisí státních dluhopisů, z jejíhož výnosu je vytvářena rezerva peněžních prostředků při financování státního dluhu. Výši zadlužení zjišťuje Národní rozpočtová rada, která ji vyhlásí stejným způsobem, jakým se vyhláší zákony.⁹

Národní rozpočtová rada, je orgánem, který byl speciálně zřízen pro oblast fiskální a rozpočtové politiky. Jedná se o nezávislý orgán, který sleduje vývoj a hospodaření sektoru veřejných financí a především dodržování rozpočtové odpovědnosti. Do pravomoci Národní rozpočtové rady patří také hodnocení toho, zda veřejný sektor s poskytnutými finančními prostředky hospodáří v souladu s finanční ústavou. Mezi hlavní představitele Národní rozpočtové rady patří předseda Národní rozpočtové rady¹⁰, místopředseda a další členové, které volí do své funkce Poslanecká sněmovna.

⁸ Důvodová zpráva ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Dostupné: <http://www.asocr.cz>

⁹ Článek 5, návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Dostupné: <http://www.asocr.cz>

¹⁰ Dle důvodové zprávy návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Finanční ústava, si zřízení Národní rozpočtové rady vyžádá roční náklady ve výši cca 50 milionů korun českých. Předpokládá se jejich následující struktura: platy členů kolegia cca 12 milionů korun českých, zaměstnanci kanceláře Národní rozpočtové rady, dle podmínek pro platové poměry zaměstnanců ve veřejných službách, platby pojistného, a dalších plateb, které souvisejí s vyplácením mzdy cca 15 milionů korun českých, provozní výdaje (odhad na pronájem kanceláří v Praze o velikosti jedné kanceláře cca 300m²) cca 12 milionů korun českých, ostatní výdaje cca 10 milionů korun českých.

Poměrně zásadní otázkou, dle názoru autora, je skutečnost, zda je nutný vznik nového orgánu veřejné moci v podobě Národní rozpočtové rady, jehož hlavním úkolem bude kontrola vývoje a hospodaření sektoru veřejných financí. Zřízení tohoto orgánu bude zatěžovat, již tak schodkový státní rozpočet, jelikož na jeho zřízení a provoz, stát vynaloží nemalé náklady, které budou hrazeny z veřejného rozpočtu. Tato problematika by měla být svěřena Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Další problematiku autor spatřuje ve vymezení pravomocí Národní rozpočtové rady. V návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, finanční ústava, autor spatřuje absenci přiznaných pravomocí Národní rozpočtové radě. Národní rozpočtová rada a její vymezení je upraveno v čl. 3 návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, kdy Národní rozpočtová rada je nezávislý orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky. Postavení, působnost, pravomoc a organizační struktura Národní rozpočtové rady, pravidla jejího financování, hospodaření a další podrobnosti mají být stanoveny právním předpisem.

Je tedy velmi obecně stanoveno, co bude hlavní činností nově zřízené Národní rozpočtové rady, nikoliv konkrétní pravomoci, což by mohlo způsobovat značnou problematiku v rámci její činnosti. Dle názoru autora by tedy mělo být jasně stanoveno, jaké pravomoci jsou na základě návrh ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, finanční ústava, Národní rozpočtové radě přiznány.

Článek 4 návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, finanční ústava, přímo stanovuje horní hranici výše veřejného zadlužení na 60% hrubého domácího produktu. Tato hranice je pro Českou republiku dána mezinárodní smlouvou a měla by být nepřekročitelná¹¹. Vzhledem k tomu, že Česká republika nemá příliš velikou produkci národního hospodářství, jeví se na základě této skutečnosti, dle názoru autora, takto stanovená hranice, pro Českou republiku, jako dosti problematická, avšak za určitých podmínek rozpočtové kázně, ze strany státních orgánů, splnitelná.

V rámci návrhu ústavního zákona musí Česká republika snížit poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu, a to tak, že celková výše dluhu nesmí překročit kritérium podílu hrubého vládního dluhu na hrubý domácí produkt v běžných cenách, a to v míře 60% hrubého domácího produktu. Výše veřejného dluhu se rozumí poměr dluhu veřejných institucí, tj. celkového hrubého dluhu sektoru veřejných institucí v nominální hodnotě, konsolidovaného uvnitř a mezi subjekty a mezi sektory sektoru veřejných institucí, nesplaceného ke konci roku, vyjádřeného jako procentní podíl na nominálním hrubém

¹¹ Důvodová zpráva ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Dostupné: <http://www.asocr.cz>

domácím produktu.¹² V rámci návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Finanční ústava, bude stanoveno pět dluhových pásem, kdy v rámci těchto dluhových pásem budou stanovena veškerá opatření, a která budou stupňována v přímé souvislosti s výší veřejného dluhu. V rámci pěti dluhových pásem, ve kterých se opatření kumulují s růstem dluhu, se odečítá výše rezervy na předfinancování dluhu.

V rámci návrhu toto ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti je přímo stanoveno, že celková výše dluhu obce či kraje nesmí překročit 60% průměru jejich skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky. Pokud obec či kraj tento rámec překročí, obec či kraj musí tento dluh snížit dle zákona stanoveného postupu. V případě nepřijetí pravidel pro snižování zadluženosti, stát ročně zadrží část daňových příjmů obce a kraje, a to ve výši 5% z rozdílu mezi dluhem a 60% průměrného příjmu za poslední čtyři roky. Zadržené prostředky budou využity na splacení dluhu, který vznikl před zadržením finančních prostředků. Tento sankční mechanismus, v případě přijetí ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, by mohl být aplikován v roce 2018. V případě přijetí tohoto ústavního zákona tzv. Finanční ústavy, bude jeho prostřednictvím zvýšena předvídatelnost vývoje zadluženosti sektoru veřejných financí. V souvislosti s přijetím Finanční ústavy by měla být zřízena Národní rozpočtová rada, jejímž hlavním úkolem by byl dohled nad fiskální disciplínou vlády.

V rámci návrhu ústavního zákona č. 75/14 o rozpočtové odpovědnosti, finanční ústava, se vychází z principu vyvození odpovědnosti vůči orgánům a subjektům, které se zásadní mírou podílely na vzniku vysoké úrovně zadlužení České republiky. Opatření jsou realizována kumulativně, tedy v případě, že dluh přesáhne určitou hranici, je ústavním zákonem uložena povinnost také realizovat opatření, která mají být realizována při nižší hranici dluhu¹³. Inspirací pro návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je zahraniční právní úprava této právní oblasti. V různých modifikacích ji lze nalézt například ve Francii, Maďarsku, Slovensku či Španělsku.

¹² Důvodová zpráva ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Dostupné: <http://www.asocr.cz>

¹³ Důvodová zpráva ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti, Dostupné: <http://www.asocr.cz>

Tabulka č. 1: Přehled dluhových pásem dle návrhu ústavního zákon č. 75/14 o rozpočtové odpovědnosti

Procentuální podíl na HDP	Stanovená opatření
Nižší podíl než 45% na HDP	Nejsou stanovena žádná specifická opatření. Fungují fiskální pravidla.
45% - nižší než 50% na HDP	V tomto případě vláda předkládá poslanecké sněmovně odůvodnění zvýšení státního dluhu. Je povinna také navrhnout opatření proti růstu státního dluhu na následující kalendářní rok. Dochází k omezování poskytovaných státních záruk. Platová základna pro výpočet platů představitelů veřejné moci se sníží v následujícím roce o 20 %.
50% - nižší než 55% na HDP	Vláda rozhodne o vázání min. 3 % výdajů schváleného státního rozpočtu již v daném roce. Návrhy výdajů státního rozpočtu nesmí přesahovat výdaje z předchozího roku.
55% - nižší než 58% na HDP	Vláda předkládá návrh na vyrovnaný či přebytkový státní rozpočet. Opatření spočívá ve skutečnosti, že ostatní veřejné organizace nesmí po dobu tohoto zadlužení přijímat dlouhodobé závazky, které by mohly zvyšovat zadlužení. Platová základna pro výpočet platů představitelů veřejné moci se sníží v následujícím roce o 20 %.
Větší podíl než 58% na HDP	V tomto případě vláda požádá poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry. V případě kdy vysloví poslanecká sněmovna vládě důvěru, postupuje se po dobu dvanácti měsíců, ode dne vyslovení důvěry vládě, postupem uvedeným v předchozích bodech.

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě informací převzatých z návrhu ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti

V současné době prochází finanční ústava legislativním procesem, v rámci kterého se můžeme setkat s různými názory na návrh tohoto ústavního zákona. Mnozí finanční ústavu hodnotí, jako krok správným směrem. Je více než vhodné mít v dnešní ekonomické situaci České republiky stanovena pravidla rozpočtové odpovědnosti na období, kdy se zvyšuje deficit státního rozpočtu a narůstá tak veřejný dluh. Na druhou stranu je nutné se zabývat otázkou, zda schválení návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti nevnese do

vládního systému dojem, že problém deficitního státního rozpočtu je přijetím tohoto ústavního zákona vyřešen a řešení této problematiky bude odsunuto na okamžik, kdy se v rámci deficitního podílu státního rozpočtu budeme blížit k procentuálnímu podílu na hrubém domácím produktu, který je v ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti přímo uveden. Obdobná situace nastala v Polské republice, kdy rozpočtová odpovědnost nebyla řešena, a přijetí ústavního zákona navodilo dojem, že problém rozpočtové odpovědnosti je vyřešen, avšak do doby než se Polská republika přiblížila k limitu, kdy byly automaticky aplikovány sankce. Polská republika tuto situaci řešila cestou účetních podvodů a přesunů státních výdajů. V tomto případě je možné konstatovat, že záleží na státní politické situaci a na politických stranách, které by měly mít motivaci situaci rozpočtové odpovědnosti, a deficitního státního rozpočtu řešit, a nespokojí se pouze s přijatým ústavním zákonem.

V rámci vnitrostátních právních předpisů je možné porušení rozpočtové kázně též posuzovat dle ustanovení § 22, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, avšak pouze v rámci rozpočtových pravidel územně samosprávných celků. Toto ustanovení zákona bylo změněno novelou v podobě právního předpisu 465/2011 Sb., která nabyla účinnosti dne 30. 12. 2012. V ustanovení § 22, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je přímo upravena problematika neoprávněného použití, nebo zadržetí peněžních prostředků z rozpočtu územního samosprávného celku. Za neoprávněné použití finančních prostředků je považováno každé použití finančních prostředků, které je v rozporu se zákonem, smlouvou či rozhodnutím, na základě kterého byly finanční prostředky poskytnuty z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, dobrovolného svazku obcí, Regionální rady regionu soudržnosti. Za neoprávněné použití finančních prostředků se také považuje jednání, kdy příjemce peněžních prostředků není schopen prokázat, jak byly finanční prostředky využity. Fyzická osoba, právnická osoba, nebo organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty.¹⁴

V souvislosti s vnitrostátními právními předpisy je dále nutné zmínit zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, kdy je porušení rozpočtové kázně přímo upraveno v ustanovení § 44 a následující předmětného zákona. Dle tohoto ustanovení je za porušení rozpočtové kázně považováno neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu, stejně tak, jako neoprávněné zadržetí či použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu, nebo státních finančních aktiv. Za

¹⁴ Ustanovení § 22, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

porušení rozpočtové kázně se považuje i nevrácení peněžních prostředků v termínu stanoveném v rozhodnutí ze strany poskytovatele do státního rozpočtu, nebo Národního fondu¹⁵. V případě, kdy je daným subjektem porušena rozpočtová kázeň, je tato skutečnost spojena s povinností, prostřednictvím místně příslušného územního pracoviště finančního úřadu, provést odvod do státního rozpočtu. Tento právní předpis se vztahuje k úpravě sestavování, schvalování státního rozpočtu, včetně všech úkonů s tím souvisejících, včetně porušení rozpočtové kázně a povinností s tím spojených, pro subjekty, z jejichž strany došlo k porušení rozpočtové kázně.

V rámci rozpočtové odpovědnosti lze aplikovat i jiné právní předpisy, které budou rozebrány v dalších kapitolách této disertační práce. Dle názoru autora je v současné celosvětové ekonomické situaci více než vhodné přistoupení České republiky k Fiskálnímu paktu Evropské unie, který je zacílen primárně na snižování státních deficitů jednotlivých členských států. Dle názoru autora by Česká republika měla, příjmovou ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, Finanční ústavu, která by řešila, jak snižování státního deficitu, tak dohled nad hospodařením s veřejnými financemi. Přijetí ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti by bylo pro Českou republiku pozitivní i s ohledem na současné plýtvání s veřejnými prostředky ze strany státních orgánů. Stejně tak by přijetí tohoto ústavního zákona znamenalo určitou „brzdu“ pro politický systém stran, které se v rámci svých předvolebních slibů zavazují k finančním investicím, které nejsou s ohledem, na nedostatek finančních prostředků v rámci státního rozpočtu, reálné. Tyto skutečnosti pak vedou k následnému zvýšení daňového zatížení poplatníků daní a z jejich strany k vytváření šedé ekonomiky. V dnešní ekonomické situaci je tedy více než vhodné v rámci České republiky mít stanovena pravidla rozpočtové odpovědnosti na období, kdy se stále zvyšuje deficit státního rozpočtu a narůstá tak státní dluh.

V případě přijetí návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je však nutné také mít na vědomí, že přijetí této právní normy problematika rozpočtové odpovědnosti není vyřešena. Dle názoru autora, zde může hrozit nebezpečí, že Česká republika, i v případě přijetí této právní normy, bude nadále nehospodárně zacházet s veřejnými prostředky a problematika rozpočtové odpovědnosti bude řešena až v okamžiku, kdy Česká republika dosáhne stanoveného limitu, na základě kterého je nutné přijmout rozpočtová opatření a sankce. Je nutné, aby se současní i budoucí vládní představitelé České republiky zamysleli nad současnou ekonomickou situací České republiky a deficitní státní rozpočet řešili i jiným

¹⁵ Ustanovení § 44, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

způsobem nežli zvyšováním daňového zatížení daňových poplatníků a snažili se podporovat ekonomický trh České republiky a vytvářeli podmínky pro jeho rozvoj. S tím souvisí i otázka podpory tuzemských podnikatelů v rámci jejich podnikatelské činnosti, kteří mají v současné době velmi omezující podmínky pro rozvoj svého podnikání a jsou vystavováni vysoké konkurenci, v podobě zahraničních podnikatelů a jejich financování ze zahraničí.

V případě přijetí ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je nutné také pod tuto kapitolu zahrnout termín rozpočtová zodpovědnost. Rozpočtovou zodpovědnost lze aplikovat v případě porušení ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Česká republika, v tomto případě, tedy ponese přímo důsledky související s porušením rozpočtové odpovědnosti, které z ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti pro Českou republiku přímo vyplývají. Rozpočtovou odpovědnost lze také definovat jako princip odpovědnosti za činnosti, které se rozpočtovou odpovědností přímo souvisí, tedy za činnosti, které jsou vykonávány státními orgány a vedou k neustálému zvyšování státního dluhu, což může mít za následek aplikaci sankcí v případě překročení stanovené hranice státního dluhu. V tomto případě je možné uvést, jako demonstrující příklad nevhodné a neúčelné využívání státních prostředků.

2. Regionální politika Evropské unie

Regionální politika Evropské unie je významnou částí politiky sociální, hospodářské a politiky soudržnosti. Politika soudržnosti neboli regionální politika je politikou, jejímž hlavním úkolem je snižování meziregionálních nerovností jednotlivých oblastí. Jejím prostřednictvím se snaží Evropská unie a jednotlivé členské státy snížit rozdíly mezi životní úrovní jednotlivých regionů a aktivně bojovat proti regionálním rozdílům, s cílem dosáhnout vyrovnanosti a stejné úrovně všech regionů v rámci Evropské unie. Samotná realizace regionální politiky záleží na samotných členských státech, zatímco koordinace a harmonizace spadá do kompetencí příslušných orgánů Evropské unie. V dokumentech Evropské unie se používá několik pojmů, které je nutné v souvislosti s touto disertační prací vymežit a vysvětlit. Prvním pojmem je pojem **politika soudržnosti**, což je pojem, který je nadřazený pojmu **regionální politika**, či pojmu **strukturální politika**, jelikož může disponovat i jinými nástroji, než jakými disponuje regionální či strukturální politika. Pojem strukturální politika se vztahuje především na politická opatření, která jsou prováděna ze strany Evropského fondu regionálního rozvoje, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Regionální politika představuje soubor nástrojů na podporu opatření vedoucích k růstu ekonomických aktivit. Základní podmínkou pro

regionální politiku a její aplikaci je jasné definování priorit a koncentrace prostředků na tyto priority. Regionální politiku lze označit za politiku solidarity. Prostřednictvím této politiky Evropská unie přispívá k rozvoji zaostalých regionů, regionů, ve kterých je zemědělství na ústupu. Hlavním cílem regionální politiky je posílení hospodářské, sociální i územní soudržnosti Evropské unie¹⁶.

V současné době představuje regionální politika jednu z komunitárních politik Evropské unie, jejíž realizace a příjem finančních prostředků určených na regionální politiku je závislá na iniciativě jednotlivých členských států a orgány Evropské unie provádějí pouze koordinaci a harmonizaci této oblasti. Politika soudržnosti je založena na článku 158, Smlouvy o Evropském společenství, ve kterém je přímo stanoveno, že cílem Společenství je podporovat harmonický vývoj a za tímto účelem Evropská unie rozvíjí a prosazuje svoji činnost vedoucí k posilování hospodářské a sociální soudržnosti (regionální politiky)¹⁷. Regionální politika je v rámci Evropské unie upravena celou řadou právních aktů, mezi které lze zařadit následující právní akty:

1/ **Nařízení Rady č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení EV č. 1260/1999.** V tomto nařízení jsou stanovena základní pravidla pro

Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti a vymezuje cíle, k jejichž realizaci mají tyto fondy přispívat. Toto nařízení dále vytyčuje cíle pro politiku soudržnosti, které jsou následující:

- **Cíl Konvergence** – tento cíl je určen na urychlení přibližování a odstranění disparit nejméně rozvinutých regionů členských států, tím že zlepšuje podmínky pro jeho růst, podmínky pro hospodářství, zemědělství a průmysl a dále také pro zvýšení zaměstnanosti.
- **Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost** – je zaměřen na posílení konkurenceschopnosti a atraktivnosti regionů. Dále je určen pro podporu a zlepšování životního prostředí, rozvoje trhů, inovace, podporu podnikání apod.
- **Cíl Evropská územní spolupráce** – tento fond je zaměřen na přeshraniční spolupráci prostřednictvím společných regionálních iniciativ příhraničních regionů jednotlivých členských států, které spolu sousedí.

¹⁶ PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut

¹⁷článek 158, smlouvy o Evropském společenství,

Dostupné: <https://www.euroskop.cz/8917/sekce/zakladajici-smlouvy/>

Toto nařízení je založeno na zásadě řízení sdíleného Unií, členskými státy i regiony a stanovuje tak nový postup programování, tak nové normy pro finanční řízení, kontrolu a hodnocení projektů¹⁸.

2/ **Nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropského společenství č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení č. 1783/1999.**

Hlavním úkolem Evropského fondu pro regionální rozvoj je podporovat investice a přispívat ke snížení rozdílů mezi jednotlivými regiony Evropské unie. Mezi priority tohoto fondu patří výzkum, inovace, ochrana životního prostředí a investice do infrastruktury.

3/ **Nařízení Evropského Parlamentu a Rady Evropského společenství č. 1081/2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení č. 1784/1999.**

Hlavním úkolem Evropského sociálního fondu je přispět k posílení hospodářské a sociální politiky Evropské unie, a to zlepšováním pracovních příležitostí a zvyšováním možnosti zaměstnanosti. Fond podporuje projekty, které jsou zaměřené na posílení sociálního prostředí, zvýšení a zlepšení lidského kapitálu a zvýšení výkonnosti veřejné správy a místní samosprávy. *Toto nařízení bylo zrušeno v rámci nového programového období 2014 – 2020.*

4/ **Nařízení Rady Evropského společenství č. 1084/2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1164/1994.**

Hlavním úkolem Fondu soudržnosti je přispívat k posilování hospodářské a sociální soudržnosti.

5/ **Nařízení Evropského Parlamentu a Rady Evropského společenství č. 1082/2006 o evropském seskupení pro území spolupráci.** Evropské seskupení pro územní spolupráci financuje projekty přeshraniční spolupráce. Seskupení určuje také opatření pro mezinárodní spolupráci, na které se také finančně podílí Evropský fond pro regionální rozvoj, nebo Evropský sociální fond¹⁹.

Shora uvedené právní předpisy stanovují základní rámec pro uplatňování a realizaci politiky soudržnosti a byly rozhodné pro programové období 2007 – 2013.

Vzhledem k tomu, že Evropská unie realizuje cíle regionální a strukturální politiky v sedmiletých cyklech, tedy v sedmiletých programových obdobích, zpracovávají členské země vždy nové programové dokumenty, v nichž jsou nastaveny nové cíle a priority, které mají být

¹⁸ PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut

¹⁹ PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut

v rámci daného programového období splněny a za účelem splnění těchto cílů jsou vypláceny finanční prostředky ve formě dotací.

Dne 6. 10. 2011 byl ze strany Evropské komise zveřejněn balíček šesti nových nařízení v rámci programového období 2014 – 2020. Tyto nařízení mají zajistit jednotná pravidla pro vyplácení finančních prostředků z Evropské unie a v první řadě vzájemnou koordinaci mezi jednotlivými fondy a programy. Hlavním cílem nového programového období 2014 – 2020 je přispívat, a to prostřednictvím fondů, k naplňování strategie EU 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Na základě tohoto dokumentu zpracoval každý z členského státu Dohodu o partnerství, která byla posuzována a schvalována Evropskou komisí. V tomto dokumentu nalezneme mimo jiné i rozdělení přidělených finančních prostředků pro každý z podporovaných cílů.

1/ **EU 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.**

Jedná se o dokument, který obsahuje hlavní hospodářskou reformní agendu Evropské unie. Nahrazuje Lisabonskou strategii, která obsahovala výhled do roku 2010. Obsahem této Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění tvoří pět cílů, které byly schváleny Evropskou radou dne 17. června 2010, a které mají být dosaženy v rámci celé Evropské unie. Hlavním cílem této Strategie je dosažení hospodářského růstu a podpora sociální a územní oblasti, spočívající v úsilí o dosažení zaměstnanosti žen a mužů ve věku od 20 – 60 let, zlepšení podmínek pro výzkum a vývoj, snížení emise skleníkových plynů, zlepšení úrovně vzdělání, podpora sociálního začlenění. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění se výrazně dotýká hospodářského a sociálního prostředí jednotlivých členských států. S přímou souvislostí s tímto dokumentem byly jednotlivé členské státy vyzvány, aby si stanovily své národní cíle, které by byly implementovány a byly stanoveny jednotlivé nástroje, které jsou nutné k naplnění stanovených cílů. Na základě této skutečnosti schválila, dne 7. června 2010, Vláda České republiky některé kvantifikované národní hlavní cíle a podcíle Strategie Evropy 2020. Česká republika si stanovila následující národní cíle: zaměstnanost, investice do výzkumu a vývoje, zvyšování energetické účinnosti, vzdělání, sociální začleňování a snižování chudoby²⁰.

2/ **Dohoda o partnerství.** V souvislosti se Strategií pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění je nutné uvést také Dohodu o partnerství. Jedná se o dokument, který je vypracovaný jednotlivými členskými státy Evropské unie, který stanovuje cíle a priority pro

²⁰ Strategie Evropa 2020 a ČR,
Dostupné: <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/cr/eu-2020-a-cr-78696/>

využívání strukturálních a investičních fondů za účelem naplnění strategie Evropa 2020. Jedná se tedy o zastřešující strategický dokument pro programové období 2014 – 2020, který je založen na analýze současné sociální a ekonomické situaci každého členského státu Evropské unie. Na této analýze jsou stanoveny priority pro financování každého členského státu Evropské unie v letech 2014 – 2020 při současném naplňování stanovených cílů Evropské unie. Dohoda o partnerství je nadřazena jednotlivým programům v rámci programového období 2014 – 2020, které z ní z hlediska svého zaměření a obsahu vycházejí a má stejnou úlohu jako Národní strategický referenční rámec v programovém období 2007 - 2013. Dohoda o partnerství analyzuje a uvádí současnou socioekonomickou situaci, rozdílnosti v rámci jednotlivých regionů, rozvojové potřeby v České republice. Tyto skutečnosti jsou základním ukazatelem pro požadovanou podporu z Evropské unie v rámci programového období 2014 – 2020. Součástí Dohody o partnerství jsou i opatření, která musí být ze strany České republiky splněna, aby jí bylo umožněno řádně čerpat finanční prostředky v rámci programového období 2014 – 2020. Nařízení pro ESI fondy ukládalo České republice, stejně tak jako ostatním členským státům, povinnost předložit Dohodu o partnerství nejpozději do 22. 4. 2014. Konečná podoba Dohody o partnerství byla schválena ze strany Evropské komise dne 26. 8. 2014. Jedná se tedy o velmi zásadní dokument, jelikož právě na tento dokument je navázáno schvalování jednotlivých programů, za jejichž přípravu jsou odpovědné jednotlivé řídicí orgány.

Jednotlivá pravidla Dohody o partnerství vycházejí z nařízení Evropského parlamentu a Rady EU pro jednotlivé fondy.

Jedná se o tyto nařízení:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU ohledně EFRR, ESF, FS, EZFRV a ENRG, jichž se týká Společný strategický rámec a o zrušení nařízení Evropského společenství č. 1083/2006,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o ustanovení týkajících se EFRR a cíle Investice pro růst a zaměstnanost,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o zrušení nařízení Evropského společenství č. 1081/2006,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o ustanoveních týkající se podpory z EFRR pro cíl Evropská územní spolupráce,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o podpoře rozvoje venkova z EZFRV,

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky,
- Nařízení Evropské unie a EUROATOM č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady EU, ze dne 25. 10. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Evropské unie a o zrušení nařízení Rady EU č. 1605/2002²¹.

2.1. Regiony Evropské unie

Pro regionální politiku Evropské unie byl významný rok 1988, ve kterém bylo celé území Společenství rozděleno na tzv. NUTS a byla zavedena klasifikace územních statistických jednotek. Toto rozdělení bylo vytvořeno především pro potřebu EUROSTATU, a to zejména pro využívání sestavování různých statistických srovnání jednotlivých území Evropské unie. Území tedy bylo rozděleno následovně:

1. **NUTS 0** – Nejvyšší úroveň – stát.
2. **NUTS I** – Makroregionální úroveň – územní jednotka velkých oblastí, obvykle umělé konglomeráty nižších jednotek. Větší význam má pouze v Německu a ve Spojeném Království, kde jsou spolkové země. V České republice je na této úrovni jednou jednotkou NUTS 1.
3. **NUTS II** – Regionální úroveň odpovídající střední úrovni administrativního členění zemí Evropské unie (např. regiony ve Francii, Nizozemku a spolkové země v Rakousku). Na této úrovni má Česká republika osm jednotek NUTS 2, kterými jsou Praha, Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod a Moravskoslezsko.
4. **NUTS III** - Regionální politika odpovídající nižšímu článku administrativního členění (např. provincie v Itálii a ve Španělsku). V České republice tuto úroveň reprezentují kraje.
5. **NUTS IV** – Jediná hierarchická úroveň NUTS, která není obsazena ve všech zemích Evropské unie. Je však velmi důležitá pro menší země, kde reprezentuje tato úroveň administrativní členění státu. V České republice se jedná o okresy.
6. **NUTS V** – Nejnižší jednotka. Obvykle se jedná o obec, či skupinu obcí, resp., městských čtvrtí. V České republice jsou touto jednotkou převážně obce²².

²¹ Pravidla řízení a koordinace Dohody o partnerství

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>

²² PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut

Další rok, který byl významný pro regionální politiku, byl rok 2003. V tomto roce bylo přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1059/2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek NUTS. Klasifikace NUTS dle tohoto nařízení plně nahradila klasifikaci územních statistických jednotek vytvořenou EUROSTATEM ve spolupráci s národními statistickými úřady jednotlivých členských států. Klasifikace NUTS je dle tohoto nařízení hierarchická. Jednotlivé členské státy rozděluje na územní jednotky úrovně NUTS 1, každou z těchto jednotek rozděluje na územní jednotky úrovně NUTS 2 a územní jednotky NUTS 2 jsou dále rozděleny na územní jednotky úrovně NUTS 3. Každý z jednotlivých členských států Evropské unie má právo si sám ze své vlastní iniciativy stanovit podrobnější územní členění. Velikost NUTS v jednotlivém členském státě se musí pro danou úroveň NUTS nacházet v příslušných hodnotách dle počtu obyvatel, jež jsou stanoveny na základě shora uvedeného nařízení. V tomto nařízení je tedy stanovena minimální a maximální hodnota počtu obyvatel pro tři základní úrovně NUTS u jednotlivých regionů, která je následující:

Tabulka č. 2: Klasifikace NUTS

Úroveň	Minimum obyvatel na území	Maximum obyvatel na území
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800. 000

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě podkladů z
Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1059/2003 o zavedení společné klasifikace územních
statistických jednotek NUTS

NUTS 1 je tedy územní jednotkou typu velikých oblastí daného státu. Je největší regionální srovnávací jednotkou. Je obvykle tvořena několika jednotkami na úrovni NUTS 2. NUTS 2 je jednotkou řádově nižší, nejčastěji odpovídá úrovni středního článku územně správního členění daného státu. NUTS 3 je jednotkou odpovídající úrovni nejnižšího územně správního regionu státní správy. NUTS 4 (nyní první hierarchická jednotka LAU 1) není legislativně vymezena a jako územní jednotka není v řadě členských států Evropské unie stanovena. NUTS 5 (nyní druhá hierarchická jednotka LAU 2) není legislativně vymezena a je nejmenší lokální jednotkou zpravidla na úrovni obce.

Pro regionální politiku Evropské unie v České republice mají rozhodující význam regiony na úrovni NUTS 2, neboť mají přímou vazbu na podporu ze strukturálních fondů a Fondů soudržnosti. Pro financování ze strukturálních fondů v rámci stanoveného cíle

Konvergence v programovém období 2007 – 2013, byly způsobilé pouze regiony odpovídající úrovni NUTS 2, jejichž HDP na obyvatele měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů Společenství byly nižší než 75% průměru HDP Evropské unie na obyvatele. Pro financování z Fondů soudržnosti byly způsobilé členské státy, jejichž HND na obyvatele měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů Společenství byly nižší než 90% průměru HND EU 25, a které měly program pro splnění podmínek hospodářské konvergence, který byl zaměřen na vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí²³. Z tohoto důvodu byly na území České republiky vytvořeny územní statistické jednotky NUTS 2, které jsou uvedeny v kapitole 3 této disertační práce právě z důvodů možnosti čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů pro programové období 2007 – 2013, a z Fondů soudržnosti.

2.2. Principy Regionální politiky Evropské unie

Regionální politika Evropské unie vychází ze čtyř základních principů, které se uplatňují při využívání prostředků, které jsou poskytovány jednotlivým členským zemím ze strukturálních fondů. Mezi tyto principy patří:

1. **Princip koncentrace:** Tento princip je založen na skutečnosti, že pro využívání prostředků z příslušných fondů, musí být tyto finanční prostředky využity co nejúčelněji v souladu s předloženými projekty na předem stanovené a dané cíle. Tyto cíle musí přinést maximální užitek, a to v regionech, ve kterých jsou patrné ty největší regionální disparity a rozdíly.
2. **Princip partnerství:** Tento princip je založen na úzké spolupráci mezi Evropskou komisí a odpovídajícími orgány jednotlivých členských států. Cílem tohoto principu je zajištění rozdělování poskytovaných finančních prostředků.
3. **Princip programování:** Tento princip je založen na přijímání rozhodnutí a financování v několika fázích, které jsou určeny k víceletému provádění společných projektů za účelem dosažení Společenstvím stanovených cílů. Na základě tohoto principu jsou vlády jednotlivých členských států Evropské unie povinny předkládat Evropské komisi kompletní programy, které vedou k řešení regionálních disparit v rámci jednotlivých regionů. Prostředky ze strukturálních

²³ PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut

fondů jsou pak následně alokovány na takto schválené programy, které se následně, na základě a v souladu s předloženými programy, realizují.

4. **Princip doplňkovosti:** Tento princip je založen na skutečnosti, že finanční prostředky poskytované ze strukturálních fondů by neměly sloužit jako náhrada národních strukturálních subvencí. Finanční prostředky ze strukturálních fondů mají jen doplňovat výdaje ze státního rozpočtu daného členského státu či veřejných rozpočtů v příslušné oblasti²⁴.

2.3. Financování regionální politiky z Evropské unie

V rámci financování regionální politiky z Evropské unie byla přijata opatření, a to jak pro programové období 2007 – 2013, tak i pro programové období 2014 – 2020. Tyto opatření mají omezit roztržitost fondů a mají stanovit jasná pravidla pro výběr regionů, které pro svůj rozvoj potřebují nejvíce podporu v rámci regionální politiky. Financování regionální politiky Evropské unie je tedy podmíněno programováním, které je založeno na povinnosti zpracovávat víceleté rozvojové programy.

V programovém období 2007 – 2013 strukturální fondy nepřispívaly k financování jednotlivých akcí, ale k podpoře rozvojových programů. Evropská unie používala v rámci programového období 2007 - 2013 na financování regionální politiky Evropské unie a k realizaci záměrů regionální politiky zejména tyto fondy:

1. **Evropský fond regionálního rozvoje:** Jednalo se o fond, který má nejvíce finančních prostředků a byl tak největším strukturálním fondem.
2. **Evropský sociální fond:** Jeho hlavní prioritou byl zaměstnanost. Fond se podílel na vytváření nových pracovních míst, zvyšování profesní kvalifikace.
3. **Fond soudržnosti:** Prostřednictvím tohoto fondu byl financován především rozvoj dopravní infrastruktury a ochrana životního prostředí.
4. **Fond solidarity EU:** Tento fond vznikl na základě povodní v roce 2002. Tento fond se tedy zaměřoval na pomoc regionům členských zemí Evropské unie, které byly zasaženy přírodní, technickou či ekologickou katastrofou.

²⁴ PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut

Pro programové období 2014 – 2020 používá Evropská unie k realizaci regionální politiky zejména tyto fondy:

1. **Evropský fond regionálního rozvoje:** Tento fond se zaměřuje především na posilování hospodářství. Podporuje výstavbu silnic, železnic, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, rekonstrukci kulturních památek, zavádění služeb veřejné správy, apod. **Podporovány jsou investiční projekty.**
2. **Evropský sociální fond:** Cílem podpory jsou zejména oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů. Dále jsou podporovány programy pro osoby se zdravotním postižením, znevýhodněné skupiny obyvatel, tvorba vzdělávacích programů apod. **Podporovány jsou neinvestiční projekty.**
3. **Fond soudržnosti:** Tento fond je určen na podporu chudších států, nikoli jednotlivých regionů. **Jsou z něj podporovány investiční projekty většího rozsahu.**
4. **Evropský národní a rybářský fond:** Fond slouží zejména na podporu rybolovu. Tento fond podporuje zejména projekty, které vedou k ochraně životního prostředí. Financovány jsou aktivity týkající se mořského a vnitrozemského rybolovu.
5. **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova:** Tento fond podporuje zejména rozvoj venkova a slouží zejména ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví.

Finanční toky z rozpočtu Evropské unie probíhají ve čtyřech základních liniích:

1. Evropská komise stanoví celkový objem svého závazku na jednotlivé programy a fondy za příslušné programové období. Po schválení programu je České republice zaslána na zdrojový účet platebního certifikačního orgánu (PCO) ²⁵předběžná platba.
2. Evropská komise zasílá předběžné platby a platbu konečného zůstatku České republice na zdrojový účet na základě žádostí, které jsou podloženy příslušnými dokumenty.
3. Platební certifikační orgán provádí převody prostředků z rozpočtu Evropské unie na příjmové účty organizačních složek státu či regionů soudržnosti.

²⁵ **Platební certifikační orgán:** je ústřední orgán státní správy zodpovědný za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých České republice z rozpočtu Evropské unie. Tuto funkci plní pověřený útvar – odbor Národní fond Ministerstva financí

4. Následně jsou uvolňovány prostředky státního rozpočtu, z kterých mají být kryté prostředky z rozpočtu Evropské unie.

Hlavní zásadou při využívání prostředků z rozpočtu Evropské unie je přísné oddělení linie řídicí, platební, certifikační a auditní. Řídící orgány této oblasti určuje vláda. Usnesením vlády č. 175, ze dne 22. 2. 2006 a č. 603, ze dne 24. 5. 2006, byly určeny pro programové období 2007 – 2013, níže uvedené Řídící orgány. V rámci regionální politiky byly v případě výborů Regionálních rad regionů soudržnosti, a to na základě rozhodnutí příslušných ministrů, určeny útvary, které budou zabezpečovat činnosti Řídících orgánů tak, aby byla zajištěna podmínka nezávislosti a oddělení funkce řídicí, platební a auditní. Oddělení certifikační funkce je zajištěno jmenováním nezávislého certifikačního orgánu, kterým je platební certifikační autorita.

Tabulka č. 3: Přehled řídicích orgánů v rámci jednotlivých operačních programů pro období let 2007 – 2013

Cíl Konvergence	
OP Lidské zdroje a nezaměstnanost	Ministerstvo práce a sociálních věcí
OP Podnikání a inovace	Ministerstvo průmyslu a obchodu
OP Doprava	Ministerstvo dopravy
OP Životní prostředí	Ministerstvo životního prostředí
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
OP Výzkum a vývoj pro inovace	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
OP Technická pomoc	Ministerstvo pro místní rozvoj
ROP pro NUTS II Jihovýchod	Regionální rada Jihovýchod
ROP pro NUTS II Jihozápad	Regionální rada Jihozápad
ROP pro NUTS II Moravskoslezsko	Regionální rada Moravskoslezsko
ROP pro NUTS II Střední Čechy	Regionální rada Střední Čechy
ROP pro NUTS II Střední Morava	Regionální rada Střední Morava
ROP pro NUTS II Severovýchod	Regionální rada Severovýchod
ROP pro NUTS II Severozápad	Regionální rada Severozápad
Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	
OP Praha - Adaptabilita	Hlavní město Praha
OP Praha – Konkurenceschopnost	Hlavní město Praha
Cíl Evropská územní spolupráce	
OP Přeshraniční spolupráce	Ministerstvo pro místní rozvoj

Zdroj: vlastní zpracování autora na základě podkladů Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU pro období let 2007 – 2013

Usnesením vlády č. 867, ze dne 28. 11. 2012 a č. 535, ze dne 9. 7.2014, byly určeny následující Řídící orgány pro programové období 2014 – 2020. Z níže uvedené tabulky je patrné, že Regionální rady Regionů soudržnosti již nejsou řídicími orgány, jak tomu bylo v programovém období 2007 – 2014, ale jejich činnost je delegována na příslušná ministerstva.

Tabulka č. 4: Přehled řídicích orgánů v rámci jednotlivých operačních programů pro období let 2014 - 2020

Cíl Investice pro růst a zaměstnanost (EFRR, ESF, FS)	
OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	Ministerstvo průmyslu a obchodu
OP Výzkum, vývoj a vzdělávání	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
OP Zaměstnanost	Ministerstvo práce a sociálních věcí
OP Doprava	Ministerstvo dopravy
OP Životní prostředí	Ministerstvo životního prostředí
Integrovaný regionální OP	Ministerstvo pro místní rozvoj
OP Technická pomoc	Ministerstvo pro místní rozvoj
OP Praha – pól růstu ČR	Hlavní město Praha
Cíl Evropská územní spolupráce (EFRR)	
Program přeshraniční spolupráce mezi ČR a PR	Ministerstvo pro místní rozvoj
ENRF	
OP Rybářství 2014 - 2020	Ministerstvo zemědělství

Zdroj: Vlastní zpracování
na základě podkladů Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 - 2020

Každý Řídící orgán odpovídá za zavedení a udržování řídicího a kontrolního systému v souladu s požadavky Evropské komise a příslušných předpisů Evropské unie a předpisů České republiky, a to zejména:

1. Zajišťuje, že projekty určené ke spolufinancování z prostředků rozpočtu Evropské unie jsou vybírány na základě kritérií, která jsou schválena pro daný program.
2. Skutečně vynaložené výdaje na operace, které jsou vykázány příjemci finančních prostředků, jsou v souladu s předpisy Evropské unie a předpisy České republiky.
3. Zajišťuje existenci a řádnou funkci systému pro záznam a uchovávání účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci v rámci příslušného

operačního programu, která jsou nezbytná pro finanční řízení, monitorování, ověřování, audit a hodnocení.

4. Vypracovává výroční a závěrečné zprávy o provádění a po schválení Ministerstva vnitra je předkládá Evropské komisy.
5. Zodpovídá za zajištění financování programu z národních veřejných zdrojů. Musí zajistit, aby v příslušné kapitole státního rozpočtu a také v rozpočtech organizačních složek státu a krajů, regionech soudržnosti, byly pro daný rok rozpočtovány požadované prostředky.
6. V rámci příslušného operačního programu odpovídá za evidenci, šetření, potvrzení a hlášení nesrovnalostí, jejich další monitoring a ve stanovených případech také za vymáhání prostředků dotčených potvrzenou nesrovnalostí.
7. Předává platebnímu certifikačnímu orgánu rozhodnutí o poskytnutí dotace či jinou formu právního aktu, kterým jsou příjemci přiděleny prostředky.

Konečnou odpovědnost za implementaci jednotlivých operačních programů nesou ministři, do jejich působnosti, v rámci níže uvedeného členění, předmětný program spadá. V případě programového období 2007 – 2013 nesly odpovědnost za implementaci jednotlivých operačních programů a za implementaci jednotlivých operačních programů jednotlivý předsedové Regionálních rad regionů soudržnosti²⁶.

Pro aplikaci další části této disertační práce je nutné si vymezit pojem platební a certifikační orgán (PCO). Výkonem této funkce byl rozhodnutím ministra financí vydaným na základě Usnesení vlády České republiky, č. 198, ze dne 22. 2. 2006, pověřen odbor Národní fond Ministerstva financí.

Platební a certifikační orgán činí tyto funkce:

1. Spravuje prostředky z rozpočtu Evropské unie na účtech zřízených u České národní banky.
2. Certifikuje vynaložené výdaje a zasílá Evropské komisy certifikát o vynaložených výdajích spolu s výkazem výdajů a s žádostí o průběžnou platbu, nebo o konečnou platbu.
3. Přijímá platby z Evropské komise.

²⁶ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,
Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

4. Na základě provedené kontroly správnosti souhrnných žádostí předkládaných Řídicími orgány zpravidla převádí prostředky z rozpočtu Evropské unie na příjmové účty jednotlivých organizačních složek státu.
5. Částky získané zpět vrací do souhrnného rozpočtu Evropské unie před uzavřením předmětného operačního programu, tak že je odečte od částek uvedených ve výkazu výdajů²⁷.

2.4. Finanční toky mezi Evropskou komisí a Českou republikou

Za finanční toky mezi Evropskou komisí a Českou republikou jsou považovány finanční toky probíhající mezi Evropskou komisí a Ministerstvem financí.

Finanční toky prostředků z rozpočtu Evropské unie probíhají ve čtyřech základních liniích:

1. Evropská komise stanoví celkový objem závazku dle fondu a kategorie regionů a po schválení operačního programu zašle České republice na zdrojový účet platebního certifikačního orgánu počáteční předběžnou platbu.
2. Evropská komise zasílá České republice na zdrojový účet platebního certifikačního orgánu roční předběžné platby a průběžné platby, které vypořádávají v průběhu ročního uzavírání účtu a platby ročních zůstatků a konečného zůstatku na základě žádosti o platbu doložených akcí na základě schválené účetní závěrky.
3. Platební certifikační orgán provádí převody prostředků z rozpočtu Evropské unie na příjmové účty organizačních složek státu.
4. Organizační složky státu uvolňují prostředky na předfinancování příjemcům jednotlivých projektů, a to přímo, nebo prostřednictvím státních fondů²⁸.

2.4.1. Předběžná platba

Evropská komise poskytuje České republice předběžnou platbu po vydání rozhodnutí Evropskou komisí k danému operačnímu programu. Po obdržení předběžné platby musí být veškeré následující požadavky na spolufinancování z rozpočtu Evropské unie tj. žádosti o předběžné platby a žádosti o platby konečného zůstatku, které jsou zasílané Evropské komisi, založeny na skutečných výdajích, které byly vynaloženy příjemcem finančních prostředků.

²⁷ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

²⁸ Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 - 2020

2.4.2. Průběžné platby

Platební a certifikační orgán žádá Evropskou komisy o potřebné doplnění zůstatku na zdrojovém účtu, zpravidla v opakovaném časovém období, třikrát ročně. Průběžnou platbu vyplácí Evropská komise v závislosti na dostupných finančních prostředcích, pokud nedošlo k pozastavení plateb poskytovaných finančních prostředků. Celkový souhrn předběžných plateb a průběžných plateb z rozpočtu Evropské unie nesmí překročit 95% celkové alokace Evropské unie na daný operační program.

2.4.3. Platba konečného zůstatku

V tomto případě lze rozlišovat dvě situace, a to částečné uzavření daného programu, či úplné uzavření programu a platba konečného zůstatku.

V případě, kdy je rozhodnuto o **částečném uzavření programu**, přičemž uzavření se týká projektů, které jsou dokončeny ke konci kalendářního roku předchozího období, je platba provedena, jestliže jsou k rukám Evropské komise předloženy dokumenty, kterými jsou výkaz výdajů týkající se daných projektů, prohlášení o částečném uzavření předmětného programu.

V případě, kdy je rozhodnuto o **úplném uzavření předmětného programu**, je platba vyplacena, pokud jsou členským státem k rukám Evropské komise předloženy dokumenty, kterými jsou žádost o platbu, výkaz výdajů, závěrečná zpráva o provádění daného programu, která je vypracována ze strany příjemce finančních prostředků a prohlášení o uzavření předmětného programu.

2.4.4. Ex – Nante plateb

Po poskytnutí zálohové platby příjemci předkládá příjemce vyúčtování zálohové platby a žádost o ex-ante platbu ve lhůtách stanovených v příslušném právním aktu. V případě provádění Ex – post plateb předkládá žádosti o platbu ve lhůtách stanovených v příslušném právním aktu. Zde se tedy postupuje v plném rozsahu dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Žádost o Ex – Nante platbu se tedy skládá ze dvou částí:

1. Vyúčtování předchozí zálohové platby,
2. žádost o platbu dalších prostředků.

System finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie je založen na principu předfinancování prostředků z rozpočtu Evropské unie prostředky ze státního rozpočtu a následného převedení prostředků z rozpočtu Evropské unie ze zdrojového účtu platebního certifikačního orgánu na příjmové účty organizačních složek státu. Platby příjemcům probíhají formou ex – post plateb, kombinovaných plateb, nebo formou ex – ante plateb.

Zdroje státního rozpočtu na předfinancování jsou rozpočtovány dle ustanovení § 8, zákona č. 2018/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a vyhláškou č. 133/2013 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání. Řídící orgány odpovídají za zajištění spolufinancování operačních programů z národních veřejných zdrojů ve svém rozpočtu. Rozpočtované prostředky není možné využít na jiný účel, než na který jsou rozpočtovány²⁹.

Každá rozpočtová kapitola předkládá při sestavování státního návrh státního rozpočtu Ministerstvu financí údaje o výši na předfinancování včetně stanoveného podílu národního spolufinancování. Každá rozpočtová kapitola tedy vychází nejen z výše závazku pro daný rok, ale je nutné zohlednit také zůstatek nároků z nespotřebovaných výdajů na financování operačních programů z předchozího roku, ale též očekávané nové nároky z probíhajících operačních programů³⁰.

3. Regiony soudržnosti v České republice

Regionální politiku v České republice je možno chápat jako činnost státu a regionálních orgánů, jejichž hlavním cílem je přispívat k rozvoji jednotlivých regionů soudržnosti v České republice a odstranit disparity těchto Regionů soudržnosti a snižovat tak rozdíly mezi úrovní rozvoje a přispívat ke zlepšení regionální hospodářské struktury. Zásadním strategickým dokumentem a nástrojem regionální politiky v České republice byla pro programové období 2007 - 2013 Strategie regionálního rozvoje České republiky pro roky 2007 – 2013, kterou přijala vláda dne 17. května 2006. Tato strategie měla zabezpečit provázanost regionální politiky v České republice s regionální politikou Evropské unie a vycházely z ní regionálně zaměřené rozvojové programy financované z národních zdrojů, nebo spolufinancované ze zdrojů Evropské unie. Cílem této strategie bylo také zformování tematických okruhů a vhodných opatření, na základě kterých mělo dojít k podpoře regionálního rozvoje tam kde to je účelné a potřebné. Programové období 2007 – 2013 je již ukončeno a probíhá dočerpání finančních prostředků. V současné době je aktivní programové období 2014 – 2020. Základním strategickým dokumentem pro toto programové období je dokument Evropa 2020 a nástrojem regionální politiky v České republice Dohoda o partnerství. Oblast podpory

²⁹ Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 - 2020

³⁰ Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 - 2020

regionálního rozvoje na území České republiky podrobněji vymezuje pro programové období 2014 – 2020 nově upravená Strategie regionálního rozvoje České republiky, na úrovni kraje Strategie rozvoje územního obvodu kraje³¹. Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ostatními Řídicími orgány regionální politiky pro programové období 2014 – 2020 navrhlo vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podpořit a zvyšovat jeho hospodářskou, sociální a územní soudržnost a odstranit tak disparity ve vztahu k jiným regionům. Jedná se o střednědobý dokument a podle platné právní úpravy je jeho platnost stanovena na období 3 – 7 let. Obsahem Strategie regionálního rozvoje České republiky je zejména analýza regionálního rozvoje, určuje republikové cíle a priority regionální politiky, stanovuje podmínky pro vymezení státem podporovaných region, vymezuje úkoly ostatních řídicích orgánů regionální politiky apod. Strategie regionálního rozvoje pro Českou republiku zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ostatními Řídicími orgány, kraji a sdružením obcí. Strategii regionálního rozvoje schvaluje vláda, a to na základě předloženého návrhu ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Za účelem financování regionální politiky v rámci Ministerstva pro místní rozvoj a ostatních řídicích orgánů se ve státním rozpočtu vyčleňují finanční prostředky na uskutečňování regionální politiky.

Regionální politika České republiky na programové období 2014 – 2020 má dle Strategie regionálního rozvoje České republiky za cíl zajištění dynamického a vyváženého rozvoje území České republiky se zřetelem na kvalitu života a životního prostředí, přispět k snižování regionálních disparit a umožnit využití místního potenciálu pro posílení konkurenceschopnosti jednotlivých území správních celků. Za základní cíle regionální politiky můžeme považovat podpoření zvyšování konkurenceschopnosti a využití ekonomického potenciálu jednotlivých regionů, zmírnění prohlubování negativních regionálních rozdílů a posílení environmentální udržitelnost. Strategie regionálního rozvoje České republiky si tyto cíle klade zejména s ohledem skutečnost, že na základě provedeného hodnocení vývoje regionální politiky za programové období 2007 – 2013, je regionální politika stále na úrovni, kdy jsou patrné rozdíly extrémního charakteru mezi jednotlivými regiony. Jako příklad je možno uvést Ústecký a Karlovarský kraj.

Strategie rozvoje územního obvodu kraje je strategií, která se zaměřuje na určení a realizaci cílů rozvoje kraje, a to zejména s ohledem na vyvážený rozvoj kraje oproti krajům ostatním. Platnost této Strategie nemá časový rámeček. Tato Strategie stanovuje strategické cíle a priority rozvoje kraje a určuje nástroje pro dynamický a vyvážený rozvoj územního obvodu

³¹ ustanovení § 3 odst. 2), zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění

kraje. Návrh Strategie územního obvodu kraje schvaluje zastupitelstvo kraje. K financování regionálního rozvoje daného kraje jsou v rozpočtu příslušného kraje vyčleněny finanční prostředky na uskutečňování regionální politiky.

Pro českou regionální politiku byl velmi významný rok 2000, ve kterém byl schválen zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Tento zákon, až do současné doby stanovoval podmínky pro poskytování podpory regionálního rozvoje s cílem vytvoření podmínek pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti. Přijutím této právní normy se Česká republika velmi přiblížila úpravě regionální politiky Evropské unie.

Významným rokem pro regionální politiku byl také rok 2001. V tomto roce byl dokončen proces utváření územních celků a začalo fungovat zastupitelstvo krajů. V roce 2002 byly dále z důvodů možnosti čerpání finančních prostředků z Evropské unie ustanoveny Regionální rady regionu soudržnosti na úrovni NUTS 2, jejichž základním cílem je získávání finančních prostředků a zavádění regionálních rozvojových programů.

Regiony soudržnosti umožňují realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie v České republice. Nejdůležitějšími nástroji Evropské unie v implementaci této politiky je pomoc poskytovaná ze strukturálních fondů na základě operačních programů vždy pro dané programové období. Tyto regionální operační programy (ROP) jsou definovány jednotlivými členskými státy. Je na členských státech určit v souladu s evropskou legislativou, na jaké aktivity bude z programů přispíváno.

Regiony soudržnosti tedy můžeme definovat, jako základní statistické jednotky v oblasti regionální politiky, kdy je Regionům soudržnosti přidělena podpora ze strukturálních fondů. Území Regionů soudržnosti nejsou správní obvody ani obvody územních samosprávných celků, mají pouze povahu statistických jednotek³². Jejich posláním bylo v programovém období 2007 - 2013 vybírat projekty, které jsou dotované z fondů Evropské unie za účelem podpory regionálního rozvoje, proplácet finanční prostředky a kontrolovat řádné provádění těchto projektů a využívání finančních prostředků v souvislosti s projekty na podporu regionálního rozvoje. Nové programové období 2014 – 2020 však přináší novinky z hlediska funkce a organizace Regionů soudržnosti.

Při přípravě čerpání z evropských fondů bylo nutné definovat struktury, které budou odpovědné za realizaci těchto operačních programů. Kraje a jejich úřady nemohly být využity z důvodu toho, že v hierarchii statistických jednotek Evropské unie, tzv. NUTS, mají jinou úroveň, než jakou požadovala Evropská unie. Evropská unie trvala na existenci řídicích

³² WOKOUN, R., MATES, P.: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*, Praha: Linde Praha, a. s., 2006, str. 19, ISBN 80-7201-547-8

orgánů na úrovni NUTS II. Na tuto úroveň byla směřována podpora z fondů Evropské unie, obsažená v cíli Konvergence a částečně též podpora obsažená v cíli Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.³³ V České republice na této úrovni NUTS II, neexistovali žádné instituce s právní subjektivitou, která byla nutností pro získání podpory z fondů Evropské unie.

První možností, jak tuto situaci řešit bylo ponechat Řídícímu orgánu, Ministerstvu pro místní rozvoj, pravomoci na centrální úrovni, které bylo centrálním koordinátorem pomoci ze strukturálních fondů v České republice, či zvolit náročnější řešení, ke kterému bylo nakonec přistoupeno, a to řešení, při kterém kraje měly nepřímo hlavní slovo, nejen při formulování nástrojů a cílu regionálního operačního programu, při jeho samotné realizaci. Touto cestou bylo vytvoření právních subjektů na úrovni NUTS II a v souladu s legislativou Evropské unie (především nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999), definovat jeho odpovědnost, kompetence, orgány i systém fungování.

To vše bylo nutné vyřešit v poměrně krátké době. Přičemž bylo možno využít stávající zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje, který obsahoval již v té době ustanovení o zřízení a fungování tzv. Regionálních rad regionů soudržnosti (dále také „RR“). V té době byly však Regionální rady regionu soudržnosti bez právní subjektivity.

Úpravou tohoto zákona se tak podařilo alespoň částečně navázat na krátkou historii těchto Regionálních rad, dát jim právní subjektivitu a definovat systém jejich fungování³⁴. Dle tohoto zákona jsou přímo stanoveny podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu, nebo územního obvodu kraje, s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti.³⁵

V souvislosti s novým programovým obdobím 2014 – 2020, kdy Regionální rady regionu soudržnosti již nemají postavení Řídících orgánů, došlo na základě této skutečnosti k novelizaci zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. V rámci této novelizace je v § 1 uvedeno, že tento právní předpis nově stanoví podmínky pro poskytování podpory

³³ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12] Dostupné z

<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

³⁴ SEMORÁD, Z.: Činnost regionálních rad regionů soudržnosti. Urbanismus a místní rozvoj. Ročník XII. Č 5/2009. str. 12. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z http://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-05/03_cinnost.pdf

³⁵ Ustanovení § 1, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje, s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti. Dle této novelizace je Ministerstvo pro místní rozvoj určeno k činnosti zabezpečovat mezinárodní spolupráci na úseku podpory regionálního rozvoje a spolupráci s Evropskými společenstvími v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Ministerstvo pro místní rozvoj je tedy koordinátorem spolupráce mezi Českou republikou a orgány Evropské unie v oblasti podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

Podpora regionálního rozvoje je především zaměřena na oblasti rozvoje podnikání, s cílem vytváření nových pracovních míst, dále na rozvoj lidských zdrojů, kdy má být zabezpečováno vzdělávání a rekvalifikace v souladu s potřebami pracovního trhu, výzkum a technologický vývoj, který má přispívat k celkovému rozvoji regionu, rozvoj cestovního ruchu, zlepšování vybavení regionu infrastrukturou a zajištění dopravní obslužnosti, rozvoj tělovýchovných, sportovních a mládežnických aktivit, rozvoj občanské vybavenosti a rozvoj sociálních služeb, zajištění dostupnosti a zlepšování zdravotnických služeb, opatření k ochraně životního prostředí.³⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ostatními dotčenými ústředními správními úřady na základě průběžné analýzy hospodářského a sociálního rozvoje státu navrhuje vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba s ohledem na vyvážený rozvoj státu a vyrovnávání rozdílů mezi úrovněmi jednotlivých územních celků³⁷. Regiony se soustředěnou podporou státu, které se podle charakteru svého zaostávání člení na:

- **Strukturálně postižené regiony:** V těchto regionech dochází k růstu nezaměstnanosti v důsledku útlumu výrobních podniků a podnikových odvětví.
- **Hospodářsky slabé regiony:** Tyto regiony vykazují nižší úroveň rozvoje, než je průměrná úroveň rozvoje v České republice. Nižší úroveň regionu se stanovuje zejména s ohledem na úroveň trhu práce, úroveň příjmů obyvatel apod.
- **Venkovské regiony:** Tyto regiony jsou charakterizovány nízkou hustotou zalidnění, poklesem počtu obyvatel.
- **Ostatní regiony:** Jedná se například o pohraniční regiony, regiony se silně narušeným či poškozeným životním prostředím, regiony s méně příznivými podmínkami pro rozvoj zemědělské výroky, s průměrnou mírou nezaměstnanosti.³⁸

³⁶ Ustanovení § 3, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

³⁷ Ustanovení § 4 odst. 1., zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

³⁸ Ustanovení § 4 odst. 2., zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

3.1. Řídící orgány regionů soudržnosti a její fungování v programovém období 2007 -2013

Pro to, aby mohly být čerpány finanční prostředky z Evropské unie, bylo třeba stanovit postup a způsob, jak tyto finanční prostředky, které byly určeny pro Regiony soudržnosti, z fondů Evropské unie čerpat. V rámci programového období 2007 – 2013 byly za tímto účelem zřízeny Regionální rady regionů soudržnosti, jejichž úkolem bylo především administrace finančních prostředků. Celkem bylo ustanoveno sedm Regionálních rad. Regionální rady však byly v rámci programového období 2014 – 2020, jako řídicí orgány regionální politiky pro čerpání finančních prostředků z Evropské unie, zrušeny. V současné době Regionální rady regionu soudržnosti fungují jako Řídící orgán pro dočerpání finančních prostředků pro programové období 2007 - 2013. V této souvislosti Výboru Regionální rady již předložen návrh změny Organizačního řádu Regionální rady regionu soudržnosti. Návrh změny Organizačního řádu vyplynul z blížící se fáze ukončování Regionálních operačních programů Regionů soudržnosti pro programové období 2007 – 2013, a s tím spojené změny financování administrativy Regionálních rad. Nově budou administrativní náklady hrazeny z prostředků operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 - 2020. Změna stávajícího organizačního řádu je navržena od 1. 1. 2016. S ohledem na administrativní náročnost a aktuální potřeby Regionálních rad regionů soudržnosti bude snižován počet zaměstnanců úřadu Regionální rady. Snížení počtu zaměstnanců vychází z nutnosti administrativní kapacity pro ukončování činnosti regionálních operačních programů pro programové období 2007 – 2013. Financování provozu úřadu Regionální Rady z prostředků programového období 2007 – 2013 bude ukončeno k 31. 12. 2015. Navazující chod úřadu Regionální rady za účelem dokončení administrativy a řádného ukončení financování z programového období 2007 - 2013, bude od 1. 1. 2015 financován z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, konkrétně prioritní osa 1 – Podpora řízení a koordinace Dohody o partnerství. Cílovou skupinou podpořených aktivit budou především zaměstnanci Regionů soudržnosti, kteří zajišťují uzavírání financování programů v rámci programového období 2007 – 2015. Způsobilými výdaji pro financování z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, budou zejména zajištění personální kapacity při ukončování programového období 2007 – 2013, zejména osobní výdaje na zaměstnance, provozní výdaje, kterými je pronájem kanceláře, energie, provoz služebních automobilů, nákup služeb apod. Tyto výdaje budou hrazeny z 85% z Fondu soudržnosti a z 15% z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj.

Regionální rady regionů soudržnosti s právní subjektivitou existovali za účelem realizace regionálních operačních programů (ROP) vznikly od 1. července 2006 novelizací zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje. Tvorba jejich principů byla inspirována fungováním krajských a obecních struktur. V současné době existují Regionální rady regionů soudržnosti za účelem dočerpání finančních prostředků v rámci programového období 2007 – 2013 a k provádění kontroly financovaných projektů za účelem zjištění účelovosti vynaložených prostředků na financovaný projekt. V rámci nového programového období 2014 – 2020 došlo k novelizaci zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Na základě této novelizace došlo k rozšíření působnosti Regionálních rad regionů soudržnosti nad rámec stávající úpravy. Rozšířená působnost se týká činnosti, kdy Regionální rada regionu soudržnosti je oprávněna k výkonu činnosti zprostředkujícího subjektu operačního programu v programovém období 2014 – 2020. Rozšíření této působnosti je však vázáno na uzavření dohody dle čl. 123, nařízení Evropského parlamentu a Rady EU, č. 1303/2013. Návazně je upraveno Regionální radě regionu soudržnosti umožnit samostatně uzavírat veřejnoprávní smlouvy k plnění dalších úkolů v souvislosti s implementací evropských strukturálních a investičních fondů. Tyto rozšířené působnosti bude Regionální rada regionu soudržnosti vykonávat souběžně s ukončováním úkolů Řídícího orgánu regionálních operačních programů programového období 2007 – 2013.

„Stejně jako jsou základními orgány v krajích a obcích hejtman (starosta, primátor), zastupitelstvo a úřad, tak i Regionální rady mají tři orgány, které zajišťují jejich činnost. Oproti předchozímu programovému období jsou však tyto tři orgány personálně velmi omezené.

Jsou jimi:

- 1) **Předseda Regionální rady** – má postavení statutárního orgánu Regionální rady regionu soudržnosti a zastupuje ji navenek. Předseda Regionální rady je volen a odvoláván z řad členů výboru. V případě Regionů soudržnosti tvořeného více kraji se počet místopředsedů stanovuje tak, že každý kraj má ve výboru své zastoupení buď na místě předsedy, nebo místopředsedy. Předseda svolává a řídí zasedání výboru.³⁹
- 2) **Výbor Regionální rady** – je složen ze zástupců krajských zastupitelstev (jejich počet závisel na tom, kolik krajů daný region soudržnosti tvořil) a rozhodoval v zásadních věcech, jakými byly např. rozpočet RR, výběr projektů, kterým byla poskytnuta finanční pomoc z prostředků operačního programu, a omezeně rozhoduje o jmenování

³⁹ Ustanovení § 16f, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

a odvolávání ředitele Úřadu RR, apod. Členy výboru volí z řad svých členů zastupitelstvo krajů, které tvoří Region soudržnosti, a to nejpozději do 90 dnů ode dne, ve kterém se konalo ustanovující zasedání zastupitelstva kraje, nebo ode dne, kdy došlo k zániku funkce člena výboru. Byl-li Region soudržnosti tvořen jediným krajem, má výbor 15 členů. Byl-li Region soudržnosti tvořen více kraji, je každý kraj ve výboru zastoupen 8 členy.⁴⁰

Výbor rozhodoval v rámci programového období 2007 - 2013 a jednal o věcech spojených s realizací Regionálního operačního programu, zejména pak schvaloval programový dokument a prováděcí dokument Regionálního operačního programu, výzvy k předkládání projektů, včetně dokumentace a případných výzev, nebo dokumentace k jednotlivým výzvám, výběr projektů, kterým Regionální rada poskytla dotaci či návratnou finanční výpomoc, výroční a závěrečnou zprávu o realizaci, případně i další zprávy a podklady spojené s realizací regionálního operačního programu. Výboru bylo vyhrazeno schvalování rozpočtu Regionální rady.⁴¹

Zásadní strategická rozhodnutí činil právě Výbor Regionální rady. Určoval základní obsah dokumentace daného operačního programu, tedy přímo konkretizoval, za jakých podmínek by měly být použity prostředky z Evropské unie. Výbor také stanovoval, v jakém počtu byly vyhlášeny výzvy pro jednotlivé žadatele na předkládání projektů. Stejně tak schvaloval seznam projektových žádostí, které budou financovány z podpory regionálního operačního programu.

- 3) **Úřad Regionální rady** – úřad tvoří zaměstnanci Regionální rady regionu soudržnosti, kteří zajišťují současné úkoly spojené s činností Regionální rady regionu soudržnosti, vede jej ředitel Úřadu Regionální rady.“⁴² Úřad byl výkonným orgánem Regionální rady, který zabezpečoval veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu regionálního operačního programu. Úřad dále plnil úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Regionální rady.⁴³

Za hlavní činnost Úřadu Regionální rady je plnění úkolů, které vyplývají z rozhodnutí Výboru Regionální rady. Ze strany Úřadu Regionální rady byla také připravována veškerá dokumentace k operačnímu programu po vyhlášení výzvy na předkládání

⁴⁰ Ustanovení § 16d, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁴¹ Ustanovení § 16e, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁴² SEMORÁD, Z.: Činnost regionálních rad regionů soudržnosti. Urbanismus a místní rozvoj. Ročník XII. Č. 5/2009. str. 12. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z http://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-05/03_cinnost.pdf

⁴³ Ustanovení § 17, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

projektů k danému operačnímu programu. Za další činnost Úřadu Regionální rady patřilo hodnocení předkládaných projektů, jejich kontrola správnosti a úplnosti a také jejich doporučení, či nedoporučení Výboru Regionální rady za účelem poskytnutí či neposkytnutí finančních prostředků. V případě realizace financovaných projektů Úřad Regionální rady také zajišťoval kontrolu realizace projektů, řádné proplácení finančních prostředků. Dále komunikoval s centrálními orgány a orgány Evropské unie a realizaci programu a ve věcech týkající se financování předmětného projektu.

Každý z těchto orgánů měl tedy při kontrole a realizaci projektů svoji specifickou úlohu. Statutárním zástupcem, který zastupoval Regiony soudržnosti navenek, tzn., že podepisoval smlouvy o poskytnutí dotací, ale i veškeré ostatní dokumenty, a který komunikoval jak s centrálními orgány ČR, tak orgány EU je předseda Regionální rady, který byl vždy členem Výboru RR.

Regionální rady regionu soudržnosti v rámci uskutečňování regionální politiky byly přeneseným orgánem státní správy. Pokud se kraje, které tvoří Region soudržnosti, domluvili na spolupráci, mohli zastupitelstva krajů svěřit Regionální radě projednávání a rozhodování ve věcech této vzájemné spolupráce. Kraje pak poskytli Radě regionu soudržnosti ze svých rozpočtů finanční prostředky na plnění těchto úkolů.⁴⁴

Regionální rada regionu soudržnosti hospodařila podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a zajišťuje výkon finanční kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a změně některých zákonů. Hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti za uplynulý kalendářní rok přezkoumávalo podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, Ministerstvo financí.⁴⁵

Příjmy rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti tvořily zejména dotace ze státního rozpočtu na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, dotace z rozpočtu krajů na financování programů spolufinancovaných z rozpočtů Evropské unie, dotace z rozpočtu krajů na činnost Regionálních rad. V současné době tvoří příjmy Regionu soudržnosti příjmy z vlastního majetku a majetkových práv, přijaté peněžité dary a příspěvky, přijaté půjčky, úvěry a návratné finanční výpomoci, úroky z vkladů, penále a jiné platby

⁴⁴ Regiony soudržnosti. Online [cit - 2014-10-12]

Dostupné z <http://www.rozvojjobci.cz/news/samosprava/>

⁴⁵ Ustanovení § 16a, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

získané v souvislosti s použitím prostředků Regionální rady regionu soudržnosti.⁴⁶ Výdaje rozpočtu Regionální rady tvořili výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu regionu soudržnosti z plnění povinností uložených jí zákony. V současné době tvoří výdaje Regionu soudržnosti výdaje na vlastní činnost Regionální rady regionu soudržnosti, splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí, sankce za porušení rozpočtové kázně.⁴⁷

V programovém období EU 2007 - 2013 byly Regiony soudržnosti způsobilé čerpat pomoc z fondů Evropské unie, a to každý samostatně. Dle zákona 248/2000 Sb. měly za úkol administrovat finanční prostředky strukturálních fondů EU pomocí regionálních operačních programů.

3. 2. Regiony soudržnosti v programovém období 2014 – 2020

Regionální rada regionu soudržnosti v rámci nového programového období 2014 - 2020, již nemá postavení Řídícího orgánu a není jí tak přidělena podpora ze strukturálních fondů. Regionální rady regionu soudržnosti tedy již nebudou vykonávat funkci Řídících orgánů, prostřednictvím nichž jsou podávány žádosti za účelem čerpání finančních prostředků z Evropské unie v rámci regionální politiky. Tuto činnost budou nadále vykonávat Centra pro regionální rozvoj, která jsou podřízena Ministerstvu pro místní rozvoj.

Regionální rady Regionů soudržnosti, které existovaly za účelem realizace regionálních operačních programů (ROP), byly pro nové programové období 2014 – 2020 zrušeny, a v současné době existují pouze za účelem dočerpání finančních prostředků pro programové období 2007 – 2013. Dočerpání finančních prostředků bude možné do 31. 12. 2015. Po ukončení dočerpání finančních prostředků v rámci programového období 2007 – 2013, budou nadále Regiony soudržnosti existovat, avšak pouze za účelem kontroly proplacených projektů po dobu 5-ti let. V souvislosti s ukončováním programového období 2007 – 2013 a s ukončením proplácení finančních prostředků z tohoto programového období, dojde pravděpodobně v pololetí roku 2016, k návrhu na ukončení pracovních míst v rámci pozic Regionálních rad regionu soudržnosti a dojde tak ke snížení zaměstnanců o minimálně deset pracovních pozic v rámci jednotlivých Regionů soudržnosti.

Snížení počtu zaměstnanců vychází z nutnosti administrativní kapacity pro ukončování činnosti regionálních operačních programů pro programové období 2007 – 2013. Financování provozu úřadu Regionální Rady z prostředků programového období 2007 – 2013 bude

⁴⁶ Ustanovení § 16b, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁴⁷ Ustanovení § 16c, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

ukončeno k 31. 12. 2015. Navazující chod úřadu Regionální rady a Regionů soudržnosti jako takových, za účelem dokončení administrativy a řádného ukončení financování z programového období 2007 - 2013, bude od 1. 1. 2015 financováno z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, konkrétně prioritní osa 1 – Podpora řízení a koordinace Dohody o partnerství. Cílovou skupinou podpořených aktivit budou především zaměstnanci Regionů soudržnosti, kteří zajišťují uzavírání financování programů v rámci programového období 2007 – 2015. Způsobilými výdaji pro financování z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, bude zejména zajištění personální kapacity při ukončování programového období 2007 – 2013, a to osobní výdaje na zaměstnance, provozní výdaje, kterými je pronájem kanceláře, energie, provoz služebních automobilů, nákup služeb apod. Tyto výdaje budou hrazeny z 85% z Fondu soudržnosti a z 15% z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj. O poskytnutí finančních prostředků z operačního programu Technická pomoc bude Region soudržnosti žádat na základě žádosti v rámci zpracovaného projektu. Region soudržnosti se tak stane sám kontrolovaným subjektem. Předmětem kontroly bude především to, zda poskytnuté finanční prostředky byly využity ke konkrétnímu způsobilému účelu. V případě, kdy vzniknou nezpůsobilé výdaje, budou tyto výdaje hrazeny ze strany státu. Region soudržnosti nebude sestavovat svůj vlastní rozpočet, jeho činnost bude částečně hrazena státem a částečně bude financována z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020. Jak již bylo v této disertační práci uvedeno, budou dosavadní činnost Regionálních rad regionů soudržnosti v rámci nového programového období 2014 – 2020 vykonávat Centra pro regionální rozvoj, která jsou podřízena Ministerstvu pro místní rozvoj. Každý kraj je zastoupen jedním Centrem pro regionální rozvoj.

3.3. Klasifikace NUTS

Vzhledem k tomu, že každý členský stát EU má za sebou samostatný vývoj územněsprávního členění respektujícího přirozené potřeby státní správy a obyvatel, existuje v Evropské unii 27 různých systémů správního členění. Takovéto členění zcela omezuje možnosti vzájemného statistického a ekonomického srovnávání regionů pro účely politiky hospodářské a sociální soudržnosti.⁴⁸ Z toho důvodu byla pro statistické monitorování a analýzy ekonomické a sociální situace v regionech v roce 1988 zavedena jednotná

⁴⁸ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]
Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS). Na základě této jednotné nomenklatury územních statistických jednotek NUTS jsou dle počtu obyvatel definovány tři hlavní úrovně regionálního členění území: NUTS I, NUTS II, NUTS III.⁴⁹ U úrovně NUTS II je stanovena hranice minimálně 800 tisíc a maximálně 3 miliony obyvatel.⁵⁰ Evropským právním základem klasifikace NUTS je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003, které bylo poté několikrát novelizováno.⁵¹

Klasifikace NUTS v České republice CZ-NUTS, byla vypracována na podkladě metodických principů vytvořených Statistickým úřadem Evropských společenství - Eurostatem.

V označení klasifikace „CZ“ znamená národní verze mezinárodního standardu NUTS (NUTS = La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). Klasifikace NUTS byla uzákoněna - Sbírka zákonů ČR 1999, částka 33, 18. 5. 1999.⁵²

Evropská unie pro účely regionální politiky používá uměle vytvořené jednotky, které jsou v rámci regionálního systému členěny v rámci NUTS. Každý z členských států v rámci EU je rozdělen na tyto statistické jednotky, a to pro účely čerpání z fondů Evropské unie. Česká republika byla historicky tradičně dělena na kraje, které odpovídají úrovni NUTS III. Z důvodu čerpání finančních prostředků z fondů EU bylo nutné zavést mezi stát a kraje ještě jeden stupeň členění odpovídající úrovni NUTS II: Regiony soudržnosti.⁵³

Tabulka č. 5: Členění statistických jednotek NUTS dle počtu obyvatel

Úroveň	Minimální počet obyvatel	Maximální počet obyvatel
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Zdroj: vlastní zpracování autora na základě informací převzatých z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

⁴⁹ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]
Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

⁵⁰ Společná klasifikace územních statistických jednotek. Online [cit - 2014-10-16]
Dostupné z http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html

⁵¹ Společná klasifikace územních statistických jednotek. Online [cit - 2014-10-16]
Dostupné z http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html

⁵² PAVLÍKOVÁ, G.: Význam a úloha regionálního rozvoje, Programy a podpory pro rozvoj - Venkov. Online [cit - 2014-10-12]

Dostupné z <http://pef.czu.cz/~marikova/Prednasky/RS%20-%20CV%202.pdf>

⁵³ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]

Dostupné:
<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

Na úroveň NUTS II je především směřována podpora z fondů Evropské unie. Pro programové období 2007 – 2013 směřovala podpora z fondů Evropské unie, především z cíle Konvergence a částečně také z fondu regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. V rámci programového období 2014 – 2020 směřuje podpora souhrnně z Evropských strukturálních a investičních fondů, kdy jsou nastavena společná a totožná pravidla, čerpání finančních prostředků z Evropské unie z těchto strukturálních a investičních fondů, pro všechny žadatele. V rámci získání finančních prostředků z fondů Evropské unie však Regiony soudržnosti musí taktéž dodržovat určitou odpovědnost za takto získané finanční prostředky. Poskytnuté finanční prostředky je nutno vázat a využít na podmínky, které jsou spojené s poskytnutím finančních prostředků. Může se jednat nejen o finanční prostředky poskytnuté z fondů Evropské unie, ale i z veřejné finanční podpory v rámci vnitřní struktury členského státu. V případě kdy jsou získané finanční prostředky využity v rozporu se stanovenými podmínkami pro jejich výplatu, dojde ze strany Regionu soudržnosti k porušení rozpočtové kázně.

3.4. Proces zavedení národních operačních programů v návaznosti na strategie EU pro programová období 2007 – 2013 a 2014 - 2020

„Poté, co Rada EU schválila v rámci programového období 2007 - 2013 Strategické obecné zásady Společenství (SOZS) vymezující priority rozvoje Evropské unie coby orientačního rámce pro členské státy při přípravě národních strategických referenčních rámců a operačních programů, je dále na členských státech, aby připravily své Národní rozvojové plány (NRP) a Národní strategické referenční rámce (NSRR), popisující prioritní rozvojové oblasti a k nim vymezují cíle, jichž hodlají dosáhnout pomocí prostředků z fondů EU. Národní strategický rámec definoval soustavu operačních programů (OP), které chce členský stát využívat pro čerpání z fondů EU pro programové období 2007 - 2013. Členský stát musel předložit Národnímu strategickému rámci soustavu všech operačních programů ke schválení Evropské komisi, která má za politiku HSS odpovědnost na evropské úrovni. Komise posuzovala soulad Národního strategického referenčního rámce a operačního programu s nařízeními a Strategickými obecnými zásadami Společenství. Po schválení Národního strategického referenčního rámce a operačního programu Evropskou komisí mohlo být zahájeno čerpání z evropských fondů, které bylo již plně v rukou členských států. Evropská komise jeho průběh pouze monitorovala, vyhodnocovala a zasílala finanční prostředky z fondů Evropské unie na speciální účet zřízený pro tyto účely v každém členském státě. V

případě problémů mohla Komise po členských státech vymáhat zdůvodnění a nápravu pod pohrůžkou zastavení čerpání, případně dokonce navrácení neoprávněně vyčerpaných prostředků zpět do evropského rozpočtu.⁵⁴

Financování Regionů soudržnosti mělo svá pevná pravidla. Financování Regionů soudržnosti probíhalo na základě předkládaných projektů, které pomáhaly odstraňovat problémy jednotlivých Regionů soudržnosti. Těmito programy byly operační programy pro programové období 2007 - 2013, které velmi podrobně popisovaly cíle a priority, kterých chce členská země v podporované oblasti dosáhnout. Operační programy byly regionálně či tematicky zaměřené. Cílem všech regionálních operačních programů bylo urychlení rozvoje regionů v rámci České republiky, zvýšení jejich konkurenceschopnosti a atraktivity pro investice a posílení kvality života obyvatel, při respektování vyváženého a udržitelného rozvoje regionů vycházejícího z využití jejich potenciálu.⁵⁵ Regionální operační programy byly vytvářené pro Regiony soudržnosti, které se často skládali ze dvou, nebo tří krajů.

Financování Regionů soudržnosti slouží a sloužilo především, jak již bylo výše naznačeno, k zmírnění regionálních disparit. Regionální disparity můžeme definovat jako rozdíly v úrovni hospodářského, environmentálního a sociálního rozvoje regionu v takové míře, která je celospolečensky považovaná za nežádoucí.⁵⁶ Rozdíly mezi jednotlivými regiony mohou být dány jejich nedostatečnou rozvinutostí, upadáním jejich hospodářské, nebo periferní polohy. Velké odlišnosti v sociální a ekonomické oblasti mohou mít politické dopady. Různá výše příjmů, míry nezaměstnanosti a HDP může vyvolávat u obyvatel méně vyvinutých regionů pocit nespravedlnosti a nespokojenosti s místní samosprávou, nebo celkově s vládní politikou.⁵⁷

Regionální rady regionu soudržnosti, které byly v rámci programového období 2013 – 2020 zrušeny. V rámci programového období 2007 - 2013 pravidelně vyhlašovaly výzvy k předkládání projektů na podporu regionální politiky v rámci Regionů soudržnosti. Na základě předložených projektů vybírali subjekty, kterému bude finanční pomoc v rámci dotace poskytnuta. Veškeré platební nároky musely být podloženy doklady, které prokázaly,

⁵⁴ ŘÍZENÍ FONDŮ EU. Online. [cit - 2014-10-10]

Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Rizeni-fondu-EU>

⁵⁵ Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013, Vláda České republiky, 2007

Dostupné: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/predstavujeme/NSRR_final_1.pdf

⁵⁶ BUDÍK, J., *Evropské strukturální fondy a jejich využívání*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2009, str. 9, ISBN 978-80-7408-014-2

⁵⁷ BUDÍK, J., *Evropské strukturální fondy a jejich využívání*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2009, str. 9, ISBN 978-80-7408-014-2

že se jedná o prostředky vynaložené efektivně, hospodárně, účelně a transparentně. Doklady o projektech musely být kdykoliv k dispozici pro účel kontroly a auditního šetření.⁵⁸

Příjemci finanční podpory byly kraje, obce, svazky obcí, organizace zřizované či zakládané kraji či obcemi, nestátní neziskové organizace, vzdělávací instituce, malí a střední podnikatelé.⁵⁹ Platby ve prospěch příjemců probíhaly zpětně, tak že jsou příjemci dotace proplaceny jím vynaložené výdaje, či formou poskytnutí finančních prostředků k rukám příjemce před realizací jeho výdajů na projekt, který byl vybrán. Rozhodnutí o formě plateb určovala Regionální rada regionu soudržnosti společně s Ministerstvem pro místní rozvoj.

V rámci nového programového období 2014 – 2020 jsou rozdělovány finanční prostředky prostřednictvím Evropských strukturálních a investičních fondů. Stejně tak, jako v předchozím programovém období spolupracovala Evropská komise s jednotlivými členskými státy na vytvoření dokumentu, který by určoval priority a rozvojové potřeby každého s členských států. Na základě této skutečnosti byla ze strany České republiky vytvořena Dohoda o partnerství, jejíž konečná podoba byla schválena ze strany Evropské komise dne 26. 8. 2014 a z hlediska svých podporovaných cílů vychází ze strategie Evropa 2020. Na Dohodu o partnerství jsou přímo navázány jednotlivé operační programy, prostřednictvím kterých jsou čerpány finanční prostředky z Evropské unie. Za přípravu jednotlivých operačních programů jsou odpovědné jednotlivé Řídící orgány.

Za základní nástroj regionální politiky, za nějž odpovídá Ministerstvo pro místní rozvoj je nyní Strategie regionálního rozvoje České republiky, která je platná po dobu účinnosti nového programového období 2014 – 2020. Jejím hlavním úkolem je zabezpečit provázanost národní politiky členských států Evropské unie s cíly regionální politiky Evropské unie. Právě ze Strategie regionálního rozvoje České republiky vycházejí rozvojové programy, které jsou financovány z národních zdrojů či spolufinancované Evropskou unií. Jde tedy o základní koncepční dokument. Požadavky na Strategii regionálního rozvoje jsou rámcově upraveny v ustanovení § 5 odst. 1., zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Obsahem Strategie regionálního rozvoje České republiky jsou zejména cíle, priority, které vycházejí z analýzy regionálních rozdílů. Právě na základě této analýzy regionálních rozdílů je následně sestaven systém realizace regionálního rozvoje.

⁵⁸ Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů,

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/dokumenty/zpravy-2/MMZ/Filelist/2010/MMZ>

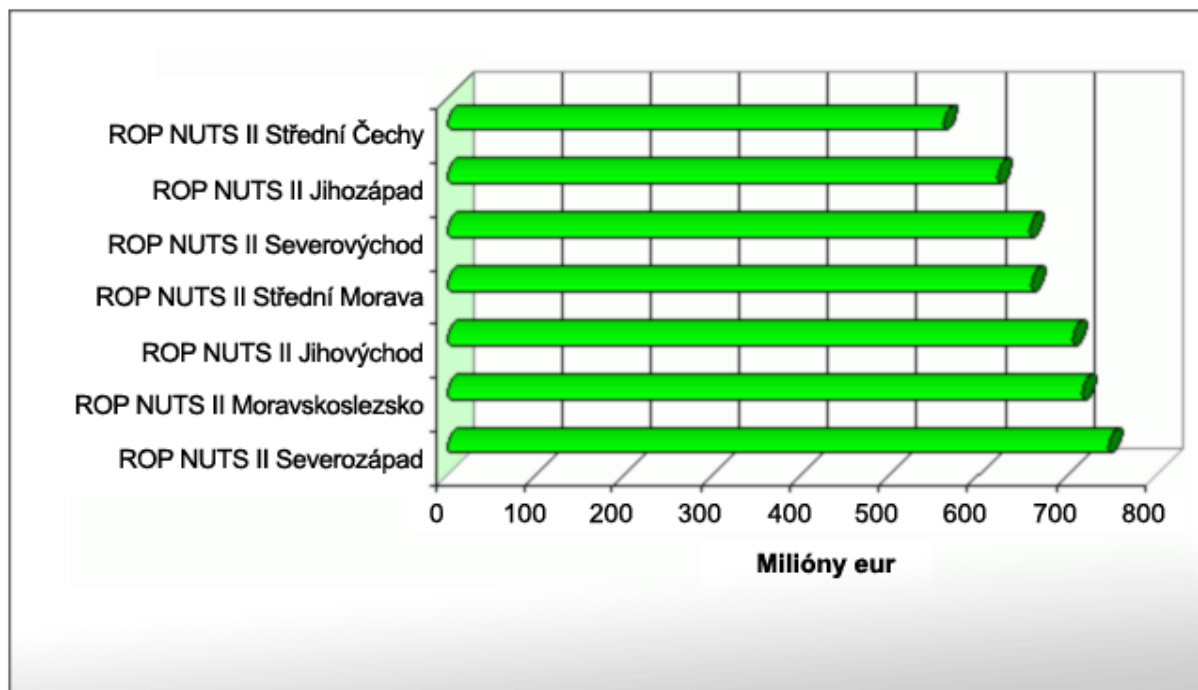
⁵⁹ BAJER, P., MATYÁŠ, J., *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*, 1. vydání, Brno: Eurospolečnosti, a. s., 2009, str. 34, ISBN 978-80-254-4017-9

3.5. Programové období 2007 – 2013

V současné době je již toto programové období uzavřeno, ale čerpání finančních prostředků z tohoto programového období stále dobíhá. Toto programové období probíhalo do konce roku 2015. V roce 2015 byly stále vypisovány výzvy, v rámci Regionů soudržnosti, stále docházelo k vyplácení finančních prostředků na jednotlivé schválené projekty v rámci vyhlášených výzev ze strany Regionů soudržnosti. V rámci tohoto programového období bylo možné příslušné operační programy rozlišovat ze dvou hledisek. Z pohledu prvního hlediska, na základě kterého můžeme rozlišovat příslušné operační programy, bylo možné operační programy třídit podle toho, zda jsou přímo navázány na jednotlivá Ministerstva. Z pohledu druhého hlediska byly regionální operační programy, kterých bylo sedm, přímo vázány na podporu subjektů, které se nacházeli na území příslušného regionu. Těmito subjekty byly např. obce, kraje, statutární města, neziskové organizace apod., za předpokladu splnění zákonných podmínek.

V tomto programovém období bylo na politiku soudržnosti v rámci Evropské unie vyčleněno více jak 347 miliard EUR. Pro Českou republiku bylo z těchto prostředků určeno čerpat více jak 26 miliard EUR. Podmínky pro využívání prostředků z Evropského rozpočtu byly přímo stanoveny nařízením Evropské unie a konkrétní strategií pro oblast čerpání prostředků z Evropské unie - Národním strategickým referenčním rámcem. V tomto programovém období měla regionální politika stanoveny tři cíle, k jejichž dosažení by mělo dojít prostřednictvím strukturálních fondů a Fondů soudržnosti, z kterých bylo vyčleněno více jak 347 miliard EUR. Jednalo se především o Cíl Konvergence, kdy mělo dojít k podpoře hospodářského a sociálního rozvoje regionů na úrovni NUTS II s hrubým domácím produktem na obyvatele, který je nižší než 75% průměru tohoto ukazatele pro celou Evropskou unii, dále o Cíl Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, kdy mělo dojít k podpoře Regionů soudržnosti na úrovni NUTS II a NUTS I. V poslední řadě podpora přeshraniční spolupráce regionů na úrovni NUTS III, nacházející se u pozemních hranic České republiky. Na regionální operační program Cíl Konvergence bylo vyčleněno 4,6 miliard EUR.

Tabulka č. 6 Alokace prostředků Cíle Konvergence pro období 2007 – 2013 z fondů Evropské unie pro Českou republiku pro ROP



Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Regionalni-operacni-programy>

Tabulka č. 6 ukazuje objemy čerpaných finančních prostředků z Cíle Konvergence. Nejvíce finančních prostředků bylo poskytnuto Regionu soudržnosti Severozápad, dále regionu soudržnosti Moravskoslezsko a dále Jihovýchod. Lze konstatovat, že tyto Regiony jsou charakteristické vysokým podílem nezaměstnanosti a rozvojovou zaostalostí. V tomto programovém období se v České republice nabízelo z Evropských fondů více jak 26,7 miliardy eur. Pro čerpání však bylo nutné, aby se Česká republika podílela na spolufinancování ve výši více jak 4 miliardy eur. Evropská unie financuje maximálně 85 % výdajů z aktivit uskutečněných v rámci regionální politiky.

Následující tabulka č. 7 uvádí rozdělení finančních prostředků z Evropské unie mezi Regiony soudržnosti v rámci České republiky, dle cílů jednotlivých operačních programů v období roku 2007 - 2013. Nejvíce finančních prostředků bylo určeno na podporu regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti Regionů soudržnosti.

Tabulka č. 7 : Rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle regionální politiky v období 2007 - 2013:

Cíl	Fond pro EU	Fondy pro ČR
Konvergence	283 mld., EUR (7.082,80 mld., Kč)	25,88 mld., EUR (730,00 mld., Kč)
Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	54,96 mld., EUR (1.385,40 mld., Kč)	419,09 mld., EUR (11,73 mld., Kč)
Evropská územní spolupráce	8,72 mld., EUR (218,55 mld., Kč)	389,05 mld., EUR (10,97 mld., Kč)
Celkem	347 mld., EUR	26,69 mld., EUR

Zdroj: vlastní zpracování autora na základě informací převzatých z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy>

Základní oblasti rozvoje v rámci tohoto programového období, jejichž realizací bylo přednostně naplňování cílů, byly definovány jako tzv. prioritní osy. Prioritní osy byly součástí každého strategického dokumentu. Prioritní osou v příslušném operačním programu se rozumí jedna z priorit strategie, která se skládala ze skupin operací, které spolu vzájemně souvisely. Prioritní osa byla obvykle naplňována prostřednictvím dílčích oblastí podpory.⁶⁰

V rámci podpory regionální politiky byly určeny pro každý Region soudržnosti prioritní osy podporované oblasti, které byly sestaveny na základě potřeb konkrétního Regionu soudržnosti a za účelem odstranění regionálních disparit mezi jednotlivými Regiony soudržnosti. Jednotlivé prioritní osy byly konkretizovány v souvislosti s územím daného regionu

3.6. Programové období 2014 – 2020

V současné době probíhá nové programové období 2014 – 2020, kdy jsou připraveny nové programy, které budou nově spolufinancovány z Evropských strukturálních a investičních fondů. Nejedná se tedy, jak tomu bylo v programovém období 2007 – 2013, o přímé financování pouze v rámci Evropské unie. Příprava jednotlivých operačních programů probíhala, jak na úrovni Evropské unie, tak na národní úrovni každého členského státu. Za účelem splnění cílů regionální politiky a za účelem řešení různorodých potřeb jednotlivých regionů, bylo vyčleněno pro Českou republiku 23,96 mld. EUR.

⁶⁰ <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Prioritni-osa>

Takto vysoko stanovené vyčleněné finanční prostředky mají přispět k naplnění záměru Evropské unie, aby Evropské strukturální a investiční fondy maximálně možným způsobem přispěly k naplnění strategie EU 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, což je dlouhodobá vize a motivace rozvoje v rámci Evropské unie. Na rozdíl od předchozího programového období dochází ke změnám v systému čerpání z evropských fondů, a to jak na mezinárodní i národní úrovni České republiky. Nově je rozšířen počet zapojených fondů, z kterých jsou možné čerpat finanční prostředky, především se jedná o fondy politiky rozvoje venkova EAFRD – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, který nepatří mezi strukturální fond Evropské unie, ale spadá do společné zemědělské politiky Evropské unie. Prostředky z tohoto fondu slouží prioritně ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství, lesnictví a k rozvoji venkovských oblastí, což je pro Region soudržnosti hlavní prioritou.

Problematikou tohoto programového období byla skutečnost, že čerpání finančních prostředků z tohoto programového období započalo v roce 2015. Oproti předchozímu programovému období již nefungují Regionální rady v rámci Regionů soudržnosti, při uplatňování možnosti čerpání finančních prostředků, tak jak tomu bylo v programovém období 2007 - 2013. Další novinkou v rámci tohoto programového období je také to, že bude kladen větší důraz na výsledky, za jejichž účelem byly čerpány finanční prostředky, stejně tak je nastavena vyšší míra odpovědnosti za zneužití těchto finančních prostředků.

V rámci tohoto programového období je i zpřísněn důraz na plnění stanovených podmínek, které byly nastaveny v rámci poskytnutých finančních prostředků z vybraného fondu. Pro Českou republiku je nově stanoveno snížení počtu programu, z kterých jsou poskytovány finanční prostředky, snížení tematických operačních programů a ustanovení jednoho Integrovaného regionálního operačního programu. Pro obce, kraje i Regiony soudržnosti bude významnou změnou skutečnost, že již nebudou v tomto programovém období regionální operační programy pro jednotlivé Regiony soudržnosti, ale bude jeden Integrovaný regionální operační program.

V rámci programového období 2014 – 2020 jsou tedy nastavena společná pravidla pro pět fondů, které tvoří Evropské a strukturální fondy.

Jsou jimi:

1/ **Evropský fond pro regionální rozvoj**: Hlavním cílem tohoto fondu je posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Finanční prostředky mají být směřovány zejména za účelem zlepšování konkurenceschopnosti a vytváření nových pracovních míst. Hlavní prioritou tohoto fondu jsou tyto cíle: investice do výzkumu, rozvoj využívání

informačních a komunikačních technologií, podpora malých a středních podniků, snižování energetické náročnosti ekonomiky.

2/ **Evropský sociální fond:** Finanční prostředky z tohoto fondu mají směřovat především na zlepšení příležitostí k zaměstnání a vzdělávání. Pomáhá také osobám, které jsou ohroženy chudobou a sociálním vyloučením.

Hlavní prioritou tohoto fondu jsou tyto cíle: zvyšování zaměstnanosti a kvalitní pracovní síla, boj proti sociální chudobě, zkvalitnění systému vzdělávání, kvalitní, efektivní a transparentní veřejná správa.

3/ **Fond soudržnosti:** Úkolem je zlepšit udržitelný rozvoj a konektivitu (propojení) v členských státech s HDP nižším, než 90% průměru zemí EU. Hlavní prioritou tohoto fondu jsou tyto cíle: snižování energetické náročnosti ekonomiky, ochrana životního prostředí, modernizace dopravní infrastruktury a ekologická doprava, kvalitní, efektivní a transparentní veřejná správa.

4/ **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova:** Tento fond je určen k financování projektů, které mají přispět k rozvoji venkova a ke zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství, lesnictví, životního prostředí a zlepšit stav krajiny a kvality života ve venkovských oblastech. Podporuje veškeré tematické cíle politiky soudržnosti.

5/ **Evropský námořní a rybářský fond:** Hlavním cílem tohoto fondu je splnit cíle rybářské reformy. Podporuje veškeré tematické cíle politiky soudržnosti⁶¹.

Pro toto programové období má politika soudržnosti stanoveno jedenáct tematických cílů, jejichž úkolem je podporovat růst v následujících oblastech.

- 1/ Investice do výzkumu, vývoje a inovací pro praxi – vyčleněno 2,51 mld. EUR,
- 2/ rozvoj využívání informačních a komunikačních technologií – vyčleněno 10,07 mld. EUR,
- 3/ podpora malých a středních podniků – vyčleněno 1,34 mld. EUR,
- 4/ snižování energetické náročnosti ekonomiky – vyčleněno 2,25 mld. EUR,
- 5/ omezování přírodních rizik, povodní a ekologické zátěže – vyčleněno 1,32 mld. EUR,
- 6/ ochrana životního prostředí a využívání přírodního bohatství – vyčleněno 2,74 mld. EUR,

⁶¹ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

7/ modernizace dopravní infrastruktury a kvalitní pracovní síla – vyčleněno 1,38 mld. EUR,

8/ zvyšování zaměstnanosti a kvalitní pracovní síla – vyčleněno 1,38 mld. EUR,

9/ fungující sociální systém a boj proti chudobě – vyčleněno 1,98 mld. EUR,

10/ zkvalitnění systému vzdělávání – vyčleněno 1,96 mld. EUR,

11/ kvalitní, efektivní a transparentní veřejná správa a instituce – vyčleněno 0,18 mld. EUR.

Na technickou pomoc je dále vyčleněno 0,85 mld. EUR⁶².

Tabulka č. 8: Rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle regionální politiky v období 2014 – 2020 pro Českou republiku v EUR

Evropský fond	Finanční prostředky v EUR
Evropský fond pro regionální rozvoj /EFRR/	11,94 mld., EUR
Evropský sociální fond /ESF/	3,43 mld., EUR
Fond soudržnosti /FS/	6,26 mld., EUR
Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova /EZFRV/	2,31 mld., EUR
Evropský námořní a rybářský fond /ENRF/	0,03 mld., EUR
Celkem	23,96 mld., EUR

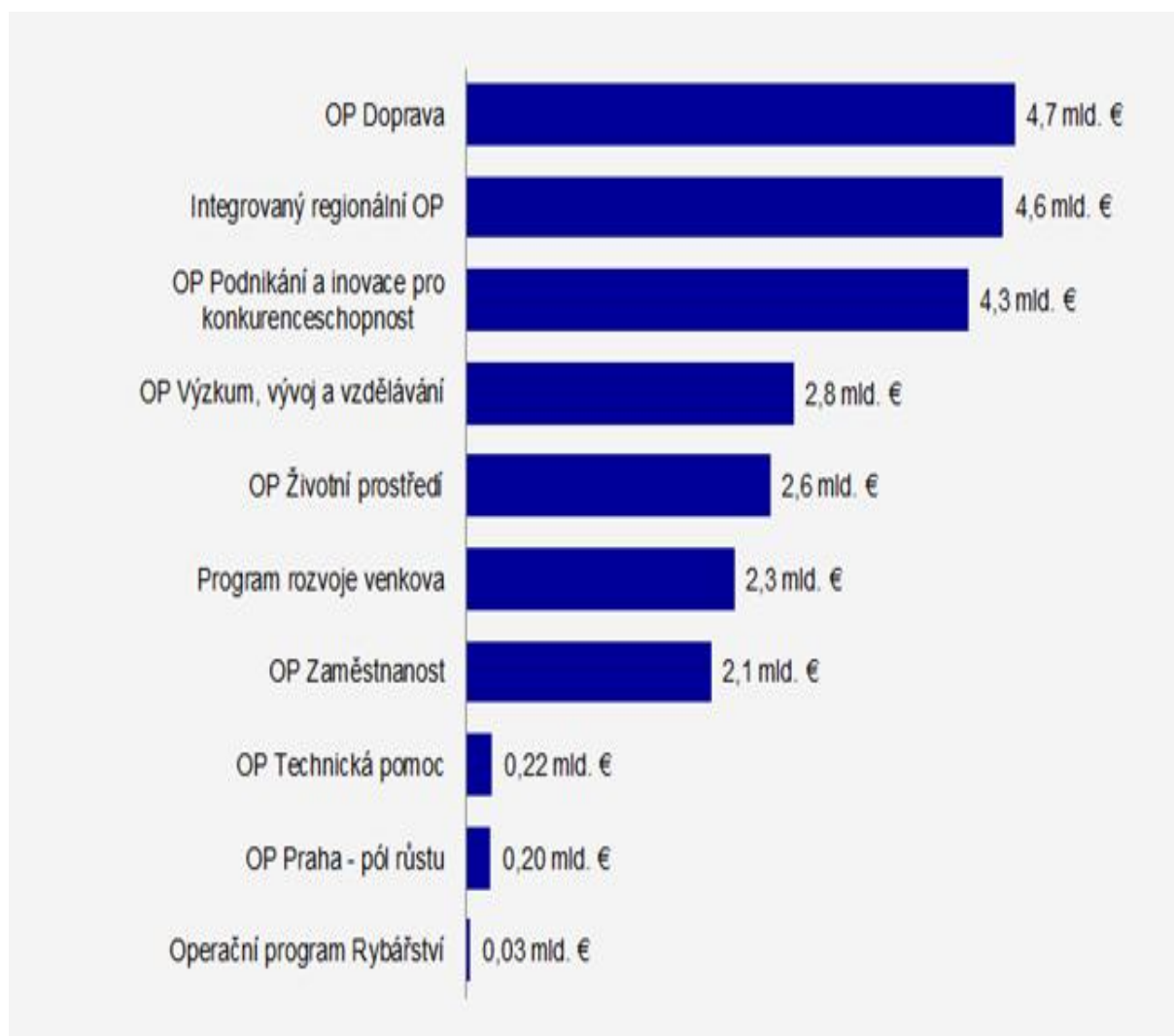
Zdroj: vlastní zpracování autora na základě informací převzatých z Evropské fondy 2014 – 2010: Jednoduše pro lidi

Při vyjednávání znění textu Dohody o partnerství ze strany České republiky a Komise Evropské unie byly souběžně připravovány jednotlivé operační programy, za jejichž koordinaci odpovídalo Ministerstvo pro místní rozvoj. Za přípravu jsou odpovědné jednotlivé řídicí orgány, do jejichž oblasti daná problematika operačního programu spadá.

⁶² Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

Graf č. 1: Operační programy programového období 2014 - 2020



Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy>

Programy byly vymezeny v návaznosti na 8 tematických okruhů stanovených na národní úrovni, které představují „převodník“ mezi úrovní národních rozvojových priorit a cílů a prioritních os jednotlivých programů. Tyto okruhy se opírají o řádně zdůvodněné problémové analýzy zpracované danými resorty, kraji a zástupci měst a obcí a byly podrobeny dlouhé, důkladné a detailní debatě a systematickému ověřování potřeb ze strany partnerů.⁶³ Programy pro programové období 2014 – 2020 byly vymezeny usnesením vlády ČR č. 867 ze dne 28. listopadu 2012. Programy pro programové období 2014-2020 byly vymezeny v usnesení vlády České republiky, dne 28. 11. 2012. Tyto programy byly schváleny vládou dne 9. a 14. 7. 2014. Jde především o následující programy:

⁶³ <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy>

- **Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost**: Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem průmyslu a obchodu. Cílem tohoto programu je podpora podnikání a dosažení udržitelné ekonomiky. Program zahrnuje i konkurenceschopnost pro tuzemské firmy, tak aby byly schopny vytvářet a nabízet nová pracovní místa, dále rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace, rozvoj podnikání, konkurenceschopnost malých a středních podniků, energetické úspory. Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na přenos technologií a posun od budování inovační infrastruktury. Je kladen větší důraz na využití výsledků aplikovaného průmyslového výzkumu a vývoje⁶⁴.
- **Operační program Výzkum, vývoj a vzdělání**: Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem školství, tělovýchovy a mládeže. Cílem tohoto programu je výzkum, vývoj a vzdělávání, investic do rozvoje lidského potenciálu. Program je zaměřen na splnění cílů podpořit vzdělané, motivované a kreativní pracovníky tak, aby produkovali kvalitní výsledky svých výzkumů a práce. Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na vysoké školy, propojení modernizace výzkumné infrastruktury a zařízení, využití regionálních center VaV postavených v období 2007 – 2013⁶⁵.
- **Operační program Zaměstnanosti**: Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem práce a sociálních věcí. Cílem tohoto operačního programu je zlepšení lidského kapitálu v rámci České republiky a veřejné správy České republiky. Tento operační program je zaměřen na podporu zaměstnanosti, dalšího vzdělávání a sociální začleňování obyvatelstva a boj s chudobou. Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na propojení dalšího vzdělávání s potřebami trhu práce, transformace sociální a zdravotní péče⁶⁶.
- **Operační program Doprava**: Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem dopravy. Tento operační program se zaměřuje na rozvoj dopravní infrastruktury.

⁶⁴ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

⁶⁵ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

⁶⁶ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na strategickou a soustředěnou podporu klíčových projektů z hlediska klíčových potřeb České republiky, snižování negativních vlivů dopravy na životní prostředí, důraz na kladení dopravních problémů ve městech⁶⁷.

- **Operační program Životní prostředí:** Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem životního prostředí. Cílem tohoto programu je ochrana a zajištění zdravého a kvalitního životního prostředí pro obyvatele České republiky.

Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na větší důraz na strategické ukotvení a soustředění podpory klíčových projektů, snižování negativních vlivů dopravy na životní prostředí, důraz na kladení dopravních problémů ve městech⁶⁸.

- **Integrovaný regionální operační program:** Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem pro místní rozvoj. Cílem tohoto programu je vyvážený rozvoj daného území, zlepšení veřejné správy a zajištění udržitelného rozvoje v obcích, městech a regionech. Hlavní prioritou tohoto programu je dosažení územích rozdílů, kvalitnější infrastruktura a posílení konkurenceschopnosti v regionech.

Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na razantní snížení počtu programů a jeden centrální program, podpora terénních a komunitních přístupů k sociální integraci, rozšíření nástrojů na podporu sociální integrace – sociální bydlení, sociální podnikání⁶⁹.

- **Operační program rozvoje venkova:** Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvem zemědělství. Cílem tohoto programu je zlepšení životního prostředí, podpora využívání účinných zdrojů v zemědělství, potravinářství a lesnictví. V rámci tohoto programu bude také podporována metoda LEADER, která má přispět k lepšímu využití finančních prostředků na místní potřeby daného venkovského území. Oproti programovému období 2007 – 2013 se tento operační program zaměřuje na podporu předávaných poznatků a inovací v zemědělství, lesnictví, zvýšení životaschopnosti zemědělských podniků, konkurenceschopnost všech druhů

⁶⁷ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

⁶⁸ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

⁶⁹ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

zemědělství, obnova a zachování ekosystémů, účinné využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, podpora sociálního začleňování, snižování chudoby⁷⁰.

- **Operační program Rybářství:** Jedná se o operační program, kde je Řídícím orgánem Ministerstvo zemědělství. Cílem tohoto operačního programu je udržitelná a konkurenceschopná akvakultura na inovacích, znalostech a účinnějším využití zdrojů. Cílem je rozvoj chovu ryb v České republice a zajištění rovnoměrných dodávek sladkovodních ryb během roku na domácí trh⁷¹.
- **Operační program Technická pomoc:** Tento operační program vznikl za účelem financování administrativy, podpory administrativní kapacity a doplňkových činností nutných pro chod celého systému čerpání z Evropských strukturálních a investičních fondů v tomto programovém období. Řídícím orgánem tohoto programu je Ministerstvo pro místní rozvoj.
- **Operační programy přeshraniční spolupráce:** Jedná se o operační programy, kde je Řídícím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj. Jedná se o přeshraniční spolupráci států: Česká republika, Polská republika, Slovenská republika, Rakouská republika, Svobodným státem Bavorskem, Svobodným státem Sasko. Příprava a stanovení podmínek těchto operačních programů jsou stále v běhu. Nelze je tedy přímo konkretizovat. V rámci těchto operačních programů je však vymezeno programové území – regiony NUTS III. Již v současné době je však známo, že v rámci těchto operačních programů bude na čerpání finančních prostředků navázáno na splnění minimálně tří kritérií spolupráce ze čtyř stanovených. Stanovená kritéria jsou společná příprava projektu, společná realizace projektu, společný personál, společné financování projektu.
- **Operační program Praha – pól růstu ČR:** Cílem tohoto programu je zajištění realizací investic v Praze, které budou podporovat konkurenceschopnost Prahy a zajistí kvalitní život obyvatel. Dalším cílem je vytvoření příznivého podnikatelského prostředí, podpora vzdělání, ale také zajistit efektivní hospodaření se všemi zdroji v Praze ve smyslu zásad udržitelného rozvoje. Tento operační program nahrazuje

⁷⁰ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

⁷¹ Evropské fondy 2014 – 2020

Dostupné: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/IROP/Dokumenty?refnodeid=763255>

operační programy Praha – Adaptabilita a Praha – konkurenceschopnost a je zaměřen na posílení růstu, technologického rozvoje a inovací.

- **Program národní spolupráce Central Europe 2020:** Jedná se o program, který řídí Ministerstvo pro místní rozvoj. Tento program navazuje na operační program nadnárodní spolupráce Střední Evropa, který se realizoval v předchozím programovém období. Bude realizován na území devíti členských států Evropské unie. Tento program je zaměřen na potřeby na nadnárodní úrovni, tj., řešení společných problémů nadnárodního významu.
- **Program nadnárodní spolupráce Danube:** Jedná se o operační program, který řídí Ministerstvo pro místní rozvoj. Jedná se o zcela nový program nadnárodní spolupráce. Tento program zahrnuje země: Ukrajinu, Slovinsko, Slovensko, Srbsko, Maďarsko, Moldavsko, Černou Horu, Rumunsko, Německo, Českou republiku, Chorvatsko, Bosnu a Hercegovinu, Rakousko a Bulharsko. Program bude zaměřen na problematiku, která bude definována v souladu s evropskou legislativou a potřebami programového území. Program by měl být zaměřen na nadnárodní spolupráci v oblastech inovace, dopravy a životního prostředí.
- **Operační programy meziregionální spolupráce:** Jedná se o operační program, který řídí Ministerstvo pro místní rozvoj. Cílem tohoto programu je spolupráce mezi regiony v rámci mezinárodní úrovně.
- **Program ESPON 2020:** Jedná se o program, který je výzkumným programem, který podporuje územní plánování a regionální rozvoj. Cílem tohoto programu je poskytnout informace, analýzy, scénáře, mapy a databáze, aj., které mají přispět k vyváženému rozvoji v Regionu soudržnosti či větších územních celků.
- **Program INTERACT III:** Cílem tohoto programu je posílení efektivnosti a zkvalitnění aktivit území spolupráce v rámci členských států Evropské unie a dalších dvou zemí, které jsou zapojeny do programu. Jedná se o Norsko a Švýcarsko. Je zacílen především na mezinárodní a nadnárodní spolupráci.⁷²

Za účelem podpory činností Ministerstva pro místní rozvoj pro realizaci regionální politiky vlády České republiky a implementaci příslušných programů Evropské unie, které spadají pod působnost tohoto Řídicího orgánu, zřídilo Ministerstvo pro místní rozvoj Centrum pro regionální rozvoj. Jedná se o příspěvkovou organizaci, jejíž hlavní činností je podpora Ministerstva pro místní rozvoj při realizaci regionální politiky, a jejímž úkolem bude

⁷² <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy>

rozhodovat o projektech financovaných z evropských fondů v rámci Integrovaného regionálního operačního programu. Centrum pro regionální rozvoj bylo zřízeno již v roce 1997, ale v současné době jeho pozice posílila, jelikož v novém operačním období 2014 – 2020, nahradí končící regionální operační programy uvedený Integrovaný regionální operační program, jehož Řídícím orgánem je právě Ministerstvo pro místní rozvoj. Právě Centrum pro regionální rozvoj bude vybírat podávané projekty a vyhodnocovat je. Finanční prostředky bude však mezi subjekty rozdělovat Ministerstvo pro místní rozvoj. Každý kraj je zastoupen jedním Centrem pro regionální rozvoj. V této souvislosti je nutné zmínit, že Centrum pro regionální rozvoj bude do určité míry suplovat dosavadní činnosti Regionálních rad regionů soudržnosti. Hlavním úkolem Regionálních rad regionů soudržnosti v současné době je ukončení programového období 2007 – 2013, z hlediska dočerpání finančních prostředků financovaných projektů. Nadále budou vykonávat po dobu 5-ti let pouze kontrolní činnost financovaných projektů. Po uplynutí této lhůty bude činnost Regionů soudržnosti v plném rozsahu ukončena.

V rámci nového programového období 2014 – 2020 Ministerstvo pro místní rozvoj navrhlo požadavek na vytvoření jednotného systému pro administraci evropských dotací. Jedná se o systém MS2014+. Tento systém slouží pro monitorování Evropských strukturálních a investičních fondů a zajišťuje jednotnou datovou základnu pro sdílení informací, které souvisejí s naplňováním Dohody o partnerství. Tento systém bude jednotný pro všechny operační programy a má poskytovat podmínky pro efektivní práci řídicích orgánů a žadatelů o finanční prostředky z Evropské unie. Bude tedy sloužit především pro sběr, přenos, zpracování, uchování, poskytování a vyhodnocování dat, které budou souviset s novým programovým obdobím. MS2014+ má přispět k plnění základních principů nového programového období 2014 – 2020, tedy ke zjednodušení, elektronizaci dat, snadné komunikaci a zlepšit řízení a efektivitu čerpání podpor z Evropské unie.

3.7. Územní vymezení regionů soudržnosti

Česká republika byla historicky tradičně dělena na kraje, které odpovídají úrovni NUTS III. Jak již bylo v úvodu této kapitoly řečeno, z důvodu čerpání finančních prostředků z fondů EU bylo nutné zavést mezi stát a kraje ještě jeden stupeň členění odpovídající úrovni NUTS II: regiony soudržnosti.⁷³ Regiony soudržnosti se skládají z jednoho či více krajů tak, aby celky splňovaly podmínky 800 tisíc až tři miliony obyvatel.

⁷³ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]

Vzhledem k tomu, že české kraje těchto počtů obyvatelstva většinou nedosahují, vznikly na základě této skutečnosti následující regiony soudržnosti:

- **Severozápad:** Tento Region soudržnosti je tvořen z Ústeckého kraje a Karlovarského kraje. Rozloha toho regionu činí 8.649 km². Severozápad patří mezi upadající region, a to z toho důvodu, že je pro tento region typická vysoká míra nezaměstnanosti a nízké tempo růstu HDP⁷⁴.
- **Severovýchod:** Tento Region soudržnosti se skládá ze tří krajů, a to Pardubického kraje, Královéhradeckého a Libereckého kraje. Rozloha toho regionu činí 12.440 km². Tento Region soudržnosti můžeme zařadit mezi region s nízkou dynamikou. Je složen ze tří krajů, přičemž úspěšný rozvoj center těchto krajů přináší pozitivní efekt i celému regionu soudržnosti.⁷⁵
- **Jihovýchod:** Tento Region soudržnosti je tvořen dvěma kraji, a to krajem Vysočina a Jihomoravským krajem. Tento Region soudržnosti můžeme zařadit mezi regiony s nízkou dynamikou růstu, což je způsobeno složením Regionu soudržnosti ze dvou odlišně rozvinutých krajů.⁷⁶
- **Jihozápad:** Tento Region soudržnosti se skládá z Jihočeského kraje a Plzeňského kraje. Rozloha tohoto regionu činí 17.618 km². Jedná se tedy o největší Region soudržnosti. Tento region můžeme zařadit mezi rozvíjející se regiony, a to díky stále se zvětšujícími rozvoji Plzeňského kraje. Pro tento Region soudržnosti je typická vysoká dynamika růstu, a to především pro svoji geografickou polohu, průmyslovou tradici, příliv zahraničních investic a vysokou úroveň vzdělanosti.⁷⁷
- **Střední Čechy:** Tento Region soudržnosti je totožný se Středočeským krajem. Územní rozloha tohoto regionu činí 11.015 km². Tento Region soudržnosti můžeme také zařadit mezi rozvíjející se region, jehož hlavní výhodou je poloha Prahy, ve které se rozvíjí služby a průmyslová produkce, výstavba logistických center, obchodních center, nebo výzkumných pracovišť.⁷⁸

Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

⁷⁴ GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2

⁷⁵ GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2

⁷⁶ GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2

⁷⁷ GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2

⁷⁸ GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2

- **Střední Morava**: Tento Region soudržnosti je tvořen Zlínským a Olomouckým krajem. Rozloha toho regionu činí 9.123 km². Tento Region soudržnosti je možné charakterizovat jako region zaostávající, a to především z důvodů nízké dynamiky růstu v oblastech Hané, Jesenicka a Valašska.⁷⁹
- **Moravskoslezsko**: Tento Region soudržnosti je totožný s územím Moravskoslezského kraje. Rozloha tohoto regionu činí 5.535 km². Tento Region soudržnosti patří mezi upadající regiony, a to s ohledem na nízké tempo růstu HDP a vysoké míře nezaměstnanosti. V tomto regionu jsou dva typy osídlení, a to velké průmyslové aglomerace s vysokou koncentrací obyvatelstva a naopak řídké osídlené zemědělské a horské oblasti.⁸⁰
- **Hlavní město Praha**⁸¹: Tento Region soudržnosti nemá nárok na poskytovanou podporu z regionálního rozvoje, jelikož HPD na obyvatele překračuje průměr na 27 členských států Evropské unie.

Územní vymezení Regionů soudržnosti je dle § 15 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění, totožné s územními statistickými regiony NUTS II a Region soudržnosti Moravskoslezsko je totožný s územím Moravskoslezského kraje.⁸²

Tabulka č. 9: Regionální rady podle HDP a kumulovaných příjmů na obyvatele v letech 2010 až 2013

Region	HDP/obyvatele, r. 2012 (EU 27 = 100)	Příjmy 2010–2013 (mld. Kč)	Příjmy/obyvatele (Kč)
Severozápad	62,0 %	13,6	12 018
Střední Morava	64,8 %	8,6	7 012
Severovýchod	65,7 %	10,9	7 233
Jihozápad	69,5 %	9,9	8 180
Moravskoslezsko	69,9 %	10,7	8 693
Střední Čechy	71,6 %	8,8	6 828
Jihovýchod	72,5 %	10,3	6 115

Zdroj: Monitor, Ministerstvo financí, výpočty: CRIF – Czech Credit Bureau, a. s.

⁷⁹ GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2

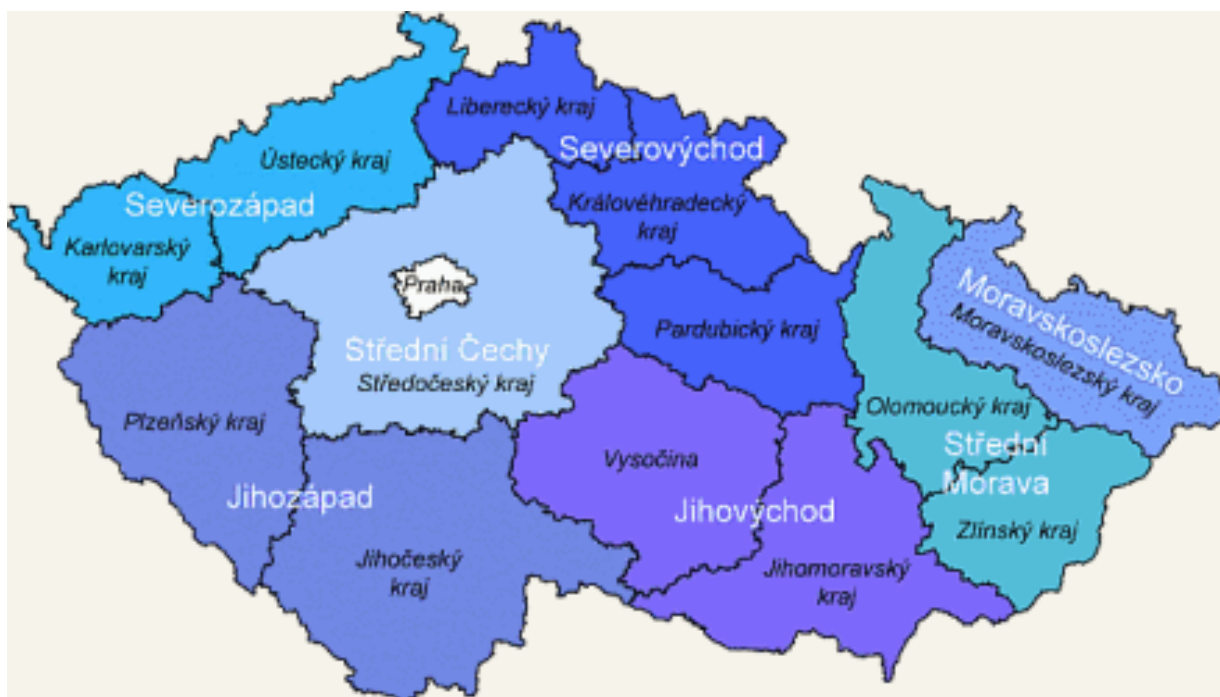
⁸⁰ BAJER, P., MATYÁŠ, J., *Praktický průvodce dotacemi z fondů EU*, vydavatelství Brno Eurospolečnosti, a. s., 2009, str. 52, ISBN 987-80-254-4017-9

⁸¹ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]
Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

⁸² NUTS II. Online [cit - 2014-10-11]
Dostupné z <http://www.rr-moravskoslezsko.cz/slovník/nuts-2>

Tabulka č. 9 uvádí HDP v přepočtu na obyvatele jednotlivých Regionů soudržnosti v jeho souvislosti k průměru jednotlivých členských států Evropské unie. Nejvíce vzdálený Region soudržnosti od průměru jednotlivých členských států Evropské unie vykazuje Region soudržnosti Severozápad, který je v rámci rozpočtu příjemcem i největších finančních prostředků, které mají odstraňovat disparity jednotlivých Regionů soudržnosti.

Obrázek č. 1: Regiony soudržnosti – skladba 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II)



Zdroj: Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]
Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

„Praha převyšuje ekonomickými ukazateli výrazně ostatní části naší republiky, a proto nesplňuje kritéria pro příjem prostředků z finančně nejobjemnějšího cíle politiky soudržnosti Konvergence, jenž je určen na přeměnu ekonomiky méně vyspělých regionů a států EU ve výkonnější a přibližování úrovně rozvoje různých částí Evropské unie. Praha jako území, jehož HDP překračuje 75 % průměru EU, je oprávněna čerpat z cíle regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Z evropských fondů plyne do hlavního města ČR menší objem peněz, než do zbytku našeho státu, jelikož Praha má značnou ekonomickou dynamiku a nízkou nezaměstnanost i bez pobídek EU.“⁸³

⁸³ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]
Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

„Kromě tří úrovní NUTS ještě existují dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které však již nejsou určující pro rozdělení prostředků z fondů Evropské unie. Jedná se o tzv. místní administrativní jednotky (LAU)“.⁸⁴

3.8. Právní podstata a související legislativa upravující Regiony soudržnosti

Vzhledem k tomu, že Regiony soudržnosti nemají zřizovací listinu, nemohou být organizační složkou kraje ani státu. Organizační složkou kraje ani státu nemohou být proto, že disponují vlastní právní subjektivitou. Jsou zřízeny státem a mají právní subjektivitu, z tohoto důvodu by měly být z hlediska své právní subjektivity příspěvkovou organizací. Nejsou však ani tou. Jsou považovány za neziskovou organizaci.⁸⁵ Dá se tedy konstatovat, že vzniká zcela nový typ právního subjektu.

Dle zákona o účetnictví je účetní jednotkou a v administrativním registru ekonomických subjektů (ARES) je uváděna zvláštní právní forma „805 – Regionální rada regionu soudružnosti“ spadající do institucionálního sektoru „místní vládní instituce“.⁸⁶ Regionální rady regionů soudržnosti vznikly od 1. 7. 2006 novelizací zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje ve znění zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., a zákona č. 186/2006 Sb. Na základě tohoto zákona je definováno jejich územní vymezení, které je totožné s územními statistickými regiony NUTS 2 (§ 15). Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje upravoval a stanovoval podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje, s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti.⁸⁷

Dále se řídí zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Z evropské legislativy se na Regionální rady regionů soudržnosti vztahovalo nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

⁸⁴ Regiony regionální politiky EU. Online [cit - 2014-10-12]

Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

⁸⁵ SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

⁸⁶ SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

⁸⁷ Ustanovení § 1, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Je třeba uvést i další legislativu, která se vztahuje k regionálním operačním programům (ROP) pro programové období 2007 - 2013:

- Nařízení č. 1080/2006 (k ERDF),
- nařízení č. 1083/2006 (obecné nařízení),
- nařízení č. 1828/2006 (prováděcí nařízení),
- nařízení č. 1628/2006 (vnitrostátní regionální investiční podpora),
- směrnice č. 42/2001 (vlivy některých plánů a programů na ŽP),
- zákon č. 114/1992 (ochrana přírody a krajiny),
- zákon č. 215/2004 (veřejná podpora),
- usnesení vlády ČR č. 245/2005 (čerpání finančních prostředků ze SF a FS),
- zákon č. 137/2006 (o veřejných zakázkách),
- Strategie regionálního rozvoje České republiky,
- usnesení vlády ČR č. 560 (Strategie regionálního rozvoje ČR),
- příloha k Usnesení vlády ČR č. 560 (regiony se soustředěnou podporou státu 2007-2013),
- usnesení vlády ČR č. 1302 (příprava OP pro čerpání prostředků ze SF a FS 2007-2013),
- zákon č. 250/2000 (o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).⁸⁸

3.9. Zhodnocení fungování Regionů soudržnosti v programovém období 2007 - 2013

Regiony soudržnosti, konkrétně Regionální rady regionu soudržnosti, se dají označit za územní jednotky v České republice, které vznikly pouze za účelem statistických charakteristik. Nemají odraz ve formálních institucích. Z právního hlediska nemohli být považovány za orgány státní správy či samosprávy, ale mohli jsme je řadit mezi ostatní veřejnou správu. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje sice obsahuje a upravoval fungování Regionálních rad regionů soudržnosti a také systém jejich fungování a kompetence: Ostatní právní předpisy, které se týkají této problematiky, však jasně neupravovaly fungování Regionálních rad regionů soudržnosti a jejich postavení v systému veřejné správy bylo nejasné. Regionální rady regionu soudržnosti byly financovány pouze ze

⁸⁸ Platná legislativa ve vztahu k ROP. Online. [cit - 2014-10-13]

Dostupné z <http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?mid=d0b34e7a-949d-102b-acac-00e0814daf34>

dvou zdrojů, a to ze státního rozpočtu, prostřednictvím rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj, kdy získávaly podíl na financování vybraných projektů a také na předfinancování předmětných projektů, které byly hrazeny ze zdrojů Evropské unie. Další příjmy získávaly z krajských rozpočtů, které hradily ostatní výdaje. S takto nastaveným financováním přímo souvisela i problematika nutnosti vrácení finančních prostředků, v případě kdy byly porušeny některé podmínky financovaných programů ze strany subjektu, který finanční prostředky obdržel. Subjekt, který nastavené podmínky financovaného programu porušil, musel vrátit finanční prostředky, nebo jejich část Evropské unii, která finanční prostředky poskytla, a to prostřednictvím Regionální rady regionu soudržnosti. V případě, kdy příjemce finančních prostředků odmítl finanční prostředky zpět navrátit, musela Rada regionu soudržnosti poskytnuté finanční prostředky sama odvést zpět do státního rozpočtu a následně do rozpočtu Evropské unie na základě stanoveného postupu. Regionální rada regionu soudržnosti musely následně učinit příslušné kroky pro vymožení finančních prostředků po subjektu, který porušil podmínky financovaného programu. Nejčastěji byly finanční prostředky vymáhány prostřednictvím soudního sporu, který však může trvat velmi dlouho.

Regionální rady regionu soudržnosti vznikly pouze pro potřeby řízení regionálních operačních programů. V programovém období 2014 - 2020 bude však nastaveno jiné upřádání čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Tato systematika čerpání předpokládá zánik Regionálních rad regionu soudržnosti, což se může jevit jako neefektivní krok. Vzhledem k tomu, že zájem o poskytnutí finančních prostředků (dotací) z regionálních operačních programů je značný, a jsou tak vytipovány problematické oblasti jednotlivých regionů, může být změna uspořádání čerpání finančních prostředků a zrušení Regionálních rad regionu soudržnosti krokem zpět.

3.10. Subjekty rozpočtového práva zajišťující dodržení a cíle rozpočtové odpovědnosti

Kontrola rozpočtového hospodaření a případné zjištění porušení rozpočtové kázně je předmětem finanční kontroly. Z tohoto pohledu je možné rozlišovat kontrolu rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků a kontrolu hospodaření státního rozpočtu. Za subjekty rozpočtového práva můžeme řadit i jednotlivé orgány, které kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků přímo provádějí, i když pouze v rozsahu a okruhu své věcné a místní působnosti. Za subjekty rozpočtového práva v přímé souvislosti s prováděnou kontrolou rozpočtového hospodaření může řadit i žadatele o veřejnou finanční podporu a příjemce této podpory, právnické a fyzické osoby,

kteřé jsou napojeny na využívání nejen veřejných rozpočtů, ale i rozpočtů z prostředků Evropské unie. Subjekty rozpočtového práva jsou tak tedy, jak osoby, které kontrolu hospodaření s finančními prostředky veřejných rozpočtů provádějí, tak osoby, které jsou povinny kontrolu hospodaření s finančními prostředky veřejných rozpočtů, na základě právního předpisu, strpět.

Kontrolovanou osobou tak může být:

- organizační složka státu,
- státní příspěvková organizace,
- státní fond,
- územní samosprávný celek,
- městská část hlavního města Prahy,
- příspěvková organizace územního samosprávného celku, nebo městské části hlavního města Prahy,
- právnická osoba zřizovaná k plnění úkolů veřejné správy,
- právnická osoba, zřizovaná na základě zvláštního právního předpisu, která hospodařív s veřejnými prostředky,
- právnická, nebo fyzická osoba, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem.

V případě kontroly územních samosprávných celků je prováděna kontrola vnitřní a kontrola vnější. Vnitřní kontrolu si provádějí územní samosprávné celky jednak samostatně, tedy prostřednictvím svých orgánů a dále je kontrola prováděna na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Tento zákon upravuje přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, jakož i dobrovolných svazků obcí a upravoval i přezkoumávání hospodaření Regionálních rad regionu soudržnosti.⁸⁹ Tento zákon se tedy vztahoval nejen na kontrolu územních samosprávných celků, ale postupovalo se dle něho i v souvislosti s prováděním kontroly hospodaření a využití rozpočtových prostředků v rámci kontroly Regionálních rad regionů soudržnosti. Další kontrolní mechanismus je aplikován na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Tento zákon vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadatelem, nebo příjemcem veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy.⁹⁰ Subjekty, které jsou oprávněny provádět kontrolu územních samosprávných celků, dle shora uvedených

⁸⁹ Ustanovení § 1, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

⁹⁰ Ustanovení § 1, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

právních předpisů jsou: Ministerstvo financí, které vykonává funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě.⁹¹ Krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy, Generální finanční ředitelství, nebo Územní pracoviště finančních úřadů, správci kapitol státního rozpočtu, kraje, dle podmínek stanovených shora uvedeným právním předpisem. Vnější kontrola je kontrola prováděná ze strany místně příslušných Územních pracovišť Finančních úřadů, které provádějí kontrolu finančních plateb, které se stávají příjmem státního rozpočtu. Stejně tak je tuto kontrolu oprávněno vykonávat Ministerstvo financí. Orgány veřejné právy spolu vzájemně spolupracují při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly ve veřejné správě. V rámci mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázaná mohou vykonávat mezinárodní organizace svými kontrolními orgány, nebo určenými zmocněnci finanční kontrolu.⁹² Finanční kapitola bude podrobně řešena v následujících kapitolách této disertační práce.

3.11. Rozpočet regionu soudržnosti a úloha dotací v přerozdělovacím procesu

Mezi místní rozpočty řadíme nejen rozpočty obcí a rozpočty krajů, ale také jsme řadili rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Regionální rady regionů soudržnosti hospodařili dle vlastního rozpočtu a za podmínek stanovených pravidly územních rozpočtů, dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Na úrovni Regionů soudržnosti byl rozpočtový proces představován činností příslušných orgánů spojených s přípravou návrhu rozpočtu a jeho schválením, realizací a s ní spojenou kontrolou rozpočtového hospodaření. Jednotlivé etapy rozpočtového hospodaření byli obdobné, jak pro státní rozpočet, tak místní rozpočet i když od roku 2001 se řídí rozpočtové hospodaření samostatnými zákony.⁹³ Obce i kraje hospodaří dle vlastního rozpočtu s využitím vlastních peněžních fondů. Pravidla, jsou stanovena dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a podle těchto pravidel postupovali i Regionální rady regionů soudržnosti.

⁹¹ Ustanovení § 7, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

⁹² Ustanovení § 24, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

⁹³ MARKOVÁ HANA, RADIM BOHÁČ.: *Rozpočtové právo*, 1 vydání, Praha: C. H. Beck 2007, str. 95, ISBN 978-80- 7179-551-3

Regiony soudržnosti mají právní subjektivitu. Dle zákona o účetnictví jsou účetní jednotkou.⁹⁴ V rámci programového období 2007 – 2013 měly samostatné rozpočty.

Hospodaření Regionálních rad regionů soudržnosti se stejně jako hospodaření územních samosprávných celků, řídilo zákonem 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů konkrétně druhou a třetí částí s výjimkou § 7 – 10, (které definují příjmy a výdaje rozpočtů obcí a krajů).⁹⁵

Příjmy a výdaje Regionálních rad regionů soudržnosti upravoval zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje v § 16 b – 16 c. Příjmy rozpočtu Regionální rady tvořily dle § 16 b zejména:

- a) „dotace ze státního rozpočtu na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,
- b) dotace z rozpočtů krajů na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,
- c) dotace z rozpočtů krajů na činnost Regionálních rad,
- d) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- e) přijaté peněžité dary a příspěvky,
- f) přijaté půjčky, úvěry a návratné finanční výpomoci,
- g) úroky z vkladů, penále a jiné platby získané v souvislosti s použitím prostředků „ Regionální rady.“⁹⁶

Z rozpočtu Regionální rady se hradilo dle § 16 c zejména:

- a) „výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu z plnění povinností uložených jí zákony,
- b) výdaje na vlastní činnost Regionální rady,
- c) splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí,
- d) sankce za porušení rozpočtové kázně.“⁹⁷

Příjmy Regionů soudržnosti byly tedy tvořeny jednak dotacemi určenými k vyplacení na vybrané projekty a příjmy na činnost Regionálních rad soudržnosti. „Na svou činnost získávaly Regionální rady regionu soudržnosti peníze ze státního rozpočtu (příspěvek na kofinancování projektů a předfinancování výdajů na projekty) a z rozpočtu krajů

⁹⁴ SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

⁹⁵ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

⁹⁶ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

⁹⁷ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

(kofinancování a ostatní výdaje).“⁹⁸ „Pokud se kraje, které tvořili Region soudržnosti, domluvili na spolupráci, mohli zastupitelstva krajů svěřit Regionální radě regionu soudržnosti projednávání a rozhodování ve věcech této vzájemné spolupráce. Kraje pak poskytli Regionální radě regionu soudržnost ze svých rozpočtů finanční prostředky na plnění těchto úkolů.“⁹⁹

Příjemci dotací v letech 2010 – 2013 byly převážně obce (41 %), třetinu získaly krajské rozpočty a pětinu podnikatelé.¹⁰⁰

Rozpočet Regionální rady regionů soudržnosti bylo možné charakterizovat jako roční finanční plán, jímž se řídilo financování Regionální rada regionů soudržnosti. Vypracování místního rozpočtu bylo první fází rozpočtového procesu. Vypracování místního rozpočtu ze strany Regionální rady regionů soudržnosti bylo velmi důležité, neboť se v rámci tohoto procesu uplatňovala provázanost soustavy veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočet krajů, dobrovolných svazků obcí apod.), od nich se odvozovaly další údaje a bez kterých by nebylo možné schvalovat státní rozpočet.

V případě, že se Region soudržnosti podílel na realizaci programu, který byl spolufinancovaný Evropskou unií, musel jeho rozpočet obsahovat i stanovený objem finančních prostředků, které byly určeny na účelové financování daného projektu v rámci Evropské unie. Primárním dokumentem, z kterého vycházela strukturální politika Evropské unie, byla Smlouva o fungování Evropské unie v znění Lisabonské smlouvy. V rámci programového období 2007 – 2013 byla pro čerpání prostředků Evropské unie klíčová ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týkala Hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Předmětná smlouva stanovovala cíle, přičemž důraz byl kladen a prosazován k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.¹⁰¹

Regionální rady regionů soudržnosti projednávaly rozpočet při jeho schvalování v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit výkonné orgány při hospodaření podle rozpočtu. Rozpočtová skladba byla jedním z právních nástrojů, jimiž se zabezpečuje jednotné třídění všech veřejných rozpočtů, potřebné pro jejich vzájemnou srovnatelnost a z ní vycházející možnost analytického hodnocení. Dle ustanovení § 4 odst. 4 a 5, zákona č. 250/2000 Sb., o

⁹⁸ KAMENÍČKOVÁ, V.: Regionální rady regionů soudržnosti. 6. 8. 2014. Online. [cit - 2014-10-29]
Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

⁹⁹ <http://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>

¹⁰⁰ KAMENÍČKOVÁ, V.: Regionální rady regionů soudržnosti. 6. 8. 2014. Online. [cit - 2014-10-29]
Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

¹⁰¹ Článek č. 174, Smlouvy o fungování Evropské unie Dostupná: <http://www.ius-wiki.eu/evropske-pravo/sfeu>

rozpočtových pravidlech územních rozpočtů¹⁰² sestavovala Regionální rada regionů soudržnosti svůj rozpočet jako vyrovnaný. Rozpočet mohl být schválen jako schodkový pouze v případě, že schodek bylo možné uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo návratným finančním zdrojem. Rozpočet Regionální rady regionu soudržnosti schvaloval výbor Regionální rady regionu soudržnosti. Bylo nutné si v tomto případě uvědomit, že veškeré schválené příjmy a výdaje v rámci rozpočtu byly považovány za závazné ukazatele rozpočtu. U rozpočtu Regionálních rad regionů soudržnosti zákon výslovně neukládal postup a zveřejnění návrhu rozpočtu. Dle názoru autora, měla být tato skutečnost publikována či v rámci právního předpisu upravena.¹⁰³

Po schválení rozpočtu výboru Regionální rady regionu soudržnosti se prováděl neprodleně jeho rozpis. Rozpis rozpočtu byl etapou rozpočtového procesu, která přímo navazovala na schválení rozpočtu. Regionální rady regionů soudržnosti uskutečňovaly své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a prováděly pravidelnou systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření a hospodaření jimi zřízenými a založenými právními osobami. Kontrola hospodaření, dle rozpočtu byla základním právem, ale i povinností každé Regionální rady regionu soudržnosti. Regionální rady regionů soudržnosti byly pak povinny zajišťovat výkon finanční kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰⁴

Příjmy Regionálních rad regionu soudržnosti:

V období let 2010 – 2013 disponovaly Regionální rady regionů soudržnosti s částkou ve výši 72,7 mld., Kč. Graf č. 1 uvádí příjmy Regionálních rad v mld., Kč dle rozdělení struktury příjmů na jednotlivé Regiony soudržnosti¹⁰⁵.

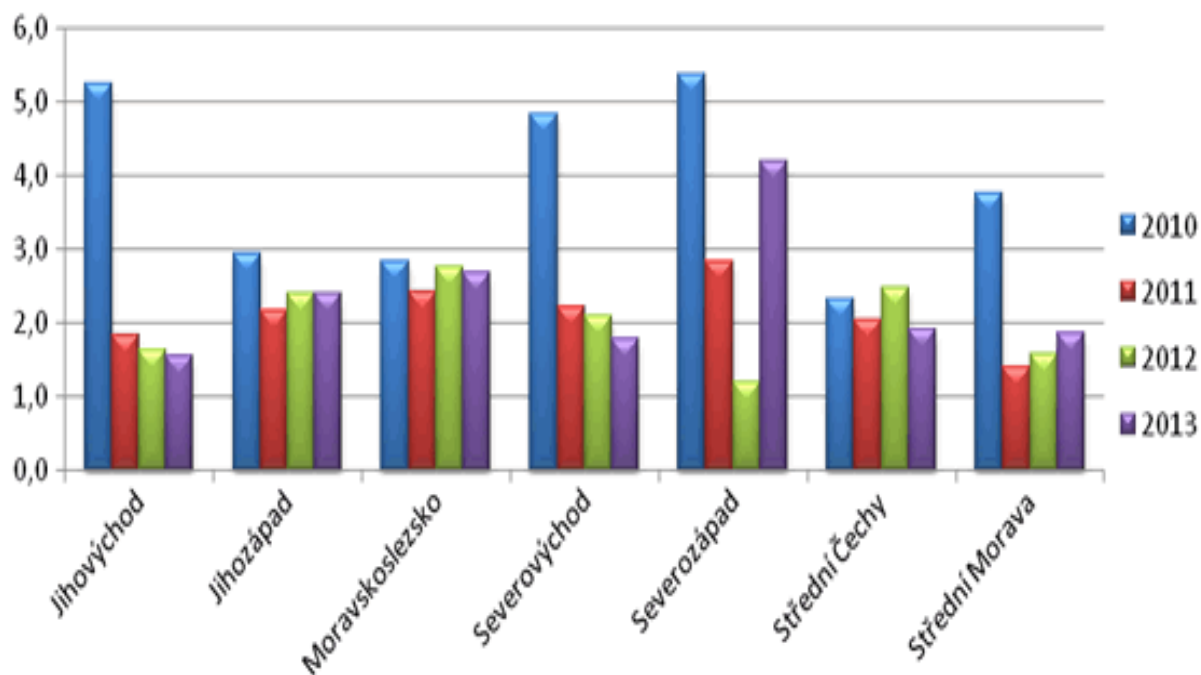
¹⁰² Ustanovení § 4, odst. 4 a 5., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

¹⁰³ MARKOVÁ HANA, RADIM BOHÁČ., *Rozpočtové právo*, 1 vydání, Praha: C. H. Beck 2007, str. 125, ISBN 978-80- 7179-551-3

¹⁰⁴ MARKOVÁ HANA, RADIM BOHÁČ., *Rozpočtové právo*, 1 vydání, Praha: C. H. Beck 2007, str. 219, ISBN 978-80- 7179-551-3

¹⁰⁵ Deník veřejné správy: Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

Graf č. 2: Příjmy Regionálních rad v mld., Kč za období 2010-2013

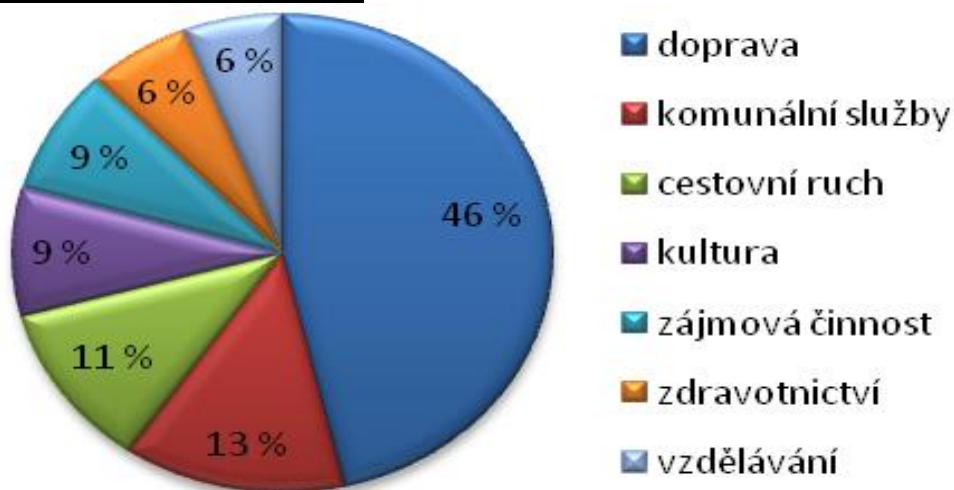


Zdroj: Monitor, Ministerstvo financí, výpočty: CRIF – Czech Credit Bureau, a. s.

Výdaje Regionálních rad regionů soudržnosti:

Většinu výdajů Regionálních rad tvoří investiční výdaje. Celkový objem výdajů v letech 2010 – 2013 dosáhl výše 72,8 mld., Kč¹⁰⁶.

Graf č. 3: Struktura výdajů Regionálních rad regionů soudržnosti v roce 2013 počítána z celkového objemu výdajů



Zdroj: Monitor, Ministerstvo financí, výpočty: CRIF – Czech Credit Bureau, a. s.

¹⁰⁶ Deník veřejné správy: Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

Přerozdělování dotací Regionů soudržnosti:

Z celkového objemu rozpočtu všech sedmi Regionálních rad regionů soudržnosti za období 2010 – 2013 získaly největší díl obce, a to 41%. Druhá nejvyšší částka 1/3 připadla na krajské rozpočty. Obce tudíž získaly nejvyšší částku ve všech regionech, a výjimkou regionu Jihovýchod, ve kterém dominovaly Kraje.

Tabulka č. 10: Rozdělení dotací Regionálních rad regionů soudržnosti za období 2010 – 2013 v mld., Kč.

Region	Neziskové a podobné organizace	Podnikatelé	Obce	Kraje	Ostatní
Jihovýchod	0,4	1,5	3,0	4,3	0,1
Jihozápad	0,8	1,5	3,5	3,3	0,0
Moravskoslezsko	0,6	2,4	4,1	2,5	0,1
Severovýchod	0,5	2,8	4,2	2,6	0,2
Severozápad	0,1	1,9	5,6	4,5	0,0
Střední Čechy	0,3	1,9	3,7	2,3	0,1
Střední Morava	0,3	1,8	3,0	2,9	0,1
Celkem	3,0	13,7	27,1	22,3	0,7

Zdroj: Monitor, Ministerstvo financí, výpočty: CRIF – Czech Credit Bureau, a. s.

V rámci nového programového období 2014 – 2020, již nebudou Regionální rady regionů soudržnosti sestavovat svůj rozpočet dle shora popsanych postupů. Tato skutečnost souvisí tím, že Regionální rady regionů soudržnosti již nemají pro toto programové období postavení Řídících orgánů a nebudou tedy prostřednictvím tohoto programového období čerpat, na základě podaných projektů ze strany žadatelů, finanční prostředky z Evropské unie, které následně budou těmto subjektům proplaceny. Jak již bylo v této disertační práci uvedeno, Regiony soudržnosti budou nadále existovat pouze za účelem dočerpání finančních prostředků v rámci programového období 2007 – 2013 a za účelem provádění kontrol financovaných projektů po dobu 5-ti let. Po uplynutí této doby bude jejich činnost ukončena. V této souvislosti nastala změna i ve financování Regionů soudržnosti, z hlediska nákladů na činnost Regionu soudržnosti. Náklady již nebudou kryty částečně příjmy Regionů soudržnosti a částečně státními prostředky, ale Regiony soudržnost budou prostřednictvím Regionální rady regionu soudržnosti žádat, na základě zpracovaného projektu, o poskytnutí finančních prostředků z Evropské unie, a to konkrétně z Operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020. Navazující chod úřadu Regionální rady regionů soudržnosti a Regionů soudržnosti jako takových, za účelem dokončení administrativy a řádného

ukončení financování z programového období 2007 - 2013, bude tedy od 1. 1. 2015 financován z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, konkrétně prioritní osa 1 – Podpora řízení a koordinace Dohody o partnerství. Cílovou skupinou podpořených aktivit budou především zaměstnanci Regionů soudržnosti, kteří zajišťují uzavírání financování programů v rámci programového období 2007 – 2015. Způsobilými výdaji pro financování z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, bude zejména zajištění personální kapacity při ukončování programového období 2007 – 2013, a to osobní výdaje na zaměstnance, provozní výdaje, kterými je pronájem kanceláře, energie, provoz služebních automobilů, nákup služeb apod. Tyto výdaje budou hrazeny z 85% z Fondu soudržnosti a z 15% z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj.

Vzhledem k tomu, že rok 2015 je posledním rokem k dočerpání finančních prostředků z operačních programů minulého programového období 2007 – 2013, promítá se tato skutečnost do výsledků hospodaření Regionálních rad regionů soudržnosti. Od počátku roku jsou dosažené objemy příjmů i výdajů výrazně vyšší nežli v předchozím období. Celkové příjmy Regionálních rad regionů soudržnosti dosáhly 14,8 mld. Kč, což je zhruba dvacetkrát více nežli v předchozím roce. Výdaje Regionálních rad regionů soudržnosti činí od počátku roku 10,6 mld. Kč, oproti minulému roku jsou vyšší o 4,7 mld. Kč. Podle odvětvového členění byly finanční prostředky v rámci regionálních operačních programů využity především na realizaci projektů v oblasti dopravní infrastruktury, v oblasti vzdělávání a školských služeb, dále v zájmové činnosti, kultuře a službách cestovního ruchu¹⁰⁷.

3.12. Rozpočet regionu soudržnosti a finanční toky z fondů Evropské unie v programovém období 2007 - 2013

Rozpočet Regionů soudržnosti byl sestavován, stejně tak jako ostatní veřejné rozpočty, každoročně, a jeho schválení podléhalo, mimo jiné, Regionální radě regionu soudržnosti. Region soudržnosti byl přímo napojen na rozpočet Ministerstva pro místní rozvoj, které je předkládalo vládě nejpozději do 31. 5., běžného roku. Ministerstvo pro místní rozvoj oznámilo částky schválené vládou Regionu soudržnosti do 30. 6., běžného roku. Region soudržnosti se při sestavování svého rozpočtu řídil zákonnými pravidly, která jsou obsažena v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v zákoně č. 250/2000 Sb., o

¹⁰⁷ Dostupné:

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/uzemni-rozpocety/mesicni-zpravy-o-hospodareni-uzemnich-ro/2015/zprava-o-vyvoji-rozpocetoveho-hospodareni-22652>

rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

V rámci rozpočtu Regionu soudržnosti byly uvedeny nejen náklady na provozní a administrativní činnost Regionu soudržnosti, ale také předpokládané výdaje na podporu jednotlivých subjektů, kteří budou v daném kalendářním roce požadovat po Regionu soudržnosti podporu (dotaci), v návaznosti na operační programy daného programového období, a to v souvislosti s vyhlášenými výzvami, které jsou tematicky zaměřené na danou podporu směřující k odstranění disparit daného Regionu soudržnosti. V rámci rozpočtu Regionu soudržnosti byly tedy zahrnovány i částky, které byly následně vyplaceny ze strany Evropské unie, jako podpora regionální politiky, avšak ve fázi proplácení realizovaného projektu docházelo k proplácení finančních prostředků přímo ze strany Regionu soudržnosti, nikoliv Evropské unie. Proplacené finanční prostředky ze strany Regionu soudržnosti, byly zpětně požadovány ze strany Ministerstva financí po Evropské unii, za splnění určitých podmínek, a byly charakterizovány, jako příjem veřejného rozpočtu.

Jak tedy probíhala podpora regionální politiky v rámci Regionů soudržnosti v programovém období 2007 - 2013?

Príslušný Region soudržnosti evidoval veškeré výzvy, které vyhlašoval v návaznosti na jednotlivé operační programy za účelem odstranění regionálních disparit. Na základě takto vyhlášené výzvy, se konkrétní subjekty mohli přihlásit se svými projekty, které splňují podmínky na oblast podpory na základě vyhlášené výzvy. Nutnou součástí projektu byl i rozpočet s detailním uvedením jednotlivých rozpočtových položek a s uvedením požadované finanční částky. V souvislosti s vyhlášenou výzvou bylo však nutné brát v potaz požadavek na spolufinancování předmětného projektu ze strany subjektu, který projekt podával. Právě s ohledem na tuto skutečnost, pokud byl úspěšným žadatelem subjekt, který sestavoval každoročně rozpočet, musel do svého rozpočtu na následující rok zahrnout i výdaje - finanční prostředky, které budou vynaloženy na realizaci předloženého projektu, a to v částce, která odpovídá procentnímu podílu spolufinancování realizovaného projektu. Nutné bylo také brát v potaz i časové hledisko předmětných výzev a samotnou realizaci projektu. Právě s ohledem na časové hledisko, kdy byly projekty realizovány nejdříve následující kalendářní rok, Region soudržnosti uváděl do svého rozpočtu, který byl předkládán Ministerstvu pro místní rozvoj, předpokládané výdaje na regionální politiku v souvislosti s realizovanými projekty a předloženými rozpočty. Finanční prostředky na podporu regionální politiky vyplácel přímo Region soudržnosti z finančních prostředků, které byly požadovány v rámci sestaveného a předloženého rozpočtu spolu s projektem, ze strany subjektu, který o finanční podporu žádal.

Finanční prostředky Evropské unie, které byly určeny na podporu Regionů soudržnosti pro Českou republiku, byly v této fázi v dispozici Evropské unie.

Systém finančních toků z rozpočtu Evropské unie byl založen na principu financování žádostí o platbu z prostředků Regionální rady regionů soudržnosti. Dotace poskytované na předfinancování výdajů, které měly být kryty z rozpočtu Evropské unie a prostředky na národní spolufinancování, byly v souladu s úpravou zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a byly poskytovány Ministerstvem pro místní rozvoj na základě rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků (dotací). Výše finančních prostředků (dotací) byly stanovena na základě odhadů výdajů příjemců na dané období v návaznosti na schválený rozpočet České republiky pro daný kalendářní rok. Finanční prostředky (dotace) byly převedeny na účet Ministerstva pro místní rozvoj na speciální účet. Termíny a převody dalších finančních prostředků (dotací) stanovilo Ministerstvo pro místní rozvoj v rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků (dotací).¹⁰⁸

Na základě operačních manuálů konkrétního Regionu soudržnosti byl vybrán vítězný projekt, který byl v následujících kalendářních letech realizován. S předkladatelem vítězného projektu Region soudržnosti byl uzavřen smluvní dokument o realizaci projektu, ve kterém se Region soudržnosti zavázal k proplácení finančních prostředků dle předloženého rozpočtu, a vítězný subjekt se zaváže k procentní výši spolufinancování projektu. Způsob proplácení finančních prostředků ze strany Regionu soudržnosti mohl probíhat dvojím způsobem. První způsob financování předpokládal dostatečné finanční zázemí žadatele a k proplácení finančních prostředků docházelo až po dokončení projektu. Druhý způsob, nejvíce aplikovaný, bylo proplácení finančních prostředků na základě systému Modifikovaných plateb. Tento systém byl aplikován u žadatelů, kteří neměli dostatečné finanční zázemí a tudíž dostatek finančních prostředků. Tento systém byl založen na tzv. zálohovém proplácení finančních prostředků oproti předloženým fakturám za práci, materiál, či služby, které přímo souviselo s realizací projektu, a které byly uvedeny v rozpočtu, který byl předkládán s projektem. Po dokončení projektu a po provedené kontrole ze strany Regionu soudržnosti, předkládal žadatel závěrečnou zprávu o platbu, na základě které jsou Regionem soudržnosti vyplaceny zbývající finanční prostředky.

Region soudržnosti předkládal každý měsíc Ministerstvu financí hlášení o vybraných a dokončených projektech jednotlivých žadatelů. Na základě těchto zpráv žádalo Ministerstvo financí o vyplacení finančních prostředků z fondů Evropské unie, které byly určeny pro

¹⁰⁸ Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

Českou republiku na podporu regionální politiky, a to ve výši, která byla uhrazena k rukám žadatelů, ze strany Regionů soudržnosti. Vyplacené finanční prostředky ze strany Evropské unie byly příjmem státního rozpočtu České republiky. Prostředky z rozpočtu Evropské unie byly alokovány na základě finančního plánu stanoveného v příslušném programu. Plán stanovil maximálně možné částky čerpání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie a z národních zdrojů v jednotlivých letech programového období. Prostředky z rozpočtu Evropské unie byly Evropskou komisí zasílány na účet platebního a certifikačního orgánu (PCO). V rámci tohoto platebního a certifikačního orgánu byly finanční prostředky z rozpočtu Evropské unie dále poukázány na účet Ministerstva pro místní rozvoj, které realizovalo převody prostředky z rozpočtu Evropské unie na příjmové účty správců jednotlivých kapitol.¹⁰⁹

Kontrola realizovaných projektů a kontrola Regionu soudržnosti probíhala na základě ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Kontrola realizovaného projektu mohla probíhat přímo ze strany příslušného Regionu soudržnosti. V případě zjištění pochybení v souvislosti s požadovanou platbou, případně platbou, která není obsažena v rámci rozpočtu, který byl předložen spolu s projektem, se jednalo o nezpůsobilý výdaj, který příslušný Region soudržnosti neproplatil a náklady v tomto případě musel uhradit žadatel ze svých vlastních výlučných prostředků.

V případě zjištění pochybení v souvislosti s poskytnutými finančními prostředky se jednalo o porušení rozpočtové kázně, kdy Region soudržnosti zahájil daňové řízení proti příjemci poskytnutého finančního plnění a v rámci daňového řízení nařídil tomuto subjektu odvod příslušné částky zpět do rozpočtu Regionu soudržnosti. V případě přijetí takto vrácené částky Region soudržnosti tuto částku poukázalo na účet Ministerstva financí, a to následně do státního rozpočtu. V rámci rozpočtu Regionu soudržnosti byla tato částka uvedena, jako příjem i výdaj Regionu soudržnosti. V případě následného požadavku ze strany Ministerstva financí k Evropské unii o proplacení finančních prostředků určených na regionální politiku v České republice, byla výše poskytnutých finančních prostředků ponížena o vrácenou částku ze strany příjemce finančního plnění.

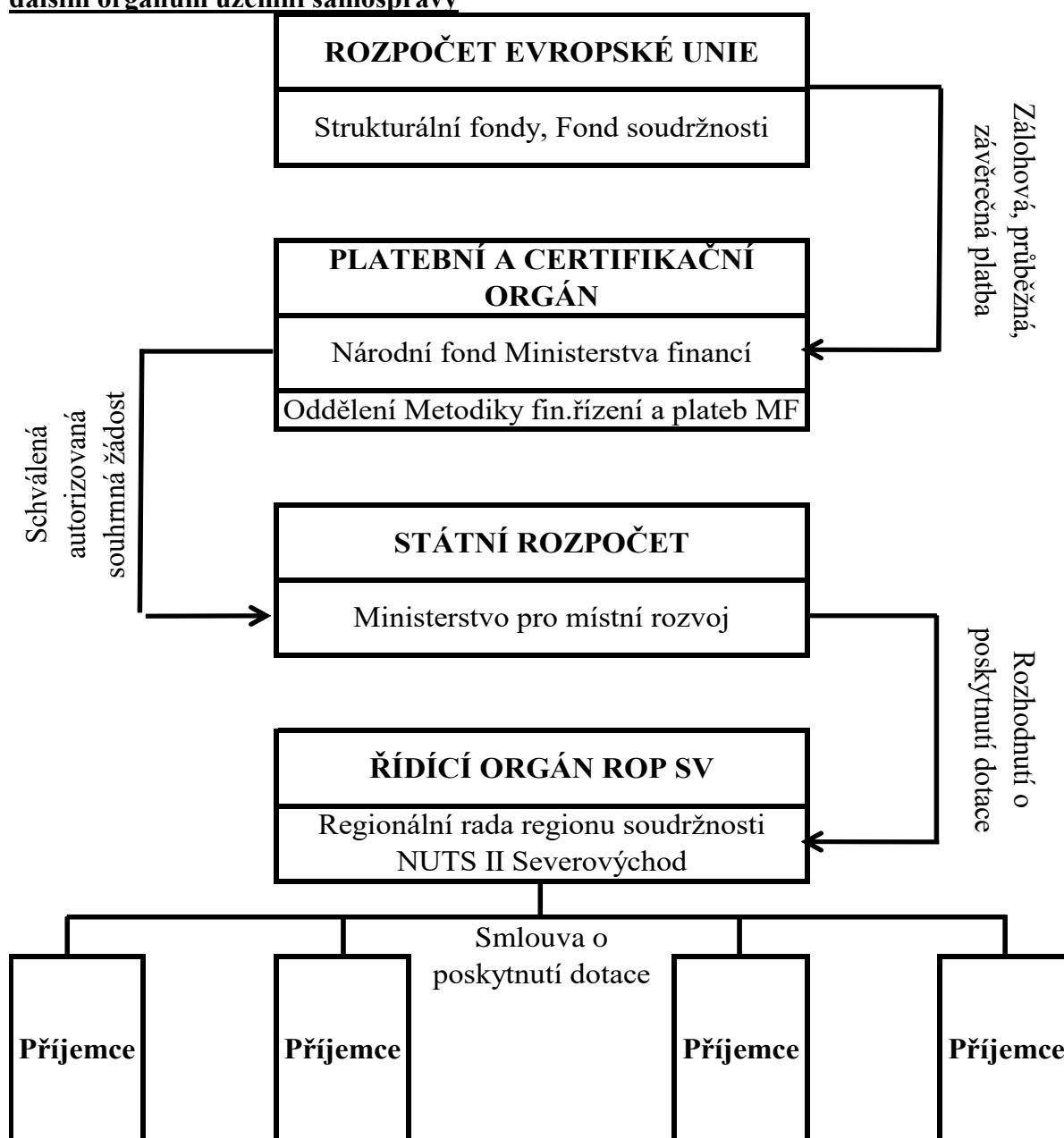
Hlavní odlišností rozpočtu Evropské unie od rozpočtů národním jsme mohli spatřovat především v tom, že ve vztahu k hrubému národnímu produktu běžně dosahovali 40-ti % a vyššího podílu na hrubém národním produktu. Rozpočet Evropské unie musel být vždy sestaven jako vyrovnaný, nebylo ho tedy možné sestavit jako deficitní, což je zásadní rozdíl

¹⁰⁹ Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

oproti národnímu rozpočtu. Výdaje rozpočtu Evropské unie byly zaměřeny a určeny na společnou zemědělskou politiku, podporu regionálního rozvoje a strukturální operace. Naproti tomu výdaje národních rozpočtů byly zaměřeny převážně na úhradu nákladů sociální oblasti. Rozpočet Evropské unie měl při jeho sestavování a schválení přesně limitované zdroje příjmů, což bylo u národních rozpočtů odvozeno o výše daňového zatížení daňových poplatníků, apod.

Lze konstatovat, že systematika finančních toků z fondů Evropské unie zůstala zachována, ale je prováděna vůči nově ustanoveným řídicím orgánům, mezi které již nepatří Regiony soudržnosti.

Obrázek č. 2 : Finanční toky z fondů Evropské unie do Regionu soudržnosti a následně dalším orgánům územní samosprávy



Zdroj: Disertační práce JUDr. Martin Netolický, Masarykova universita v Brně, právnická fakulta

V České republice je rozpočtová skladba upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Vyhláška se vztahovala i na Regionální rady regionů soudržnosti. Dle § 1 odst. 1, je předmětem úpravy „rozpočtová skladba, jakožto jednotné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje v rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu, při sledování čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, v rozpočtech státních fondů, při pohybech na účtech státních finančních aktiv, při pohybech na účtech pro řízení státního dluhu a při plánovaných a skutečných pohybech na účtech rozpočtů a ostatních peněžních fondů obcí, krajů, Regionálních rad regionů soudržnosti a dobrovolných svazků obcí s výjimkou fondu cizích prostředků, fondu sdružených prostředků a fondu podnikatelské činnosti.“¹¹⁰

Vzhledem k tomu, že Region soudržnosti byl napojen na rozpočet Ministerstva pro místní rozvoj, byly uplatňovány při jeho sestavování některé z rozpočtových zásad, které doplňují celý rozpočtový proces.

Jedná se především o níže uvedené zásady:

- 1.** Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu je také označována jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků. Podstatou je využití finančních prostředků vždy v roce, na který byly rozpočtové prostředky schváleny. Státní rozpočet je představován finančními vztahy, prostřednictvím kterých je zabezpečována finanční funkce státu v rozpočtovém roce, a je tedy zajišťováno uspokojování veřejných potřeb. Územní samosprávné celky se řídí samostatným rozpočtem, přičemž je také sestavován na jeden kalendářní rok.
- 2.** Zásada včasnosti veřejných rozpočtů je zásadou, která vyjadřuje nutnost sestavení a schválení státního rozpočtu stanoveným způsobem a stanoveným způsobem publikován před začátkem příslušného rozpočtového roku. S touto zásadou souvisí i stanovení pravidel pro období případného rozpočtového provizoria, kdy se postupuje, v případě pozdního schválení státního rozpočtu, dle rozpočtu předchozího kalendářního roku. Hospodaření dle rozpočtového provizoria nastává tedy v případě, kdy není tato zásada dodržena. V souvislosti s touto zásadou je nutné také zmínit proces sestavení státního rozpočtu z pohledu rozpočtové skladby veřejných rozpočtů.
- 3.** Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů je zásadou, kdy je nutné vynaložit přidělené rozpočtové finanční prostředky v daném rozpočtovém roce. Důsledkem

¹¹⁰ Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

této zásady je stanovena povinnost při hospodaření s veřejnými finančními prostředky vyčerpat tyto rozpočtové prostředky do konce daného rozpočtového roku. V případě, kdy nedojde k vyčerpání rozpočtových prostředků v daném rozpočtovém roce, je nutné tyto nevyčerpané finanční prostředky vrátit zpět do státního veřejného rozpočtu. Často tak tedy dochází, právě na základě této zásady, k nevhodnému vynakládání veřejných finančních prostředků.

4. Zásada účelovosti znamená, že rozpočtové prostředky mohou být používány pouze a jen k účelům, pro které byly určeny, a to na pokrytí nezbytných potřeb, na opatření zákládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu.

3.12.1 Rozpočet regionů soudržnosti a finanční toky z fondů Evropské unie v programovém období 2014 – 2020

Jak již bylo shora uvedeno pro programové období 2014 – 2020 nejsou Regionální rady regionů soudržnosti Řídicími orgány, kterým je přiznána podpora čerpat finanční prostředky z jednotlivých operačních programů Evropské unie. Tato pravomoc pro toto programové období byla postoupena pod Ministerstvo pro místní rozvoj a další Řídicí orgány, dle zaměření poskytovaných finančních prostředků. V současné době Regionální rady regionu soudržnosti existují pouze k dočerpání finančních prostředků v rámci programového období 2007 – 2013 a následně k provádění kontrol projektů, které byly financovány z finančních prostředků v rámci Operačních programů. Dočerpání finančních prostředků bude možné do 31. 12. 2015. Systematika proplácení finančních prostředků v rámci regionální politiky zůstala zachována, s tím, že jedinou změnou, ke které došlo, je změna Řídicího orgánu, který měl financování regionální politiky ve své pravomoci. Lze tedy dojít k závěru, že v roce 2015 budou Regiony soudržnosti provádět proplácení finančních prostředků v návaznosti na sestavený rozpočet pro rok 2015, jelikož se v něm musí promítnout přijaté dotace a vyplacené finanční prostředky za účelem podpory regionální politiky.

V rámci nového programového období 2014 – 2020 již nebude Region soudržnosti sestavovat svůj rozpočet. Ke krytí nákladů, které s dočerpáním finančních prostředků v rámci předchozího programového období vzniknou, bude Region soudržnosti předkládat projekt a bude žádat o přiznání finančních prostředků z Evropské unie, a to konkrétně z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, prioritní osa 1 – Podpora řízení a koordinace Dohody o partnerství. Cílovou skupinou podpořených aktivit budou především zaměstnanci Regionů soudržnosti, kteří zajišťují uzavírání financování programů v rámci programového období 2007 – 2015. Způsobilými výdaji pro financování z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, bude zejména zajištění

personální kapacity při ukončování programového období 2007 – 2013, a to osobní výdaje na zaměstnance, provozní výdaje, kterými je pronájem kanceláře, energie, provoz služebních automobilů, nákup služeb apod. Tyto výdaje budou hrazeny z 85% z Fondu soudržnosti a z 15% z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj.

3.13. Financování Regionálních programů v programovém období 2007 - 2013

System finančních toků prostředků z rozpočtu Evropské unie u regionálních programů byl založen na principu financování žádostí o platbu z prostředků rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, které obdržely na financování podílu financovaných z rozpočtu Evropské unie, konkrétně z rozpočtu kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj.

Platby příjemcům probíhaly formou plateb, které byly založeny na principu zpětného proplacení již vynaložených nákladů ze strany příjemce finanční podpory, nebo formou poskytnutí finančních prostředků před realizací výdajů na projekt či formou tzv. modifikovaných plateb, které byly poskytovány formou proplacení finančních prostředků k rukám příjemce, a to na základě zkontrolovaných a dosud příjemcem neproplacených faktur, které byly vystaveny ze strany dodavatele, kdy provedení prací souviselo přímo z daného projektu. Rozhodnutí o formě plateb bylo učiněno předmětným řídicím orgánem ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, které poskytlo prostředky na financování projektů příjemcům ze státního rozpočtu do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti. Na základě shodného principu byly uvolňovány platby odpovídající podílu národního financování z rozpočtu Regionálních rad regionů soudržnosti. Předfinancování prostředků probíhalo na základě žádostí o platbu, které byly předloženy ze strany příjemce dotace. Žádosti ze strany příjemců byly předkládány v národní měně a následně i jejich proplacení probíhalo v národní měně. Celková doba administrativy, která s tímto aktem přímo souvisela, od podání žádosti ze strany příjemce do předání vystaveného prohlášení o schválení a příkazu k proplacení nesměla překročit čtyřicet pracovních dnů. V případě, kdy předkládaná žádost, nebo požadované podklady obsahovaly nedostatky, nebo byly úplné, mohl řídicí orgán rozhodnout o přerušení běhu uvedené lhůty. Jakmile byly nedostatky odstraněny, začíná běžet lhůta opětovně od samého počátku.

3.13.1. Převody prostředků státního rozpočtu do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti

Převod prostředků ze státního rozpočtu do rozpočtu Regionálních rad probíhal na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje a na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v souvislosti s rozhodnutím o poskytnutí dotace ministra pro místní rozvoj z rozpočtové kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj. Tyto prostředky byly určeny na financování regionálních programů, které jsou spolufinancovány z prostředků rozpočtu Evropské unie.

3.13.2. Platby příjemcům z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti – zpětné proplacení

Žádost o platbu byla předkládána ze strany příjemce finanční částky z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti, ve lhůtách, které byly stanoveny ve smlouvě o poskytnutí dotace, která byla uzavřená mezi příjemcem platby a Regionem soudržnosti v souladu s ustanovením zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a to buď čtvrtletně, po ukončení etapy projektu, nebo po ukončení celého projektu. Žádost o platbu musela být doložena požadovanými doklady, zejména fakturami. Ze strany Řídicího orgánu (Regionální rady regionu soudržnosti) byla prováděna kontrola správnosti a oprávněnosti fakturace a na základě takto provedených kontrol vystavoval prohlášení o schválení žádosti o platbu a příkaz k proplacení výdajů projektu, které jsou s ním v přímé souvislosti. Řídicí orgán (Regionální rada regionu soudržnosti) žádost o platbu společně s příkazem a předala finančnímu útvaru Regionální rady regionu soudržnosti. Na základě takto předložených dokumentů finanční útvar Regionální rady plnil a proplácel finanční prostředky ve lhůtě deseti dnů od obdržení žádosti o platbu. Zajišťoval tedy převod finančních prostředků z rozpočtu Regionální rady, které byly určeny na financování projektů, které byly spolufinancovány z rozpočtu Evropské unie na účet příjemce finančních prostředků. Zde postupuje v souladu s ustanovením zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

3.13.3. Platby příjemcům z rozpočtu Regionální rady – před realizací daného projektu

Platby příjemcům z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti před realizací výdajů daného projektu byly zajišťovány Regionální radou z rozpočtu Regionálních rad, a to na základě uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace. V tomto případě se postupovalo dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků. Následně po převodu finančních

prostředků byl příjemce povinnen předložit příslušnému Řídícímu orgánu vyúčtování žádosti o tuto platbu a žádost o další prostředky, které měly být proplaceny k jeho rukám z rozpočtu Regionální rady. Žádost o platbu musela být doložena požadovanými doklady, zejména proplacenými fakturami, které se vázaly k danému projektu. Řídící orgán (Regionální rada regionu soudržnosti) prováděl kontrolu oprávněnosti fakturace a vystavoval prohlášení o schválení, pokud nejsou zjištěny nedostatky či pochybení, a příkaz k proplacení. V případě schválení platby, ji Řídící orgán předal opětovně k rukám finančního útvaru Regionální rady k zajištění dalšího převodu prostředků z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti, které byly určeny na financování těchto výdajů. Pokud byly z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti převedeny veškeré finanční prostředky k rukám příjemce, které byly určeny na financování předmětného projektu, příjemce zaslal pouze žádost o platbu, která obsahovala pouze vyúčtování finančních prostředků, které byly vyplaceny z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti. Tato žádost již nebyla ze strany Řídícího orgánu předávána finančnímu útvaru Regionální rady, ale je pouze ze strany Řídícího orgánu provedena její autorizace a na jejím základě byla vystavena žádost o převod prostředků na příjmový účet správce kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj¹¹¹.

3.13.4. Provádění modifikovaných plateb příjemcům z rozpočtu Regionální rady

Při provádění modifikovaných plateb příjemcům z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti příjemce předkládal příslušnému Řídícímu orgánu žádost o platbu z rozpočtu Regionální rady na financování výdajů, jejíž součástí byly pouze neuhrazené, nebo uhrazené faktury zhotovitele včetně všech podkladů, které se vztahovaly k příslušnému projektu. Řídící orgán opět provedl kontrolu oprávněnosti fakturace a na základě provedené kontroly, pokud bylo vše v souladu s uzavřenou smlouvou o poskytnutí dotace a s projektem, vystavil prohlášení o schválení a příkaz k proplacení nárokovaných výdajů projektu. Řídící orgán předal opět žádost o platbu spolu s prohlášením o schválení a příkazem k proplacení finanční částky ke schválení finančnímu útvaru Regionální rady regionu soudržnosti. Na základě provedené kontroly provedl příslušný řídicí orgán autorizaci plateb a zahrnul částku požadovanou v žádosti o platbu ve výši schválených výdajů do souhrnné žádosti o převod

¹¹¹ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,
Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

prostředků na příjmový účet správce kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj, která zajistila předfinancování prostředků Evropské unie¹¹².

3.14. Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu

Dotace, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které jsou kryty ze státního rozpočtu Evropské unie a dotace poskytované ze státního rozpočtu na národní financování, jsou poskytovány pouze na základě smlouvy o poskytnutí dotace, která je uzavřena s příjemcem dotace dle ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Rozhodnutí musí obsahovat povinné náležitosti dle ustanovení § 14, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, popř. vyhláškou č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

Povinnými údaji jsou:

- a) Jméno, příjmení, datum narození, rodné číslo, adresu trvalého pobytu, je-li příjemce dotace fyzická osoba, je-li tato osoba právnickou osobou, identifikační číslo, název, adresu sídla, identifikační číslo osoby,
- b) název a adresu poskytovatele,
- c) poskytovanou částku,
- d) účel, na který je dotace poskytována,
- e) lhůtu, v níž má být předmětného účelu dosaženo,
- f) vymezení účelu ve struktuře prioritní osa, projekt, který bude uvádět podrobný popis, technická a finanční příloha,
- g) harmonogram plnění,
- h) definici způsobilých výdajů,
- i) podmínky pro příjemce, že se podrobí kontrolám a že jim poskytne veškerou dokumentaci, která se vztahuje k danému projektu,
- j) podmínky pro pozastavení plateb,
- k) povinnost příjemce informovat poskytovatele dotace o skutečnostech mající vliv na realizaci projektu,

¹¹² Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,
Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

- l) povinnost uchovávat doklady po dobu stanovenou předpisy Evropské unie a České republiky¹¹³,
- m) podmínky užití dotace (jedná se o podmínky, které je nutné dodržet pro poskytnutí dotace, aby byla zachována způsobilost určitého výdaje ke spolufinancování z prostředků z rozpočtu Evropské unie)¹¹⁴.

Pro rozsáhlost stanovených podmínek byly autorem disertační práce vybrány jen ty nejpodstatnější podmínky. Další podmínky pro uzavření smlouvy o poskytnutí dotace jsou uvedeny přímo ve vyhlášce č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Rozhodnutí je vydáváno na dobu uskutečňování daného projektu. Rozhodnutí vydává příslušné ministerstvo, nebo subjekt dle ustanovení § 14 odst. 2, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, do jehož působnosti předmětný projekt spadá. Tímto orgánem může být také ústřední orgán státní správy.

3.14.1. Rozhodnutí o poskytnutí dotace Regionálním radám v programovém období 2007 – 2013

Pokud byla poskytována dotace, na základě které byly do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj poskytovány finanční prostředky Regionální radě, jako příjemci dotace dle ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, na financování programů, které jsou spolufinancovány z prostředků rozpočtu Evropské unie, na základě rozhodnutí příslušného orgánu veřejné moci, byla Regionální rada regionu soudržnosti povinna dodržovat stanovené podmínky a povinnosti, které byly přímo uvedeny ve smlouvě o poskytnutí dotace. Toto rozhodnutí také obsahovalo povinnosti předkládat souhrnné žádosti o platbu prostředků ze zdrojového účtu Platebního a certifikačního orgánu na příjmový účet správce kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj. Poskytnutá dotace Regionální radě regionu soudržnosti byla vždy po skončení příslušného rozpočtového roku vypořádána ve vztahu k rozpočtové kapitole Ministerstva pro místní rozvoj, a to v souladu s vyhláškou č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání se státního rozpočtu¹¹⁵.

¹¹³ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

¹¹⁴ Ustanovení § 14, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

¹¹⁵ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

Regionu soudržnosti budou vypláceny dotace v návaznosti na financování regionální politiky i v roce 2015 avšak do 31. 12. 2015, a to pouze v rámci dočerpání finančních prostředků z programového období 2007 – 2013.

3.14.2. Smlouva o poskytnutí dotace z rozpočtu Regionální rady

Dotace z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti byla poskytována na základě rozhodnutí (usnesení) Výboru Regionální rady, které stanovilo seznam projektů vybraných pro poskytnutí dotace, v souladu s ustanovením zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Na základě usnesení Výboru Regionální rady uzavřel Výbor Regionální rady s příjemcem dotace smlouvu o poskytnutí dotace, která obsahovala:

- a) Označení příjemce dotace,
- b) poskytovatele dotace,
- c) výši dotace a účel, na který je dotace poskytnuta,
- d) harmonogram plnění, datum zahájení a ukončení projektu, platební podmínky,
- e) rozdělení výše dotace na podíl odpovídající prostředkům z rozpočtu Evropské unie a podíl národního financování z rozpočtu Regionální rady,
- f) podmínky, že příjemce se podrobí kontrolám, podmínky pro pozastavení plateb, povinnost příjemce dotace informovat poskytovatele dotace o skutečnostech mající vliv na realizaci projektu,
- g) případně jsou uvedeny i povinnosti, jejichž nesplnění bude postiženo nižším odvodem za porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 22 odst. 5, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- h) lhůtu, v níž má být účelu dosaženo, podmínky pro užití dotace, resp., podmínky, které je nutné dodržet pro poskytnutí dotace, aby byla zachována způsobilost určitého výdaje ke spolufinancování z prostředků rozpočtu Evropské unie¹¹⁶.

Smlouva byla uzavírána na dobu uskutečňování daného projektu. Smlouva byla uzavírána mezi příjemcem dotace a Regionální radou regionu soudržnosti. Při porušení podmínek stanovených uzavřenou smlouvou se postupovalo dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹¹⁶ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,
Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

3.15. Základní rozdíly mezi rozpočty regionů soudržnosti a rozpočty obcí a krajů

Regiony soudržnosti mají právní subjektivitu. Dle zákona o účetnictví jsou účetní jednotkou.¹¹⁷ V rámci programového období 2007 – 2013 měly tedy samostatné rozpočty, které byly sestavovány na období jednoho roku. Pro účely dočerpání finančních prostředků z programového období 2007 – 2013 budou v roce 2015 Regiony soudržnosti sestavovat rozpočet pro toto období, i když již nejsou využity jako Řídící orgány pro nové programové období. Hospodaření Regionálních rad regionů soudržnosti se stejně jako hospodaření územních samosprávných celků, řídilo zákonem 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů konkrétně druhou a třetí částí s výjimkou § 7 – 10, (které definují příjmy a výdaje rozpočtů obcí a krajů).¹¹⁸

Příjmy a výdaje Regionálních rad regionů soudržnosti stále upravuje zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje v § 16 b – 16 c. Příjmy rozpočtu Regionální rady tvoří dle § 16 b zejména:

- a) „dotace ze státního rozpočtu na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,
- b) dotace z rozpočtů krajů na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,
- c) dotace z rozpočtů krajů na činnost Regionálních rad,
- d) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- e) přijaté peněžité dary a příspěvky,
- f) přijaté půjčky, úvěry a návratné finanční výpomoci,
- g) úroky z vkladů, penále a jiné platby získané v souvislosti s použitím prostředků „ Regionální rady.“¹¹⁹

Z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti se hradí dle § 16 c zejména:

- a) „výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu z plnění povinností uložených jí zákony,
- b) výdaje na vlastní činnost Regionální rady,
- c) splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí,
- d) sankce za porušení rozpočtové kázně.“¹²⁰

¹¹⁷ SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10] Dostupné z <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

¹¹⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

¹¹⁹ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Příjmy Regionů soudržnosti byly tedy tvořeny a pro dočerpání programového období 2007 – 2013, jsou tvořeny jednak dotacemi určenými k vyplacení na vybrané projekty a příjmy na činnost Regionálních rad regionu soudržnosti. „Na svou činnost získávaly Regionální rady regionu soudržnosti finance ze státního rozpočtu (příspěvek na kofinancování projektů a předfinancování výdajů na projekty) a z rozpočtu krajů (kofinancování a ostatní výdaje).“¹²¹ „Pokud se kraje, které tvořili Region soudržnosti, domluvili na spolupráci, mohli zastupitelstva krajů svěřit Regionální radě regionu soudržnosti projednávání a rozhodování ve věcech této vzájemné spolupráce. Kraje pak poskytli Regionální radě regionu soudržnosti ze svých rozpočtů finanční prostředky na plnění těchto úkolů.“¹²²

Příjemci dotací v letech 2010 – 2013 byly převážně obce (41 %), třetinu získaly krajské rozpočty a pětinu podnikatelé.¹²³

Územní samosprávné celky musí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a č. 129/2000 Sb., o krajích vytvářet na svém území v rámci své samostatné působnosti podmínky pro uspokojování potřeb, které jsou v zájmu jejich občanů (např. zabezpečení sociální péče, bydlení, výchova a vzdělávání, kultura, sport). K tomu, aby mohly tyto činnosti zabezpečovat, jsou dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, oprávněny zřizovat a zakládat organizační složky bez právní subjektivity a příspěvkové organizace.¹²⁴ („Tento zákon dává poměrně zásadní změny v činnosti příspěvkových a rozpočtových organizací zřízených před nabytím jeho činnosti, a to podle rozhodnutí obce a kraje buď transformací na organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity, nebo na příspěvkové organizace, což však v praxi přinášelo jisté problémy. Jednalo se především o náležitosti zřizovacích listin a zápis do obchodního rejstříku.“)¹²⁵

Společnou charakteristikou hospodaření obcí a krajů patří skutečnost, že mají vlastní majetek, právo vlastnit peníze, které shromažďují jednak v rozpočtu obce a kraje a také v účelových peněžních fondech. Rozpočet obce a kraje, jako hlavní finanční nástroj hospodaření obce musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, které má obec a kraj ke svému ekonomickému okolí. Tyto vztahy má obec ke státnímu rozpočtu,

¹²⁰ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

¹²¹ KAMENÍČKOVÁ, V.: Regionální rady regionů soudržnosti. 6. 8. 2014. Online. [cit - 2014-10-29]
Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

¹²² <http://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>

¹²³ KAMENÍČKOVÁ, V.: Regionální rady regionů soudržnosti. 6. 8. 2014. Online. [cit - 2014-10-29]
Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

¹²⁴ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I.: *Základy finančního práva*, vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 243, ISBN 978-80-210-4514-9

¹²⁵ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I.: *Základy finančního práva*, vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 243, ISBN 978-80-210-4514-9

k rozpočtům státních fondů, a současně i k jiným subjektům včetně občanů.¹²⁶ Příjmy a výdaje obcí a krajů vymezuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příjmy a výdaje obcí jsou upraveny v ustanovení § 7 a § 9 a příjmy a výdaje krajů v ustanovení § 8 a § 10, předmětného zákona. Příjmy jsou tvořeny z výsledků vlastní hospodářské činnosti, výnosy z místních poplatků (pouze u obcí), výnosy daní, dotace ze státního rozpočtu, dotace ze státních fondů, v případě obecních rozpočtů dotace z rozpočtu kraje, prostředky z Národního fondu aj.¹²⁷ Výdaje tvoří úhrady za závazky vyplývající ze zákonných povinností, úhrady nákladů vyplývajících z činnosti obce spojené s výkonem veřejné správy, ze smluvních závazků, z emise dluhopisů a jejich splácením, úhrady návratných finančních výpomocí a úhrada úvěrových závazků a úroků z nich aj.¹²⁸ Výdaje krajů na rozdíl od obcí tvoří navíc dotace do rozpočtů obcí v kraji a tvořily dotace Regionální rady regionu soudržnosti. S problematikou rozpočtů krajů a obcí souvisí rozpočtové určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům (a některým státním fondům). Rozpočtové určení daní stojí v právním systému odděleně od pravidel týkajících se rozpočtových pravidel – v zákoně č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který upravuje rozpočtové určení daně z přidané hodnoty, spotřebních daní, daně z příjmů, daní z nemovitých věcí a daně silniční mezi obcemi, kraji a Státním fondem dopravní infrastruktury.¹²⁹

Ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, tzn., velká rozpočtová pravidla, dle ustanovení § 1 vyplývá, že do soustavy patří tyto rozpočty (účty):

- střednědobým výhledem státního rozpočtu,
- státním rozpočtem,
- státní finanční aktiva a pasiva,
- rozpočty organizačních složek státu, zařízení státu majících obdobné postavení jako organizační složka státu a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- rozpočty státních fondů,
- řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,

¹²⁶ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I.: *Základy finančního práva*, vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 75, ISBN 978-80-210-4514-9

¹²⁷ BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H., a kol.: *Finanční právo*, 5. upravené vydání. Praha: C.H. Beck 2009, str. 114-115, ISBN: 978-80-7400-801-6

¹²⁸ BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H., a kol.: *Finanční právo*, 5. upravené vydání. Praha: C.H. Beck 2009, str. 114-115, ISBN: 978-80-7400-801-6

¹²⁹ Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní

- rozpočet Národního fondu.¹³⁰
a dle § 3 písm. h) odst. 8:
- rozpočet Pozemkového fondu,
- rozpočty státních fondů.¹³¹

Dle Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tzn. malá rozpočtová pravidla, dle ustanovení § 1 vyplývá, že do soustavy patří dále tyto rozpočty (účty):

- rozpočty krajů,
- rozpočty obcí,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty statutárních měst a hl. města Prahy, rozpočty jejich částí nebo obvodů,
- rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti.¹³²

Do rozpočtové soustavy tedy patří centrální rozpočty a decentralizované rozpočty. Do decentralizovaných veřejných rozpočtů patřily i rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Dále je rozpočtová soustava doplněna mimorozpočtovými fondy, které nemají fiskální vazbu na státní rozpočet. Jejich činnost je financována z majetku, který je jim svěřen. Tyto mimorozpočtové fondy jsou tvořeny státními účelovými fondy, státními fondy na podporu podnikání, státními svěřeneckými fondy, státním privatizačním a ostatními mimorozpočtovými fondy.

Společnými rysy těchto rozpočtů je:

- "společná právní úprava, v zásadních otázkách,
- společná vnitřní struktura, určená rozpočtovou skladbou,
- shodné základní zásady v pravidlech hospodaření,
- právní ochrana před neoprávněným použitím nebo zadržením rozpočtových prostředků,
- povinnost strpět kontrolní dozor, hlavně z hlediska rozpočtové kázně,
- povinnost předkládat o sobě údaje potřebné pro hodnocení výsledků hospodaření."¹³³

Vzhledem k tomu, že tato práce se zabývá hospodařením a rozpočtovou odpovědností v Regionech soudržnosti, jsou zde dále kromě existence rozpočtu Regionů soudržnosti řešeny

¹³⁰ Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

¹³¹ Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

¹³² Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

¹³³ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I.: *Základy finančního práva*, vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 155-156, ISBN 978-80-210-4514-9

i další možnosti místních rozpočtů, neboť územní samosprávné celky mají svým územním vymezením blízko k Regionům soudržnosti a finanční prostředky poskytované Regionálními radami regionů soudržnosti byly též poskytovány dle geografického hlediska.

Charakteristickým rysem místních rozpočtů a rozpočtů Regionů soudržnosti byla právě jejich územní působnost.

Dalším důvodem byla diskutovaná možnost přenesení zodpovědnosti a tím i nákladů z pochybení Regionálních rad regionů soudržnosti na místní rozpočty - kraje. Místní rozpočty, existují, jak již bylo uvedeno, na základě zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravuje i hospodaření v daných rozpočtech. Hypoteticky mohli tyto další typy rozpočtů být i možným řešením problému Regionů soudržnosti.

Za hlavní rozdíl mezi rozpočty obcí, krajů a Regionů soudržnosti bylo především považovat příjmovou a výdajovou složku. Za hlavní a jediné příjmy Regionů soudržnosti bylo možné označit finanční prostředky, dotace, které plynuli Regionu soudržnosti na základě stanoveného postupu z finančních zdrojů Evropské unie. Obce a kraje do své příjmové složky zahrnovali a zahrnují nejen dotace, ale i daňové příjmy v podobě daně z přidané hodnoty, spotřební daně, daně z příjmů, daně z nemovitých věcí, daně silniční mezi obcemi, kraji a Státním fondem dopravní infrastruktury dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Podíl dotací na celkových příjmech obcí představuje zhruba čtvrtinu celkových příjmů obce. S převodem řady kompetencí na orgány státní samosprávy se příjmy plynoucí do rozpočtů obcí a krajů zvyšují. Za výdajovou složku rozpočtů Regionů soudržnosti bylo možné označit hlavně výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu regionu soudržnosti z plnění povinností uložených jí zákony a výdaje na vlastní činnost Regionální rady regionu soudržnosti. Za výdajovou složku rozpočtů obcí a krajů lze označit jakékoliv výdaje, které jsou vynakládány s potřebami obce a kraje, výdaje na úhradu nákladů vyplývajících z činnosti obce spojené s výkonem veřejné správy, výdaje spojené se splácením úhrady úvěrových závazků apod. Navíc výdaje krajů na rozdíl od obcí tvoří navíc dotace do rozpočtů obcí v kraji a také tvořili dotace Regionální radě regionů soudržnosti. Do rozpočtu Regionů soudržnosti se také vedle finančních prostředků z rozpočtů krajů, které jsou určeny na financování předmětných projektů a na financování vlastního provozu Rad regionů soudržnosti, zapojovaly i transfery ze státního rozpočtu, které zahrnovaly, jak prostředky z fondů Evropské unie, tak vlastní zdroje státního rozpočtu určené na financování regionálních operačních programů. Lze tedy konstatovat, že výdaje Regionu soudržnosti byly v programovém období 2007 - 2013 součástí rozpočtů krajů a také výdaji

státního rozpočtu. Tato skutečnost se odráží i v sestavování a předkládání návrhů rozpočtů a jejich následnému schválení.

4. Základní prameny regionální politiky pro jednotlivá programová období

V souvislosti s operačními programy programového období 2007 - 2013 je třeba dále zmínit následující právní normy a metodické pokyny:

- vyhláška č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání,
- vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
- vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu,
- Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013,
- Metodický pokyn NOK-MMR „Sledování pravidla N+3/N+2 v programovém období 2007-2013,
- Metodika NOK-MMR „Metodická příručka pro projekty vytvářející příjmy dle čl. 55 Nařízení rady (ES) č. 1083/2006.¹³⁴

V souvislosti s novým programovým obdobím 2014 – 2020 je třeba zmínit následující právní normy a metodické pokyny:

- vyhláška č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání,
- vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
- vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu,
- Metodický pokyn pro přípravu programových dokumentů, který byl schválen usnesením vlády č. 401, ze dne 29. 5. 2013,

¹³⁴ Rozpočtová pravidla a související legislativa. Online. [cit - 2014-10-10]
Dostupné z <http://www.vzdelavaninsrr.cz/clanek/rozpocetova-pravidla-a-souvisejici-legislativa/11/>

- Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování, který byl schválen usnesením vlády č. 597, ze dne 9. 8. 2013,
- Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů, který byl schválen usnesením vlády č. 873, ze dne 20. 11. 2013,
- Metodický pokyn finančních toků programů, který byl schválen usnesením vlády č. 837, ze dne 15. 10. 2014,
- Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů, který byl schválen usnesením vlády č. 867, ze dne 27. 10. 2014,
- Metodický pokyn procesů řízení a monitorování ESI fondů v MS2014+, který byl schválen usnesením vlády č. 44 a č. 536, ze dne 9. 7. 2014,
- Metodický pokyn pro monitorování implementace ESI fondů, který byl schválen usnesením vlády č. 44 a č. 536, ze dne 9. 7. 2014.

5. Právní odpovědnost v rozpočtovém procesu

Právní odpovědnost v rozpočtovém procesu nelze chápat pouze ve spojitosti s určitou sankcí, ale i jako soubor povinností, které směřují k naplnění požadavků práva. Odpovědnost lze rozlišovat v několika rovinách, dle povahy právní normy, která je porušena. O právní odpovědnosti lze hovořit pouze tehdy, kdy je porušena právní povinnost. Vedle právní odpovědnosti existuje také politická odpovědnost, tedy odpovědnost za výkon politické funkce, a ústavní odpovědnost, která má smíšený charakter právně-politický a jejímž příkladem je odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně.¹³⁵ Právní odpovědnost je možné zkoumat také dle úrovně v systému (úroveň státního rozpočtu, úroveň místních rozpočtů, úroveň organizačních složek místních samosprávních celků atd.) a z hlediska procesu (příprava rozpočtu, sestavování a schvalování, sestavování závěrečného účtu). Tato kapitola se vzhledem k zaměření práce soustřeďuje na právně-politickou, neboli ústavní zodpovědnost v legislativním procesu a zodpovědnost právní na úrovni nejen Regionů soudržnosti, ale i místních rozpočtů, rozpočtů organizačních složek územních samosprávných celků a rozpočtů příspěvkových organizací.

¹³⁵ GERLOCH, Aleš: *Teorie práva*, 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, Str. 159, ISBN 80-738-0233-3.

5.1. Odpovědnost v legislativním procesu

Odpovědnost za vznik a kvalitu legislativy obecně mají zákonodárci. Tato zodpovědnost má spíše charakter politické zodpovědnosti. V určitých případech je povinnost přípravy a předložení návrhu zákona ke schválení právní povinností. Takovým případem je v rozpočtovém právu vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu. Vláda předkládá na základě čl. 42 odst. 1 Ústavy Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu. Dle čl. 68 odst. 1 je odpovědná Poslanecké sněmovně.¹³⁶

Poslanecká sněmovna, která se dle čl. 42 odst. 2 Ústavy o návrhu zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu usnáší, nese poté za toto rozhodnutí politickou zodpovědnost. Dle rozpočtových pravidel § 20 odst. 1 věty první odpovídá za plnění státního rozpočtu vláda Poslanecké sněmovně.¹³⁷ Jedná se opět o právní odpovědnost.

5.2. Právní odpovědnost v rozpočtovém procesu

Z čl. 2. odst. 2, zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod vyplývá, že „právní odpovědnost může být státní mocí uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon“,¹³⁸ z toho vyplývá, že „hranice mezi odpovědností právní a jinými druhy odpovědnosti (politické, mravní aj.) je právně vymezena a je právně stanovena primárními normativními akty striktně.“¹³⁹ Funkce právní odpovědnosti je preventivní, reparační a represivní.¹⁴⁰ Z toho tedy vyplývá, že ke vzniku právní odpovědnosti je nutné stanovit právní povinnosti. Pokud jsou tyto povinnosti porušeny, nastávají důsledky v podobě sankce.

Rozpočtový proces v Regionech soudržnosti pro programové období 2007 - 2013, obcích, krajích atd. je uskutečňován na základě legislativy, která hospodaření se sestaveným rozpočtem upravuje. Jedná se zde tedy o odpovědnost za dodržování zákonem daných podmínek hospodaření. Vedle této povinnosti vycházející z právních povinností se, ale v současné době mluví především o tzv. rozpočtové odpovědnosti. Rozpočtová odpovědnost je chápána, jako dodržování vyrovnaného rozpočtu a hospodárné zacházení se svěřenými prostředky. V tomto smyslu ji lze tedy potom chápat spíše jako politickou odpovědnost, avšak trendem je upravení i této oblasti zákonem, tzn. uložení právních povinností, z kterých

¹³⁶ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹³⁷ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹³⁸ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

¹³⁹ SPIRIT, M.: *Úvod do studia práva*, 2. vydání - aktualizované dle nového občanského zákoníku. Praha: Grada Publishing, 2014, str. 95 – 96. ISBN 80-2475-280-8.

¹⁴⁰ SPIRIT, M.: *Úvod do studia práva*, 2. vydání - aktualizované dle nového občanského zákoníku. Praha: Grada Publishing, 2014, str. 95 – 96. ISBN 80-2475-280-8.

vyplývá odpovědnost právní. „Za základní prostředek k dosažení vyrovnaného rozpočtu jsou považována fiskální pravidla, tedy v právním řádu zakotvené číselné hodnoty určitých makroekonomických ukazatelů, kterých musí být dosahováno. Právě dodržování těchto kritérií se v posledních letech stává v mnoha právních řádech onou právní povinností, jejíž porušení má za následek vznik právní odpovědnosti. Novou právní povinností sankční povahy jsou potom většinou opatření buď regulující rozpočtové příjmy a výdaje, nebo omezující státní orgány v přijímání takového rozpočtu.“¹⁴¹

V České republice byly započaty přípravy ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti. Předpoklady a východiska zpracovaná Ministerstvem financí byla vládou schválena 12. 4. 2012, včetně harmonogramu přípravy návrhu zákona.

Avšak harmonogram, který počítal s účinností zákona od června 2013, dodržen nebyl.¹⁴² Nedošlo stejně tak ani ke schválení návrhu prováděcího zákona, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který byl předložen vládou Poslanecké sněmovně 27. 6. 2013. Před koncem volebního období se již nedostal dále než k určení zpravodaje a přikázání k projednání výborům.¹⁴³ V současné době se návrh zákona o rozpočtové kázní nachází u vlády České republiky.

6. Odpovědnost za porušení norem rozpočtového práva

Porušením norem rozpočtového práva se mohou subjekty dopustit porušení, jak správní odpovědnosti, tak odpovědnosti trestní. Správní odpovědnost je odpovědností za dodržení rozpočtové kázně na úrovni státního rozpočtu dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a na úrovni místních rozpočtů dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků. Trestní zodpovědnost je upravena zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník a zákonem 418/2011 Sb., trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹⁴¹ WÓJTOWICZ, K.: *The Experience with the Numerical Fiscal Rules in the EU Countries.*

In: *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010: soubor odborných statí z IX. mezinárodní monetární vědecké konference.* Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, s. 813-828. Teoretik. ISBN 978-80-87212-57-8. S. 813-815

¹⁴² Sněmovní tisk 821 VI. n. ústav. z. o rozpočtové odpovědnosti - EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální repozitář [online]. [cit. 2013-10-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=821>

¹⁴³ Sněmovní tisk 1097 VI.n.z. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti - EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální repozitář [online]. [cit. 2013-10-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=1097>.

6.1. Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí

Pokud se jedná o podezření na nesrovnalosti, které spočívají v podezření na porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, Řídící orgán, předá případ k dalšímu řízení, ke kterému je příslušný Orgán finanční právy. Orgán finanční správy zahájí prošetření případu, nejpozději do jednoho měsíce od předání příslušného podnětu. Orgán finanční správy rozhodne o tom, zda v daném případě došlo k porušení rozpočtové kázně a vyměří případný odvod za porušení rozpočtové kázně, dle ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, nejpozději do pěti měsíců od zahájení šetření daného případu. Orgán finanční správy učiní také předmětné kroky k vymáhání neoprávněně použitých prostředků dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, z titulu porušení rozpočtové kázně¹⁴⁴. Dle ustanovení § 1, zákona č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky, jsou orgány finanční správy Generální finanční ředitelství, odvolací finanční ředitelství, finanční úřady, které jsou správním úřady a organizačními složkami státu. Generální finanční ředitelství je podřízeno Ministerstvu financí¹⁴⁵.

Do plnění povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým je neoprávněné použití dotace, se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil z důvodů podezření na nesrovnalosti z důvodů porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44a odst. 5, písm. b), zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Z hlediska celého objemu finančních prostředků dotace na neproplacený výdaj se pohlíží, jako by šlo o jeho uhrazení a následný odvod za porušení rozpočtové kázně, tuto část dotace však nelze opětovně použít na financování daného programu, na který byla poskytnuta. Poskytovatel dotace informuje příjemce dotace o výši nevyplacené částky dotace a o důvodech jejího nevyplacení zvláštním písemným aktem. Částky, které jsou uhrazené orgánům finanční správy odpovídající podílu prostředků z rozpočtu Evropské unie z titulu neoprávněného použití finančních prostředků, jsou Orgánem finanční správy převáděny na základě ustanovení § 44a, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, na universální účet u Platebního a certifikačního orgánu. O přijetí těchto prostředků Platební certifikační orgán bezodkladně informuje příslušný Řídící orgán tak, aby Řídící orgán mohl tuto informaci uvést v pravidelném hlášení nesrovnalostí¹⁴⁶. Platebním a certifikačním orgánem byl na základě

¹⁴⁴ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

¹⁴⁵ Ustanovení § 1, zákona č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky

¹⁴⁶ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

rozhodnutí Ministerstva financí, usnesením vlády České republiky č. 198, ze dne 22. 2. 2006, pověřen Národní fond Ministerstva financí.

Ustanovení § 44a, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, umožňuje požádat prostřednictvím finančního úřadu subjekt, který se dopustil porušení rozpočtové kázně, o prominutí, nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále.

Řídící orgán má povinnost sledovat vývoj řízení vedených orgánem finanční správy, která se týkají projektů příslušného operačního programu. Informace o částkách vymáhaných a vrácených prostřednictvím orgánu finanční správy má možnost poskytovatel dotace dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, získat prostřednictvím elektronické dotazovací služby IS CEDR. Dle ustanovení § 44a odst. 9., zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, mají přístup k informacím týkající se správy odvodů za porušení rozpočtové kázně, též orgány, které jsou oprávněné ke kontrole poskytnutých dotačních prostředků, tj. orgány Evropské unie a další správní orgány, které se podílejí na správě těchto prostředků¹⁴⁷.

V případě, kdy se jedná o podezření na nesrovnalost spočívající v podezření na porušení rozpočtové kázně dle ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Řídící orgán předá případ k dalšímu řízení příslušnému územnímu samosprávnému celku. V rámci Regionů soudržnosti byla Řídícím orgánem Regionální rada regionu soudržnosti, která sama pokračovala v řízení. Příslušný územní samosprávný celek, případně Regionální rada regionu soudržnosti, kdy ji byla pro programové období 2007 – 2013, svěřena pravomoc vykonávat funkci Řídícího orgánu, následně, nejpozději však do jednoho měsíce od předání příslušného podnětu, zahájila prošetření případu. Územně samosprávný celek či Regionální rada regionu soudržnosti uložila, pokud zjistila porušení rozpočtové kázně, odvod za porušení rozpočtové kázně, dle ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, u případně k vymožení předmětných prostředků postupuje dle ustanovení zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Jako podklad pro vydání rozhodnutí o odvodu sloužily též závěry z dříve provedených kontrol Řídících orgánů a případně dalších orgánů, kterými je např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Územní samosprávný celek či Úřad Regionální rady rozhodl o tom, zda v daném případě došlo k porušení rozpočtové kázně a vyměří případný odvod za porušení rozpočtové kázně dle

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>
¹⁴⁷ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nejpozději do pěti měsíců od zahájení šetření daného případu. V souladu s ustanovením § 22 odst. 5., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je možné, aby poskytovatel dotace pozastavil poskytnutí prostředků dotace z důvodů na podezření na porušení rozpočtové kázně. Územně samosprávný celek či Regionální rada regionu soudržnosti v tomto případě vydala rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně. Územně samosprávný celek či Regionální rada regionu soudržnosti před vydáním rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně nejprve konzultovaly daný případ s příslušným Řídícím orgánem. V případě rozdílných stanovisek Územně samosprávného celku, Regionální rady regionů soudržnosti a stanoviskem Řídícího orgánu bylo vždy rozhodující stanovisko Řídícího orgánu. Část odpovídající podílu prostředků z rozpočtu Evropské unie z vymožených prostředků spolu s případným úrokem z prodlení ve smyslu čl. 70 odst. 1., písm. b), Obecného nařízení o EFF, převedl Územní samosprávný celek, či Regionální rada regionu soudržnosti, v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace, či dle ustanovení § 14 odst. 9., zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech na universální účet Platebního a certifikačního orgánu. Před převedením Územní samosprávný celek, či Regionální rada regionu soudržnosti informovala Platební a certifikační orgán o původu, výši a charakteru vymožených prostředků¹⁴⁸.

V případě, kdy byly prostředky použity v rozporu se závaznými podmínkami, ale nejedná se o porušení rozpočtové kázně, Řídící orgán vyčíslil částku, jež byla dotčena nesrovnalostí, a vyzval příjemce k navrácení prostředků, které byly dotčeny nesrovnalostí. Řídící orgán měl dále za povinnost zajistit, aby byly nesprávně použité peněžní prostředky převedeny ze strany příjemce přímo na universální účet vedený u Platebního a certifikačního orgánu. V případě regionálních programů programového období 2007 - 2013 byly prostředky od příjemce převáděny na účet Platebního a certifikačního orgánu prostřednictvím účtu Řídícího orgánu¹⁴⁹.

V případě, kdy příjemce nevrátil neoprávněně použité prostředky ve lhůtě, která byla rozhodnutím stanovena ze strany Řídícího orgánu, provedl Řídící orgán další kroky

¹⁴⁸ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

¹⁴⁹ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

k vymožení prostředků, např. podáním žaloby, a v některých případech i provedením daňové exekuce.

6.2. Porušení rozpočtové kázně na úrovni územních rozpočtů a Regionů soudržnosti

V prvé řadě je nejdříve nutné opětovně uvést, že Regiony soudržnosti budou v současné době stále provádět kontrolu financovaných projektů, na které byly vyplaceny finanční prostředky z Evropské unie v rámci programového období 2007 – 2013, a to po dobu 5-ti let od ukončení a profinancování daného projektu.

Porušení rozpočtové kázně na úrovni místních rozpočtů a Regionů soudržnosti upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků v § 22 a § 22a. V § 22 odst. 1, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků nalezneme taxativní ustanovení, co je podřazováno pod termín porušení rozpočtové kázně. V současné době, při aplikaci tohoto zákona však nastává problematika přesné a jasné konkretizace tohoto co je vše podřazeno pod termín porušení rozpočtové kázně. Termín porušení rozpočtové kázně je dle ustanovení § 22 a § 22a., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, každé neoprávněné použití, nebo zadržení peněžních prostředků z rozpočtu obce, či kraje, Regionální rady regionu soudržnosti, nebo svazku obcí. Dle tohoto zákona je dále za neoprávněné použití a zadržení peněžních prostředků považováno jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, nebo smlouvou či rozhodnutím o předělení finančních prostředků. Za neoprávněné použití finančních prostředků se považuje také porušení povinnosti, která je stanovená právním předpisem, či předpisem Evropské unie, či smlouvou, která souvisí s účelem, na který byly poskytnuty. Za porušení rozpočtové kázně se považuje i využití poskytnutých finančních prostředků ke stanovenému účelu v případě, kdy příjemce peněžních prostředků není schopen prokázat využití poskytnutých finančních prostředků ke stanovenému účelu. V této souvislosti je možné tedy konstatovat, že zákonná definice pojmu „porušení rozpočtové kázně a neoprávněné využití, nebo zadržení finančních prostředků ze strany vybraných subjektů“ je velmi obecná a nelze přesně určit, jaké jednání lze pod tento pojem podřadit. V praxi je tedy velmi problematické rozhodnout a určit, zda se příjemce finančních prostředků tohoto jednání dopustil či nikoliv. Jediné vodítko pro řešení této problematiky je ustálená judikatura, která tuto oblast upravuje.

6.2.1 Vnitrostátní judikatura

Na základě rozhodnutí Krajského soudu v Brně, ze dne 29. 4. 2003, pod č. j. 29 Ca 444/2001, bylo konstatováno, že subjekty, které použily, nebo zadržely poskytnuté peněžní prostředky státního rozpočtu republiky, nebo státních fondů jsou povinny je odvést ve stejné výši zpět a zároveň jsou povinny zaplatit penále z neoprávněně použitých, nebo zadržovaných prostředků, nejvýše však do výše této částky. Tato judikatura rozvádí ustanovení § 30 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí ČR, které ve svém textu přímo definuje neoprávněné použití, nebo zadržení peněžních prostředků státního rozpočtu České republiky. Vzhledem k tomu, že v příslušném ustanovení zákona není přímá definice pojmu neoprávněné použití finančních prostředků, je nutné v této souvislosti uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu, který tento neurčitý pojem přímo konkretizuje. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 7. 2008, pod č. j. 9 Afs 202/2007 vyjádřilo závěr, že při hodnocení neurčitého pojmu neoprávněné použití, nebo zadržení peněžních prostředků (§ 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Z tohoto vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu.

Za porušení rozpočtové kázně se dle ustanovení § 44 odst. 1., písmena b), zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech považuje za neoprávněné použití, nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, Státního fondu, Národního fondu, nebo státních finančních aktivit. Za neoprávněné použití uvedených peněžních prostředků se dle ustanovení § 3 písmena e), téhož zákona považuje jejich výdaj, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Porušením povinnosti stanovené právním předpisem ve smyslu těchto ustanovení je, na základě rozhodovací praxe, rovněž porušení povinnosti stanovené zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nikoliv pouze porušení povinnosti, kterou přímo stanoví zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

K problematice neoprávněného použití, nebo zadržení peněžních prostředků státního rozpočtu České republiky se vyjadřuje i rozhodnutí Krajského soudu v Brně, ze dne 26. 9. 2000, pod č. j. 29 Ca 318/98, které uvádí, že neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky, nebo státních fondů jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny ve stejné výši vrátit.

K ustanovení § 30 odst. 1., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, se vyjadřuje např. rozhodnutí Krajského soud v Hradci Králové, ze dne 27. 9. 2006, pod č. j. 31 Ca 310/2005, které uvádí, že jestliže je příjemci dotace poskytnuta účelová dotace za podmínek stanovených zásadami dotační politiky a na tyto podmínky je v rozhodnutí o poskytnutí dotace odkazováno, jsou takové podmínky čerpání pro příjemce dotace závazné. V rozhodnutí o poskytnutí dotace uvedený text, že přiložené podmínky čerpání prostředků státního rozpočtu tvoří nedílnou součást rozhodnutí, nelze vyložit jinak, než že prostředky státního rozpočtu lze čerpat pouze za dodržení podmínek, které jsou přesně vymezeny. Jedině tak lze dostat požadavkům daným v ustanovení § 5 odst. 2, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, dle něhož lze poskytovat pouze účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky.

Správní orgán je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi realizace smlouvy o dílo k těmto pochybením docházelo, a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymežit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu. K uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34.

K nevhodnému využívání veřejných prostředků se vyjadřuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky, ze dne 10. 5. 2015, pod č. j. 5 Tdo 380/2012, které uvádí, že trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1 trestního zákona se lze dopustit také nevhodným nakládáním s prostředky ze státního rozpočtu ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Nevhodné nakládání s veřejnými prostředky může spočívat např. v takovém jednání pachatele, který v postavení osoby s rozhodovací pravomocí a jednající za právnickou osobu veřejného práva s dalším zaměstnancem uzavře pracovní smlouvu, či dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, jejichž předmětem je druh práce, kterou již u této právnické osoby vykonávají osoby jiné, pokud již došlo k výplatě odměny za práci tomuto dalšími zaměstnanci.

6.2.2. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

V souvislosti s rozpočtovou odpovědností, je nutné zmínit judikaturu Evropského soudního dvora, která úzce souvisí s touto problematikou. Vzhledem k tomu, že judikatura

Evropského soudního dvora v této oblasti je velmi rozsáhlá, budou autorem uvedeny judikáty Evropského soudního dvora související s tematikou této disertační práce. Judikaturu Evropského soudního dvora je také určitým vodítkem při rozhodovací činnosti vnitrostátních soudních orgán, které se na ni, v rámci svých rozhodnutí, často odkazují.

V souvislosti s poskytnutím dotací a podmínek dotací, které je nutné splnit lze uvést rozhodnutí Evropského soudního dvora, ze dne 25.3.2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, č.j. C-414/08, Sb., rozhodnutí s. I-02559, zejména bod 102 a 107 předmětného rozsudku. Tento rozsudek interpretuje odpovědnost za dodržení všech podmínek, které musí být dodrženy výlučně příjemci podpory. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevyklučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy. Dle rozsudku Evropského soudního dvora, ze dne 13. 3. 2008, *Verenging National Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*, spojené věci C-383/06 a C-385/106, Sb., rozhodnutí s. I-01561, bod 56, se zásady legitimního očekávání nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy.

Princip naplnění legitimního očekávání je vyjádřením obecného požadavku právní jistoty. Pokud tedy právnická či fyzická osoba dospěje k názoru, že jí svědčí určité subjektivní právo, nebo že bude platit určité objektivní právo, má právo na očekávání, aby ji toto právo bylo naplněno a byla jí poskytnuta určitá právní jistota v rámci aplikace práva a právních předpisů. Na základě legitimního očekávání nemohou být tedy např. měněny určené podmínky výběrového řízení či podmínky, které jsou stanoveny pro poskytnutí a vyplacení dotace, či využití poskytnutých dotačních prostředků.

Z judikatury Evropského soudního dvora vyplývá, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci dotace.

„Pokud jsou již peněžní prostředky vyplaceny a příjemce nesplní jakoukoliv podmínku, která je stanovena ve smlouvě o poskytnutí veřejné finanční podpory, dojde k porušení rozpočtové kázně. Znamená to, že k porušení rozpočtové kázně dojde např. i tehdy, jestliže příjemce splní účel, spotřebuje veškeré prostředky v souladu s účelem, ale proplatí fakturu až po termínu, ve kterém měly být poskytnuté prostředky spotřebovány. Jak bylo již výše uvedeno, jakékoliv porušení smluvních podmínek, podmínek rozhodnutí a porušení právních předpisů je porušením rozpočtové kázně. I kdyby bylo ve smlouvě o poskytnutí dotace výslovně uvedeno, že určité porušení smlouvy bude postihnuto sankcí (např. smluvní pokutou

v určité výši), je vždy nutno toto porušení podmínek posuzovat jako porušení rozpočtové kázně podle ust. § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Porušením rozpočtové kázně je přitom nejen porušení smluvních podmínek spočívajících v samotném použití peněžních prostředků, ale také porušení podmínek nefinančního charakteru.

Jestliže je např. ve smlouvě stanovena podmínka, že příjemce profinancuje z veřejné finanční podpory 60 % celkových nákladů na stanovený účel s tím, že je povinen dofinancovat z vlastních zdrojů zbývajících 40 % nákladů, musí tento poměr dodržet. V opačném případě nedodržel stanovenou podmínku, byť by spotřeboval celou podporu a dopustil se porušení rozpočtové kázně.¹⁵⁰ Dle ustanovení § 22 odst. 3 „Zadržením peněžních prostředků podle odstavce 1., je porušení povinnosti vrácení poskytnutých prostředků ve stanoveném termínu.“¹⁵¹ Ustanovení § 22 zásadně změnil pozměňovací zákon č. 477/2008 Sb. 1. 4. 2009. „Zásadní změnou bylo především stanovení orgánů, které rozhodují o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně u územních rozpočtů. Jedná se nejen o stanovení příslušného orgánu územního samosprávného celku, ale je zde stanoven i příslušný orgán dobrovolného svazku obcí a příslušný orgán Regionální rady regionu soudržnosti. Dále zákon stanovil orgány příslušné k přezkoumání rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně, vydaných orgány územních samosprávných celků v samostatné působnosti, a odvolací orgány proti rozhodnutí orgánu dobrovolného svazku obcí, nebo Regionální rady regionu soudržnosti.

Neplnění povinností stanovených tímto zákonem územnímu samosprávnému celku, dobrovolnému svazku obcí, nebo Regionální radě regionu soudržnosti je nově kvalifikováno jako správní delikt, za který lze uložit pokutu. Návrh zákona stanoví orgány, které v prvním stupni rozhodují ve správním řízení o správních deliktech obcí, dobrovolných svazků obcí, městských částí hlavního města Prahy, hlavního města Prahy, krajů a Regionálních rad regionů soudržnosti.¹⁵²

Dle ustanovení § 22, odst. 4 v případě fyzické osoby, nebo právnické osoby, nebo organizační složky státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož byly peněžní prostředky poskytnuty. Za

¹⁵⁰ POSPÍŠIL, P., ŠTEFANKOVÁ, B., DURCZOKOVÁ, I: *Proces provádění veřejnosprávních kontrol v podmínkách ÚSC - III.* Část. 25. 5. 2011. Online.[cit - 2014-10-10] Dostupné z <http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33937v43393-proces-provadeni-verejnospravnich-kontrol-v-podminkach-usc-iii/>

¹⁵¹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

¹⁵² Změny v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (od 1. dubna 2009). Online. [cit - 2014-10-10] Dostupné z www.stmou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?

porušení rozpočtové kázně je dle § 22 odst. 5 požadován odvod ve výši částky neoprávněně užitých nebo zadržovaných prostředků. Ustanovení § 22, odst. 6 stanoví povinnost zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení. Dle ustanovení § 22 odst. 9 o uložení odvodu v těchto případech porušení rozpočtové kázně rozhoduje u Regionální rady regionu soudržnosti úřad Regionální rady regionu soudržnosti. Odvolacím orgánem je dle odst. 10 Ministerstvo financí. Při správě odvodů a penále má porušitel rozpočtové kázně dle odst. 13 postavení daňového subjektu.¹⁵³

Ustanovení § 22a upravuje správní delikty. Dle odst. 1: „Územní samosprávný celek, svazek obcí, městská část hlavního města Prahy nebo Regionální rada regionu soudržnosti se dopustí správního deliktu tím, že

- a) v rozporu s § 2 odst. 1 nezpracuje rozpočtový výhled,
- b) v rozporu s § 13 odst. 1 ne hospodaří podle pravidel rozpočtového provizoria,
- c) neprovede změny schváleného rozpočtu podle § 16 odst. 2,
- d) zpracuje rozpočet v rozporu s § 12 odst. 1,
- e) v rozporu s § 14 neprovede rozpis schváleného rozpočtu,
- f) v rozporu s § 15 odst. 1 nevykonává kontrolu svého hospodaření, nebo
- g) v rozporu s § 17 odst. 4 nezajistí přezkoumání svého hospodaření za uplynulý kalendářní rok.“¹⁵⁴

Dle ustanovení § 22a, odst. 3:

„Regionální rada regionu soudržnosti se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s

- a) § 11 odst. 2 zpracuje a schválí rozpočet,
- b) § 11a nezveřejní návrh rozpočtu, nebo
- c) § 17a nezveřejní návrh závěrečného účtu.“¹⁵⁵

Za správní delikt je dle odst. 5 ukládána pokuta do výše 1 000 000 Kč. Právnícká osoba ale za správní delikt dle ustanovení § 22b, odst. 1 neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Při určení výměry pokuty se dle ustanovení § 22b, odst. 2 přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dle ustanovení § 22b, odst. 3 odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm ne zahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Správní delikty podle tohoto zákona, kterých se dopustila

¹⁵³ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

¹⁵⁴ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

¹⁵⁵ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

Regionální rada regionu soudržnosti, dle ustanovení 22b, odst. 5, v prvním stupni projednává Ministerstvo financí. Pokuty vybírá a vymáhá orgán, který je uložil.

Příjem z pokut je dle odst. 6. příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.¹⁵⁶

6.3. Postup při porušení rozpočtové kázně

Porušení rozpočtové kázně je konstatováno ze strany Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti v případě, pokud se porušení rozpočtové kázně týká proplaceného projektu, nebo jeho části. V závislosti na rozsahu porušení rozpočtové kázně může Úřad Regionální rady předat případ k šetření orgánům činným v trestním řízení či Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Z hlediska rozhodného okamžiku konstatování zda došlo k porušení rozpočtové kázně, lze rozlišovat okamžik konstatování při kontrole předložené administrativy kontrolovaným subjektem, či při fyzické kontrole prováděného či provedeného projektu.

V případě, kdy bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně při administrativní kontrole, je kontrolovanému subjektu doručen přípis, ve kterém jsou popsány zjištěné skutečnosti, s tím, že kontrolovaný subjekt se k těmto zjištěným skutečnostem má možnost vyjádřit. Pokud tak učiní a jeho odůvodnění, či vysvětlení nebude, dostačující, nebude ze strany Úřadu Regionální rady akceptováno, budou jeho námítky zamítnuty a Úřad Regionální rady vystaví Platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně.

V případě, kdy bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně při fyzické kontrole, bude sepsán ze strany Úřadu Regionální rady protokol o zjištěných nedostatcích při fyzické kontrole, se kterým bude seznámen kontrolovaný subjekt. Kontrolovaný subjekt je oprávněn přímo do protokolu podat písemně zdůvodněné námítky proti zjištěným nedostatkům. Pokud Úřadem Regionální rady jsou uvedené námítky shledány jako nedostačující či neopodstatněné, bude z jeho strany vystaven Platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně.

Výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, jeho splatnost a způsob úhrady jsou uvedeny přímo v Platebním výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Odvod za porušení rozpočtové kázně lze uložit však pouze do výše finančních prostředků poskytnutých ke dni zjištění rozpočtové kázně. V případě podezření na porušení rozpočtové kázně může být ze strany poskytovatele finančních prostředků (dotací), výplata finančních prostředků pozastavena. Dle ustanovení § 22 odst. 6., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

¹⁵⁶ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

územních rozpočtů, je v prodlení ten, kdo rozpočtovou kázeň porušil, povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den z prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne připsání peněžních prostředků na účet poskytovatele finančních prostředků¹⁵⁷.

Subjekt, u kterého bylo konstatováno porušení rozpočtové kázně má možnost podat písemnou žádost o prominutí, nebo částečné prominutí povinnosti odvodu a penále z důvodů hodných zvláštního zřetele dle ustanovení § 259, zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Toto ustanovení přímo upravuje pravomoc orgánu veřejné moci, pokud to přímo zákon stanoví, prominou částečně, nebo zcela odvod či jeho penále, a to na základě žádosti subjektu. Odůvodněnou žádost o prominutí, nebo částečné prominutí povinnosti odvodu lze však podat nejpozději do 1 roku ode dne nabytí právní moci vydaného Platebního výměru. Tato lhůta je prekluzivní. O prominutí, nebo částečném prominutí odvodu finančních prostředků při porušení rozpočtové odpovědnosti rozhoduje předseda Regionální rady. O akceptaci či zamítnutí žádosti o prominutí, nebo částečného prominutí povinnosti odvodu a penále z důvodů porušení rozpočtové kázně, informuje Úřad Regionální rady příjemce finančních prostředků (dotace) formou rozhodnutí. V případě, kdy je žádost o prominutí, nebo částečné prominutí povinnosti odvodu a penále z důvodů porušení rozpočtové kázně zamítnuta, je příjemce finančních prostředků (dotace) oprávněn podat proti tomuto rozhodnutí v souladu s ustanovením § 109 a násl., zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve lhůtě 30 dnů ode dne, který následuje po dni doručení rozhodnutí, podat odvolání. Po obdržení odvolání přezkoumává toto odvolání Úřad Regionální rady. O podaném odvolání rozhoduje, dle ustanovení § 113 odst. 1., zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád odvolací orgán, kterým je dle ustanovení § 22 odst. 10., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Ministerstvo financí České republiky.

6.4. Porušení trestní odpovědnosti

V rozpočtovém právu mohou být uplatněna i některá ustanovení trestního zákoníku, ačkoliv trestní právo je chápáno až jako poslední možnost potrestání viníka. V rozpočtovém procesu koná jednotlivé činnosti obvykle více osob.

Příprava a schvalování rozpočtu je vyloženě kolektivní činností. Z toho důvodu zde nastává problém, protože neexistuje kolektivní odpovědnost za kolektivní rozhodování. Trestně je možné stíhat pouze fyzické osoby, které se v rozpočtovém procesu mohou dopustit

¹⁵⁷ Ustanovení § 22 odst. 6., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

porušení zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. S návrhem zavedení trestní odpovědnosti právnických osob přišla Evropská unie v projektu Corpus Juris 2000 v člancích 12 a 14.

Trestem měly být peněžité sankce, nebo sankce v podobě zákazu účasti na projektech z fondů Evropské unie (též např. zákaz podnikání v případě podnikatelů).¹⁵⁸

V České republice je nyní upravena trestní odpovědnost právnických osob dle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim schváleného 27. 10. 2011, který nabyl účinnosti 1. 1. 2012, avšak ta se nevztahuje na stát a územní samosprávné celky.^{159, 160} Nicméně v rozpočtovém procesu se mohou fyzické osoby dopustit trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby a trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Zneužití pravomoci úřední osoby definuje § 329, tak, že úřední osoba, s úmyslem způsobit jinému škodu, nebo jinou závažnou újmu, anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch

- a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,
- b) překročí svou pravomoc, nebo
- c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.

Trestem je odnětí svobody na jeden rok až pět let nebo zákaz činnosti.¹⁶¹ Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti definuje § 330 v odst. 1 tak, že úřední osoba při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří, nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu. Trestem je odnětí svobody až na jeden rok, nebo zákaz činnosti. V případech jmenovaných v odst. 2., je trest odnětí svobody až na tři léta, nebo zákaz činnosti a v případech jmenovaných v odst. 3., odnětí svobody na jeden rok až pět let.¹⁶² Přičemž v těchto případech musí ale dojít k porušení konkrétní povinnosti konkrétní osobou. Povinnosti v rozpočtovém procesu upravuje na úrovni státního rozpočtu zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a na úrovni místních rozpočtů zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků a současně jsou v těchto normách upraveny správní delikty.

¹⁵⁸ Corpus Juris. Online [cit - 2014-10-30]

Dostupné z http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-paper-corpus/corpus_juris_en.pdf

¹⁵⁹ Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Online [cit - 2014-11-03]

Dostupné z <http://www.aksudolska.cz/zakon-o-trestni-odpovednosti-pravnickych-osob/>

¹⁶⁰ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

¹⁶¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

¹⁶² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

7. Kontrola hospodaření

Pro účely kontroly hospodaření lze rozlišovat dva druhy kontrol, a to vnitřní a vnější kontrola. Vnitřní kontrola je upravena na základě zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje § 16a, dle kterého zajišťuje Regionální rada regionu soudržnosti výkon veřejnosprávní kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).¹⁶³

Aktuálně se připravuje nový zákon o řízení a kontrole veřejných financí, která má nahradit současný zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. K tomuto kroku Ministerstvo financí přistoupilo se snahou revidovat legislativní základ problematiky řízení a kontroly tak, aby byl uveden do souladu s aktualizovanými mezinárodně uznávanými standardy systémů vnitřního řízení a kontroly osvědčenou evropskou praxí. Cílem návrhu zákona je rovněž naplnit závazky a dlouhodobé potřeby České republiky, jako členského státu Evropské unie a zohlednit poznatky z aplikace dosavadní právní úpravy. Ministerstvo financí navrhuje podstatným způsobem zjednodušit a zlepšit kvalitu systému vnitřního řízení a kontrol veřejných peněz, který je dlouhodobě kritizován kraji, obcemi i Evropskou komisí. Právě kvůli jeho selhání měla Česká republika v rámci programového období 2007 - 2013 problémy s čerpáním evropských fondů. Navrhovaný zákon o řízení a kontrole veřejných financí zjednodušuje současný nepřehledný systém a tím snižuje administrativní zátěž, jak na straně poskytovatelů, tak i na straně příjemců dotací. Plánovaná účinnost nového zákona závisí od průběhu legislativního procesu, avšak se zákonodárci předpokládá k 1. 10. 2016.

Vnější kontrola je upravena na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, dle kterého hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti za uplynulý kalendářní rok přezkoumává Ministerstvo financí. Ministerstvo financí může přezkoumáním hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti pověřit Generální finanční ředitelství, nebo finanční úřad.¹⁶⁴

Ministerstvo financí je ústředním správním úřadem pro finanční kontrolu v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v rámci operačních programů metodicky řídí, koordinuje a zodpovídá za výkon finanční kontroly.

Mezi hlavní cíle finanční kontroly patří zejména prověřování, zda jsou dodržovány právní předpisy a opatření, zda je zajištěna ochrana veřejných prostředků proti rizikům a

¹⁶³ Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

¹⁶⁴ Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

nesrovnalostem, nebo jiným nedostatkům, zda nedochází k ne hospodárnému, neúčelnému a neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky, a zda jsou prováděné informace průkazně účetně zpracovány¹⁶⁵.

7.1. Vnitřní kontrola prováděná Regionální radou regionu soudržnosti v programovém období 2007 - 2013

Regionální rada regionu soudržnosti, jako řídicí orgán ROP pro NUTS II, odpovídal za řízení a provádění příslušného operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a zajišťoval tedy proto, aby byly operace pro financování vybírány dle kritérií Operačních programů a po celou dobu prováděny v souladu s příslušnými právními předpisy Evropské unie a České republiky. Regionální rada regionu soudržnosti, jako Řídicí orgán zajišťoval kontrolu fyzické realizace předmětných projektů a vykonával u kontrolovaných subjektů na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie veřejnoprávní kontrolu ve smyslu ustanovení § 8a, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Za tímto účelem vykonávala Regionální rada regionu soudržnosti, jako řídicí orgán vůči příjemcům:

1. Předběžnou veřejnoprávní kontrolu schvalovacími postupy, a to ve dvou fázích.
 - a) Před vznikem závazku o financování operací.
 - b) Před samotným uskutečněním platby ve prospěch účet příjemce.
2. Průběžnou veřejnoprávní kontrolu v průběhu realizace operací na místě, kombinací operačních a revizních postupů na vybraném vzorku operací až do doby jejich ukončení a zaúčtování.
3. Následnou veřejnoprávní kontrolu na místě na vzorku vybraných operací, revizními postupy.

Při těchto kontrolách se ověřovalo, zda realizované operace a vynakládané veřejné výdaje k jejich realizaci byly po celou dobu v souladu s příslušným operačním programem, právními předpisy Evropské unie a České republiky, schválenými rozpočty, vydanými rozhodnutími, uzavřenými smlouvami a zda splňují stanovená kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

¹⁶⁶ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

Regionální rada regionu soudržnosti, jako Řídící orgán zajišťovala existenci systému pro záznam a uchování účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci a shromažďování údajů, které byly nezbytné pro audit. Úkolem Regionální rady regionu soudržnosti, jako Řídícího orgánu bylo také zajistit, aby postupy a všechny dokumenty, které se týkaly financování a provedených auditů operačních programů byly Evropské komisy k dispozici po dobu tří let od uzavření programu Evropskou komisí. Regionální rada regionu soudržnosti byla povinna vést účetnictví zejména o následujících skutečnostech.

1. Vznik nároku za kapitolu Ministerstva pro místní rozvoj z titulu o poskytnutí dotace z rozpočtu kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj do rozpočtu Regionální rady a jeho čerpání.
2. Příjem prostředků z účtu správce kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj na účet Regionální rady.
3. Vznik závazků vůči příjemcům z titulu smlouvy o poskytnutí dotace.
4. Vznik závazků vůči příjemcům z titulu schválené žádosti o platbu prostředků z rozpočtu Regionální rady, které jsou určeny na financování podílu odpovídajícím prostředkům z rozpočtu Evropské unie a podílu národního financování.
5. Převod prostředků příjemcům z rozpočtu Regionální rady¹⁶⁷.

Účetnictví byla Regionální rada regionu soudržnosti povinna vést v souladu s právními předpisy, zejména s ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

7.2. Vnější kontrola hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti

Vnější kontrola je upravena na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, dle kterého hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti za uplynulý kalendářní rok vždy přezkoumávalo Ministerstvo financí. Přezkoumávání hospodaření Regionálních rad regionu soudržnosti představovalo činnost, která byla opakována každý rok. Jejím hlavním cílem bylo zjištění, zda Regionální rady hospodaří se svěřenými prostředky v daném roce s platnými právními předpisy. Povinnost umožnit přezkoumání hospodaření se svěřenými prostředky vyplývalo pro Regionální radu regionu soudržnosti z ustanovení § 16a, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

¹⁶⁷ Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti na programové období roku 2007 – 2013,

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>

Předmětem přezkoumávání byly dle ustanovení § 2, odst. 1 a 2, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, údaje o ročním hospodaření, které tvořily součást závěrečného účtu dle ustanovení § 17 odst. 2., a 3., zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Předmětem přezkoumání a kontroly byly tedy:

1. Plnění příjmů a výdajů rozpočtu regionu soudržnosti, včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků.
2. Finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních prostředků.
3. Hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými ze zahraničí.
4. Vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu a k rozpočtu krajů.
5. Apod.

Výkonem přezkoumání pověřilo Ministerstvo financí státní zaměstnanec zaměstnané v resortu tohoto ministerstva. Po provedené kontrole hospodaření byla sepsována ze strany pověřených zaměstnanců Ministerstva financí Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření s náležitostmi, které byly obsaženy v ustanovení § 10, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Zaměstnanec pověřený kontrolou ze strany Ministerstva financí projednával Zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření s předsedou Regionální rady regionu soudržnosti a předal mu její stejnopis. Pokud byly zjištěny v rámci provedené kontroly chyby a nedostatky dle ustanovení § 13, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, byla Regionální rada regionu soudržnosti povinna přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve Zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření, a to bezodkladně, co byla s nedostatky seznámena a podat o tom informaci Ministerstvu financí, případně uvést lhůtu, ve které podala příslušnému přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření¹⁶⁸.

7.2.1. Kontrola hospodaření pro programové období 2007 - 2013

Ministerstvo financí zastává roli Auditního orgánu poskytnutých prostředků z Evropské unie, které byly poskytnuty České republice v rámci strukturálních fondů, Fondů soudržnosti. Pro programové období 2007 – 2013 byly hlavní aktivity tohoto Auditního orgánu zaměřeny na kontroly operací, které souvisely s poskytnutými finančními prostředky České republiky z Evropské unie, tak i na fungování řídicích a kontrolních systémů jednotlivých operačních programů vykonávaných ze strany Regionálních rad regionu soudržnosti.

¹⁶⁸ Informace dostupné:

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>

Auditní orgán prováděl, v roce 2013, u regionálních operačních programů, které jsou financované z Evropského fondu pro regionální rozvoj, tj. operační program NUTS 2 Jihovýchod, Regionální operační program NUTS 2 Střední Morava, Regionální operační program NUTS 2 Severovýchod, Regionální operační program NUTS 2 Jihozápad, Regionální operační program NUTS 2 Severozápad, Regionální operační program NUTS 2 Střední Čechy a Operační program Praha – Konkurenceschopnost, jak audity systému, tak audity operací. Celkově bylo provedeno 220 auditů operací, z toho 152 plánovaných auditů pro rok 2013 a 68 mimořádných auditů. Audity systému byly prováděny v rámci každého regionálního operačního programu¹⁶⁹.

Níže uvedená tabulka procentuálně odráží zjištěné nedostatky v rámci jednotlivého Regionu soudržnosti. Vzhledem k tomu, že tato disertační práce obsahuje bližší specifikaci Regionu soudržnosti Střední Čechy, bude výsledek auditního systému zaměřen na tento Region soudržnosti.

Tabulka č. 11: Výsledky auditu Operačních programů pro rok 2013

Fond	Regionální operační program	Stanovisko	Procentuální vyjádření chybovosti
ERDF	ROP Jihovýchod	S výhradou	7,46 %
ERDF	ROP Střední Morava	S výhradou	5,3 %
ERDF	ROP Severovýchod	S výhradou	-
ERDF	ROP Severozápad	S výhradou	-
ERDF	ROP Střední Čechy	S výhradou	-
ERDF	ROP Moravskoslezsko	S výhradou	6,87 %
ERDF	ROP Jihozápad	S výhradou	15,5 %
ERDF	ROP Praha - Konkurenceschopnost	S výhradou	1,67 %

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě podkladů a informací ze Zprávy o výsledcích hospodaření ve veřejné správě za rok 2013

Dostupné: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/kontroly-ve-verejne-sprave/2013>

Na základě provedené auditní činnosti ROP Střední Čechy, byl vydán výrok, že řídicí a kontrolní systémy zřízené pro účely Regionálního operačního programu tohoto Regionu soudržnosti byly v souladu s platnými požadavky čl. 58 až 62, nařízení Rady ES č. 1083/2006 a oddílu 3, nařízení Komise ES č. 1828/2006 a fungovaly účinně a poskytly tak přiměřenou

¹⁶⁹ Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2013, Dostupná: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/kontroly-ve-verejne-sprave/2013/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-18271>

jistotu, že transakce byly legální a řádně provedené. Na základě výsledků auditů systému byl řídicí a kontrolní systém ROP Střední Čechy klasifikován v kategorii 2 – systém funguje, ale jsou zapotřebí učinit určitá zlepšení. V roce 2013 se u ROP Střední Čechy neprováděly žádné plánované audity operací, a to z důvodů pozastavené certifikace. V roce 2013 byly provedeny mimořádné audity operací na vzorku 65 projektů pro ověření fungování řídicího a kontrolního systému roku 2011. Celková auditovaná certifikovaná hodnota operací je 3 067 567 337 Kč, tj. 52,48% z kumulativní certifikované hodnoty roku 2011. Objem nezpůsobilých auditovaných certifikovaných výdajů ve vzorku činil 42 943 050 Kč, tj. 1,4%¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2013, Dostupná: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/kontroly-ve-verejne-sprave/2013/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-18271>

8. Rozpočtová zodpovědnost Regionů soudržnosti - úvaha nad právním stavem, aktuálně řešeným problémem a možnostmi legislativních úprav

8.1. Současná situace v čerpání dotací z fondů Evropské unie v programovém období 2007 - 2013

V současné době čelí Česká republika a potažmo tak i Regiony soudržnosti požadavku navrácení velké části dotací, jako sankce ze strany Evropské unie, za nedodržení podmínek. (Partnerem EU je stát, který do svého rozpočtu přijímá dotace a poté je vyplácí do rozpočtů regionů soudržnosti). Dle výroční zprávy Evropského účetního dvora a jeho auditu kontroly čerpání eurodotací v Česku za rok 2011¹⁷¹ má Evropská unie k čerpání dotací výtky celkem „v devíti oblastech – od obecných aspektů přes špatné metodiky až po chybné vyhodnocení kontrolovaných projektů. Chybí soulad evropských pravidel s národními zákony. V tomto ohledu bruselští auditoři kritizují nejasnou formulaci zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a také zastavení zákona o řídicím a kontrolním systému veřejné správy. Kritika rovněž cílí na nedostatečné znalosti a kvalifikace českých úředníků-auditorů a jejich chybějící nezávislost. Další problematika úzce souvisí se stále existující problémy s pravidly pro jmenování a odvolávání šéfů interního auditu, hrazení provozních nákladů takzvaných pověřených auditních subjektů (tedy auditorů na ministerstvech a úradech rozdělovajících eurodotace), na které má Ministerstvo financí dohlížet, a odměňování řadových auditorů. Do obecných aspektů patří rovněž výtka, že čeští auditoři neprověřují informace ve výročních zprávách Bezpečnostní a informační služby,“ dále nesoulad českých auditních metodik s požadavky Evropské komise a pochybení celého kontrolního systému.¹⁷² Evropský účetní dvůr hodnotí vybrané systémy dohledu a kontroly, tj. auditní orgány z hlediska jejich souladu s hlavními požadavky předpisů a jejich účelnost z hlediska zajištění správnosti operací následovně:

- Obecné aspekty - Způsob, jakým jsou řídicí a kontrolní systémy operačního programu nastaveny, zajištění přiměřeného vymezení, rozdělení a oddělení funkcí v auditních

¹⁷¹ Výroční zpráva Evropského účetního dvora. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: <http://img.ct24.cz/multimedia/documents/42/4135/413494.pdf>

¹⁷² SHABU, M.: Zdrcující kritika z Bruselu: Ministerstvo financí selhalo v dohledu nad eurodotacemi 15. 11. 2012. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/zdrcujici-kritika-z-bruselu-ministerstvo-financi-selhalo-v-dohledu-nad-eurodotacemi-gai-/tema.aspx?c=A121115_063819_pozice_83892

- orgánech a mezi auditními orgány a dalšími příslušnými řídicími a kontrolními subjekty. - Nejsou v souladu.
- Rozsah auditního manuálu – Existence auditního manuálu (jak pro audity systému, tak pro audity operací), který je v souladu s mezinárodně uznávanými auditorskými standardy a jasně popisuje auditní postupy. – Je částečně v souladu.
 - Auditní metodika pro audit systému – Auditní práce, při níž auditní orgány hodnotí účelné fungování řídicího a kontrolního systému, je založena na kontrolním seznamu, který obsahuje otázky, jimiž se ověřují hlavní požadavky příslušných předpisů (formulované pro řídicí orgány, zprostředkující subjekty a certifikační orgány), a vhodná kritéria, podle nichž se posuzuje každý z těchto hlavních požadavků. – Je částečně v souladu.
 - Přezkum auditů systémů – Auditní plán vypracovaný auditními orgány byl realizován v souladu se schválenou auditní strategií na dané období, audity systému byly provedeny v souladu s metodikou vypracovanou auditními orgány a všechny fáze auditů systémů byly řádně zdokumentovány. – Je neúčelný.
 - Metodika výběru vzorku pro audity operací – Byla stanovena vhodná metodika výběru vzorků pro audity operací, podle níž byl sestaven vzorek operací, které měly být ve zkoumaném období kontrolovány. – Je částečně v souladu.
 - Sestavení vzorku pro audity operací – Metodika výběru vzorků pro audity operací byla použita, jak bylo stanoveno, a byl podle ní sestaven vzorek operací, které měly být ve zkoumaném období kontrolovány. – Je částečně účelné.
 - Auditní metodika pro audity operací – Auditní práce, při níž se prověřovala správnost operací, je založena na kontrolním seznamu, který obsahuje otázky, jimiž se vzhledem k souvisejícím rizikům dostatečně podrobně ověřují požadavky příslušného předpisu. – Není v souladu.
 - Přezkum auditů operací – Audity operací byly realizovány v souladu s vybraným vzorkem na dané období, byly provedeny v souladu s metodikou vypracovanou auditními orgány a všechny fáze auditů operací byly řádně zdokumentovány. – Je částečně účelný.
 - Opakované provedení auditů operací – Účetní dvůr opakovaně provedl audity operací, které realizovaly auditní orgány, a jeho zjištění byla podobná zjištěním auditem orgánů, která přeložily Komisi. – Je neúčelné.

– Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko – Výroční kontrolní zpráva a auditní stanovisko byly vypracovány v souladu s požadavky předpisů a s pokyny dohodnutými mezi Komisí a členskými státy a zpráva a stanovisko odpovídají výsledkům auditů systémů a auditů operací, které auditní orgány provedly. – Nejsou v souladu.

– Celkově byl auditní systém vyhodnocen jako neúčelný.¹⁷³

Ministerstvo financí vydalo vyjádření k této výroční zprávě.¹⁷⁴ Upozornilo, že „negativní posudek ČR vychází z hodnocení stavu v roce 2011 a systému, který byl v té době nastaven a na jehož změně se již v době auditu započalo po dohodě s Evropskou Komisí pracovat.“¹⁷⁵ Poslanci bylo proto po vládě požadováno, aby přepracovala návrh novely zákona o finanční kontrole ve finanční správě. Novela má kromě jiného zlepšit úroveň standardů pro kontrolu čerpání evropských peněz.¹⁷⁶ Nedostatky v kontrolním systému byly kritizovány již dříve, a proto byl na jaře 2012 zaveden akční plán náprav tehdejšími ministrem financí Miroslavem Kalouskem. Jeho součástí byla i centralizace auditů pod jednou střešou proto, aby byla jasně definována zodpovědnost za případné nedostatky. Ministerstvo dále navrhlo zlepšení metodického řízení a profesního vzdělávání našich auditorů.^{177, 178} „Evropský účetní dvůr je externím auditorem evropského rozpočtu a kontroluje finanční transakce Evropské komise. Zatímco komise bývá ve své kritice členských států zpravidla shovívavější, nedůvěra vůči českým úřadům a způsobu kontrol ze strany Evropského účetního dvora se odráží i v mnohém otevřenějším“.¹⁷⁹

¹⁷³ Výroční zpráva Evropského účetního dvora. Str. 147 – 149. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: <http://img.ct24.cz/multimedia/documents/42/4135/413494.pdf>

¹⁷⁴ Vyjádření k roční zprávě EUD. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/203667-evropsky-ucetni-dvur-dohled-ceska-nad-eurodotacemi-je-neucinnny/>

¹⁷⁵ Evropský účetní dvůr: Dohled Česka nad eurodotacemi je neúčinný. 15. 11. 2012. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/203667-evropsky-ucetni-dvur-dohled-ceska-nad-eurodotacemi-je-neucinnny/>

¹⁷⁶ Evropský účetní dvůr: Dohled Česka nad eurodotacemi je neúčinný. 15. 11. 2012. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/203667-evropsky-ucetni-dvur-dohled-ceska-nad-eurodotacemi-je-neucinnny/>

¹⁷⁷ Evropský účetní dvůr se v souvislosti s realizací našeho akčního plánu obává, aby při centralizaci neodešli kvalifikovaní auditori, aby se zvládl nábor nových lidí a aby se nezpozdílo provádění plánovaných auditů.

¹⁷⁸ SHABU, M.: Zdrcující kritika z Bruselu: Ministerstvo financí selhalo v dohledu nad eurodotacemi 15. 11. 2012. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/zdrcujici-kritika-z-bruselu-ministerstvo-financi-selhalo-v-dohledu-nad-eurodotacemi-gai-/tema.aspx?c=A121115_063819_pozice_83892

¹⁷⁹ SHABU, M.: Zdrcující kritika z Bruselu: Ministerstvo financí selhalo v dohledu nad eurodotacemi 15. 11. 2012. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/zdrcujici-kritika-z-bruselu-ministerstvo-financi-selhalo-v-dohledu-nad-eurodotacemi-gai-/tema.aspx?c=A121115_063819_pozice_83892

Avšak řešení problému z roku 2011 se táhne do současnosti¹⁸⁰ a není stále rozhodnuto, jakým způsobem budou neoprávněně vyplacené dotace navraceny.

Pro programové období 2014 – 2020 se předpokládá provádění důkladnějšího auditu, než v předchozím programovém období. Audit se bude zaměřovat především:

- a) Operace byla vybrána v souladu s kritérii výběru pro operační program, operace nebyla fyzicky dokončená, nebo plně provedená před tím, než příjemce podal žádost o financování v rámci operačního programu, operace byla provedena v souladu s rozhodnutím o schválení a splňovala v době auditu veškeré platné podmínky, pokud jde o funkčnost, použití a cíle, které mají být dosaženy;
- b) Výdaje vykázané Komisi odpovídají účetním záznamům a požadované podklady dokládají adekvátní auditní stopu;
- c) U výdajů vykázaných Komisi stanovených v souladu s čl. 67 odst. 1 písm. b) a c) a článkem 109 nařízení (EU) č. 1303/2013 a s čl. 14 odst. 1 nařízení (EU) č. 1304/2013 byly splněny výstupy a výsledky, na jejichž základě se příjemci vyplácejí platby, údaje o účastnících či jiné záznamy týkající se výstupů a výsledků jsou v souladu s informacemi předloženými Komisi a požadované podklady představují adekvátní auditní stopu podle článku 25 tohoto nařízení.
- d) Byl příspěvek z veřejných zdrojů příjemci vyplacen v souladu s článkem 132 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013.
- e) Ověření fyzického provádění operace na místě
- f) Přesnost a úplnost odpovídajících výdajů zachycených certifikačním orgánem v jeho účetním systému a soulad auditní stopy na všech úrovních.

V kontrolním systému musí být zřetelně oddělen systém kontroly v odpovědnosti ŘO a řídicí kontroly od auditního systému.

8.2. Všeobecná zodpovědnost regionálních rad regionů soudržnosti jako Řídících orgánů v rámci programového období 2007 - 2013

Zásadní rozhodnutí v Regionální radě regionu soudržnosti týkající se rozpočtu či výběru projektů, kterým byla poskytnuta finanční pomoc z prostředků operačního programu, činil Výbor Regionální rady. Ačkoliv členové rady jsou voleni a jmenováni příslušnými krajskými

¹⁸⁰ BEDNÁROVÁ, L.: Europoslanci budou řešit střet zájmů ministra Babiše. 23. 9. 2014. Online. [cit - 2014-11-02]
Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/clanek/europoslanci-budou-resit-stret-zajmu-ministra-babise-012171>

zastupitelstvy, a ty je mohou též odvolat, výbor jako celek se jim ze své činnosti nezodpovídá. Členství ve výboru je veřejnou funkcí a výbor rozhoduje o hospodaření Regionální rady regionu soudržnosti. Členové výboru proto nesou jen obecně právní odpovědnost jednotlivě, politickou odpovědnost však nenese nikdo. Za kontrolu celého systému finanční kontroly eurodotací je metodicky odpovědný prostřednictvím svého auditního orgánu ministr financí.¹⁸¹ Odborníci shrnují problém tak, že „stát tedy vytvořil čistě účelově a bez jakýchkoli rozumných souvislostí fiktivní územní celky, které nazval Regiony soudružnosti. Těmto regionům však nesvěřil ani právní subjektivitu (*právní subjektivitu mají Regionální rady, pozn. autora této práce*), ani jakékoli rozhodovací pravomoci, tedy ani koordinaci plánů územního rozvoje. Určité pravomoci stát naopak přenesl na Regionální rady regionů soudržnosti, jejichž jedinou funkcí bylo řízení regionálních operačních programů. Regionální rada regionu soudržnosti je přitom čistě imaginární institucí. Skutečné pravomoci vykonával její výbor, jehož členové jsou nepřímo voleni krajskými zastupitelstvy. Regionální rady regionů soudržnosti a jejich výbory, vyjma kontrol, nikdo neřídil a nikomu se neodpovídali ze své činnosti. Nemají prakticky jiné příjmy, než jsou účelové dotace, žádný vlastní majetek a nemohou tak nést ani případné postihy.“¹⁸² Došlo zde tedy k pochybení už ve fázi konstrukce této instituce zákonodárci. „Hejtmani oprávněně říkají, že kraje nemohou nést ztráty Regionálních rad regionů soudržnosti, které nejsou jejich. Stát sice říká totéž, jenže byl to právě on, kdo tyto problémy vyvolal.“¹⁸³

Příjemci dotací v letech 2010 – 2013 byly převážně obce (41 %), třetinu získaly krajské rozpočty a pětinu podnikatelé.¹⁸⁴ (viz., kapitola Rozpočtová soustava – Rozpočty regionů soudržnosti). Většina z dotací byla tedy použita pro kraje či nižší územní samosprávné celky, které jsou jejich součástí. Šlo tedy převážně o investice do majetku územních samosprávných celků ne majetku státu. Peníze, které se mají vrátit, byly investovány zde.

¹⁸¹ SHABU, M.: Zdrcující kritika z Bruselu: Ministerstvo financí selhalo v dohledu nad eurodotacemi 15. 11. 2012. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/zdrcujici-kritika-z-bruselu-ministerstvo-financi-selhalo-v-dohledu-nad-eurodotacemi-gai-/tema.aspx?c=A121115_063819_pozice_83892

¹⁸² SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z: <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

¹⁸³ SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10]

Dostupné z: <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

¹⁸⁴ KAMENÍČKOVÁ, V.: Regionální rady regionů soudržnosti. 6. 8. 2014. Online. [cit - 2014-10-29]

Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>

8.3. Další možnosti právního řešení instituce distributora dotací EU

Jako možnost nápravy systému Regionů soudržnosti vidí někteří odborníci v zavedení místních akčních skupin, tzv. MASKY.¹⁸⁵ Místní akční skupiny (tzv. MAS) jsou „na politickém rozhodování nezávislým společenstvím občanů, neziskových organizací, soukromé podnikatelské sféry a veřejné správy (obcí, svazků obcí a institucí veřejného moci), které spolupracuje na rozvoji venkova, zemědělství a získávání finanční podpory z EU a z národních programů, pro svůj region, metodou LEADER. Základním cílem MAS je zlepšování kvality života a životního prostředí ve venkovských oblastech. Jedním z nástrojů je také aktivní získávání a rozdělování dotačních prostředků.“¹⁸⁶

„Metoda LEADER je založena na principu zdola-nahoru. Veškeré náměty a projekty by měly vycházet z myšlenek a podnětů místních venkovských subjektů a občanů, tedy zdola, nikoliv direktivně řízeny krajskou, státní nebo evropskou politickou mocí shora. Čím více subjektů je v regionu zapojeno, tím lépe pro šíří nápadů a také pro transparentnost působení MAS.“¹⁸⁷ V současnosti již 112 MAS rozděluje finance z Programu rozvoje venkova.¹⁸⁸ Tento koncept je v souladu s požadavky Evropské komise, která definovala základní principy metody LEADER v dokumentu Přístup LEADER.¹⁸⁹

Další možností by mohl být návrat k původní možnosti, která byla zvažována vedle zavedení Regionů soudržnosti, tj. nechat řízení na centrálním orgánu, tzn. pravděpodobně na Ministerstvu pro místní rozvoj, které je centrálním koordinátorem pomoci ze strukturálních fondů v České republice. (viz. kapitola Regiony soudržnosti) Nevýhodou by ale bylo příliš vzdálené rozhodování o alokaci dotací od místa určení. Kraje by takto neměly hlavní slovo při formulování nástrojů a cílů regionálního operačního programu, ale i při jeho samotné realizaci.

8.4. Diskuse nad odpovědností jednotlivých subjektů v případech pochybení při využití dotací EU v operačních programech

Fakta lze tedy shrnout do několika bodů:

¹⁸⁵ SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10]
Dostupné z <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>

¹⁸⁶ Místní akční skupiny. Online [cit - 2014-11-03]

Dostupné z <http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akncni-skupiny/>

¹⁸⁷ Místní akční skupiny. Online [cit - 2014-11-03] Dostupné z <http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akncni-skupiny/>

¹⁸⁸ Místní akční skupiny. Online [cit - 2014-11-03] Dostupné z <http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akncni-skupiny/>

¹⁸⁹ Přístup LEADER. Online [cit - 2014-11-03]

Dostupné z http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_cs.pdf

- Část finanční prostředků přijatých z fondů Evropské unie byla v rámci operačních programů vyplacena Regiony soudržnosti v rozporu s požadavky EU, a to z nejrůznějších důvodů. EU má právo si nárokovat jejich navrácení, což činí. (viz. kap. Regiony soudržnosti – Proces zavedení národních operačních programů v návaznosti na strategie EU).
- Selhal celý auditní systém, a to jak vnitřní kontrola Regionů soudržnosti, tak externí kontrola Ministerstva financí a Evropským účetním dvorem byl vyhodnocen jako neúčelný. Jedná se o pochybení v mnoha oblastech auditu. (viz. Výroční zpráva Evropského účetního dvora – kap. Rozpočtová zodpovědnost Regionů soudržnosti – Současná situace v čerpání dotací z fondů Evropské unie).
- Prostředky byly použity k investicím převážně do majetku územních samosprávních celků (kap. Rozpočtová soustava – Rozpočty regionů soudržnosti), které geograficky odpovídají Regionům soudržnosti, které pro ně byly vytvořeny čistě za účelem čerpání dotací (kap. Regiony soudržnosti – Územní vymezení Regionů soudržnosti).
- K pochybení došlo jak na straně Regionů soudržnosti při schvalování projektů, které budou dotovány a v rámci interního auditu, tak na straně Ministerstva financí (státu), které je zodpovědně za externího auditu.

Z tohoto tedy vyplývá, že na náklady by tedy měly nést obě úrovně rozpočtů – Regiony soudržnosti (jako decentralizované rozpočty) a Ministerstvo financí (centrální úroveň rozpočtu, kapitola ministerstva financí). Avšak na druhou stranu, jsou k plnění podmínek stanovených operačními programy smluvně vázáni příjemci dotací. S touto problematikou souvisí však řada otázek. Například otázkou by bylo, jak by byla částka, kterou EU požaduje navrátit vypočtena? Odpovídá výpočet tomu, co dle smluv můžou Regiony soudržnosti požadovat zpět po příjemcích dotací? Další otázkou je, jak dlouho dle smluv o poskytnutí dotace může Region soudržnosti po příjemcích požadovat navrácení části dotace, nebo uplatňovat penále?

Dalším možným viníkem v dané věci může být navíc teoreticky i sama Evropská unie a její pravděpodobné spolupodílení se na schvalování metodik v rámci schvalování národních operačních programů. Pokud se vrátíme k myšlence vrácení části dotací z rozpočtu Regionů soudržnosti na základě jejich pochybení, nastává problém, že **Regiony soudržnosti nemají** vlastní majetek a systémově takováto situace nebyla předpokládána. Za ně by, dle názorů některých politiků, mohly nést náklady decentralizované rozpočty – kraje, které jsou určitým způsobem zastoupeny právě Regiony soudržnosti ve věci rozdělování prostředků z EU fondů na daném území. Kraje ale nechtějí nést tyto náklady, neboť nad systémem nemají žádnou

kontrolu, avšak, lze zase konstatovat, že prostředky byly investovány převážně do jejich majetku. Avšak po krajích a obcích by pravděpodobně bylo možné požadovat navrácení části dotací, jako po příjemcích těchto dotací. Do budoucna bude nutné napravit celý systém Regionů soudržnosti po právní stránce, ale i celý auditní systém.

9. Region soudržnosti Střední Čechy

V rámci této části disertační práce byl vybrán autorem disertační práce Region soudržnosti Střední Čechy, kdy bude tento region zhodnocen z hlediska svého fungování, financování a využívání finančních prostředků s ohledem na právní předpisy, vztahující se k této oblasti. V rámci této části práce bude provedena analýza předmětného Regionu soudržnosti v časovém horizontu pěti let a bude zaměřena i na možnost vývoje vybraného Regionu soudržnosti do budoucnosti. Analýza vybraného Regionu soudržnosti bude provedena v rámci programového období let 2007 - 2013, s ohledem na skutečnost, že zahájení poskytování peněžních prostředků v rámci nového programového období 2014 – 2020 bylo opožděno a bylo zahájeno až v průběhu roku 2015. Z důvodů této skutečnosti je absence podkladů pro zpracování dat v rámci této disertační práce.

9.1. Obecná charakteristika Regionu soudržnosti Střední Čechy

Tento Region soudržnosti je statistická oblast Eurostatu úrovně NUTS 2. Území tohoto Regionu soudržnosti je totožné s územní působností Středočeského kraje. Jeho oblast má rozlohu cca 11.014 km² a na tomto území žije přes 1.162.061 obyvatel, hustota zalidnění obyvatel na km² je 106 obyvatel/km². Do tohoto Regionu soudržnosti spadají jednotlivé okresy, kterými jsou okres Benešov, okres Beroun, okres Kladno, okres Kolín, okres Kutná Hora, okres Mělník, okres Mladá Boleslav, okres Nymburk, okres Praha – východ, okres Praha – západ, okres Příbram, okres Rakovník. Administrativně můžeme tento region dělit na 10 okresů, 26 spádových obvodů a 1.146 obcí. Dle rozlohy se jedná o největší Region soudržnosti, tvoří 14% území České republiky.

Tabulka č. 12: Základní informace o Regionu soudržnosti Střední Čechy

Ukazatel	Střední Čechy	Česká republika
Počet obcí	1.146 (18,3 % ČR)	6.249
Průměrný počet obyvatel na 1 obec	991	1.634
Hustota zalidnění (obyv./km ²)	105,1	130
Podíl obyvatelstva	54,3/45,7	70,1/29,9

Zdroj: Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

HDP Regionu soudržnosti Střední Čechy dosahuje 68,8% průměru HPS vyjádřeného k paritě kupní síly. Věková struktura obyvatelstva ve Středních Čechách je v rámci České republiky spíše nepříznivá, tzn. podíl nejmladších věkových kategorií je v rámci ČR

podprůměrný a podíl starších věkových kategorií naopak nadprůměrný. Vzdělanostní úroveň obyvatelstva je v tomto regionu výrazně podprůměrem České republiky. Nízká úroveň vzdělání je dána koncentrací vzdělanějšího obyvatelstva do Prahy. Region soudržnosti Střední Čechy vykazuje výraznou dynamiku růstu HDP. V porovnání s ostatními Regiony soudržnosti je dnes tento region na 3. místě po Praze a Plzeňském Regionu soudržnosti. Tento Region soudržnosti dále vykazuje vzhledem ke své populační velikosti vysoký počet podnikajících fyzických osob. Naopak počet podnikajících právnických osob je podprůměrný. Vzhledem k uspořádání dopravní infrastruktury České republiky je přes tento Region soudržnosti vedena i významná část mezinárodní dopravy a tranzitních cest mezi kraji.¹⁹⁰ Na základě uvedených informací tedy můžeme stanovit a vytipovat silné a slabé stránky daného Regionu soudržnosti:

Tabulka č. 13: Silné a slabé stránky Regionu soudržnosti Střední Čechy

Silné stránky	Slabé stránky
Vysoká míra podnikatelské aktivity	Špatný technický stav některých silnic
Vysoká exportní výkonnost	Nedostatečná vybavenost malých obcí
Nízká míra nezaměstnanosti	Nedostatky vybavených škol
Hustá dopravní síť	Nedokončený pražský silniční okruh
Blízká vzdálenost hl. městu Praze	Chybějící silniční obchvaty měst a obcí
Potenciál pro rozvoj cestovního ruchu	Nízký podíl odkanalizování a čištění odpadních vod obcí
	Nedostatečná nabídka a kvalita služeb
	Nízký cestovní ruch, sezonnost cest.ruchu

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě informací získaných z programového dokumentu k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy

Na základě informací, dle kterých se dají sestavit silné a slabé stránky Regionu soudržnosti, byly stanoveny Operační programy v rámci programového období 2007 - 2013, viz níže, tak aby byly regionální disparity mezi jednotlivými Regiony soudržnosti vyrovnány a slabé stránky Regionu soudržnosti odstraněny.

V rámci daného regionu působila Regionální rada Regionu soudržnosti, která byla označena za právnickou osobou a byla vytvořena k 1. 7. 2006. Postavení a působnost regionální rady a jejích orgánů byla upravena zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře

¹⁹⁰ Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

regionálního rozvoje, jež je uvedeno v teoretickém vymezení této disertační práce. Finanční zdroje tohoto regionu pocházely ze strukturálních fondů, které byly nástrojem pro následnou realizaci finanční podpory Evropské unie, jejímž hlavním cílem bylo odstranit disparity v rámci jednotlivých Regionů soudržnosti. Evropské finance byly tedy rozdělovány prostřednictvím Operačních programů. Pro Region soudržnosti Střední Čechy byl určen regionální operační program, jehož hlavním úkolem bylo odstranit vytipované oblasti regionálních disparit.

9.2. Regionální operační program

V souvislosti s předmětným Regionem soudržnosti Střední Čechy (dále jen ROP NUTS 2 Střední Čechy) pro programové období 2007 – 2013, můžeme hovořit o Regionálním operačním programu, který představoval hlavní programový dokument, který určoval priority regionu pro čerpání ze strukturálních fondů v programovém období 2007 - 2013. Program vycházel z programového materiálu kraje, kterým byl Program rozvoje Středočeského kraje a další koncepční materiály.¹⁹¹ Pro určení priorit předmětného kraje a pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů bylo tedy důležité znát oblasti, ve kterých byli regionální rozdíly, které bylo nutné odstranit a kam měly být případně směřovány finanční prostředky.

Globálním cílem ROP NUTS 2 Střední Čechy k roku 2013 bylo vytvořit podmínky pro dynamický růst HDP regionu a zajištění vysoké kvality života obyvatel měst i venkova prostřednictvím zvýšení atraktivity regionu pro bydlení, podnikání, investice a cestovní ruch. Prostřednictvím Regionálního operačního programu pro Region soudržnosti Střední Čechy byly realizovány intervence ve 4 prioritních osách, které jsou dále členěny do 11 oblastí podpory.¹⁹² ROP NUTS 2 Střední Čechy byl v souladu se zákonem č. 138/2006 Sb., novelizujícím zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Ve strategii ROP NUTS 2 Střední Čechy bylo také zdůrazněna urbanizační dimenze, přičemž podpora sítě malých a středních měst jako pólů růstu venkovských oblastí sledovala požadavek harmonického a vyváženého rozvoje území. V neposlední řadě posilovala ROP NUTS 2 Střední Čechy uplatňování principu subsidiarity, neboť se zaměřovala zejména na řešení problémů, kterým čelí místní úroveň.¹⁹³

¹⁹¹ <http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?mid=af1d8678-8830-102b-a7b4-00e0814daf34>

¹⁹² <http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?mid=af1d8678-8830-102b-a7b4-00e0814daf34>

¹⁹³ Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

Příprava tohoto ROP NUTS 2 Střední Čechy probíhala na bázi partnerské spolupráce. Své připomínky k ROP NUTS 2 Střední Čechy schvalovala řídicí skupina ROP NUTS 2 Střední Čechy, v níž byli zastoupeni zástupci krajů, měst a obcí, které mohli k předmětnému programu sdělovat své připomínky. Souběžně s přípravou ROP NUTS 2 Střední Čechy probíhalo v souladu s legislativou EU a ČR Strategické hodnocení dopadu na životní prostředí připravovaného programového dokumentu. Tento programový dokument byl následně schválen Vládou České republiky a následně předán Ministerstvu pro místní rozvoj České republiky. ROP NUTS 2 Střední Čechy byl v souladu s následujícími legislativními dokumenty: Nařízení Rady ES č. 1083/2006, ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1081/2006, ze dne 5. července 2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1082/2006, ze dne 5. července 2006, o evropském seskupení pro územní spolupráci, nařízení Komise ES č. 1828/2006, ze dne 8. prosince 2006, o obecných ustanoveních týkající se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, rozhodnutí Rady ES č. 702/2006, ze dne 6. října 2006 o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost, Smlouvy o založení ES.

ROP NUTS 2 Střední Čechy popisoval podpory z hlediska věcného zaměření, formy podpory a její výše, cílových skupin, veřejné podpory. ROP NUTS 2 Střední Čechy dále obsahoval podrobný finanční rámec programu, základní pravidla pro způsobilé výdaje a rámcovou analýzu programu ve vztahu k veřejné podpoře.¹⁹⁴ Poskytování finančních prostředků z ROP NUTS 2 Střední Čechy podléhalo právní úpravě ES v oblasti veřejné podpory. Česká republika v oblasti čerpání prostředků ze strukturálních fondů disponovala zkušenostmi z předvstupní pomoci ze zkráceného programového období 2004 - 2006. Globálním cílem ROP NUTS 2 Střední Čechy bylo vytvoření podmínek pro dynamický růst HDP Regionu soudržnosti Střední Čechy a zajistit tak vysokou kvalitu života obyvatel měst i venkova a to prostřednictvím zvýšení atraktivity Regionu soudržnosti pro bydlení, podnikání, investice a cestovní ruch.¹⁹⁵

V rámci Regionu soudržnosti Střední Čechy byly určeny tyto prioritní osy, které byly v rámci regionální politiky podporovány a financovány na základě vyhlášených výzev.

¹⁹⁴ <http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?mid=922ac186-949f-102b-acac-00e0814daf34>

¹⁹⁵ Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

Prioritní osa č. 1 – Doprava: Oblast podpory Regionální a dopravní infrastruktura, udržitelné formy veřejné dopravy. Podpora v rámci této oblasti byla zaměřena na zkapacitnění a zkvalitnění dopravní infrastruktury silnic II. a III. třídy a místních komunikací. V rámci této oblasti byly podpořeny projekty zaměřené na vytvoření podmínek pro intenzivnější rozvoj veřejné dopravy prostřednictvím zvýšení komfortu pro zákazníky veřejné dopravy a dále projekty zaměřené na posílení ekologických forem dopravy včetně dopravy cyklistické.¹⁹⁶

Prioritní osa č. 2 – Cestovní ruch: Oblast podpory Podnikatelská infrastruktura a služby cestovního ruchu, veřejná infrastruktura a služby cestovního ruchu, propagace a řízení turistických destinací Středočeského kraje. Podpora byla zaměřena primárně na budování, rozšíření, nebo modernizaci ubytovacích zařízení malých a středních podnikatelů a rozšíření nabídky doplňkových služeb ve vazbě na ubytovací zařízení. V rámci této prioritní osy byly podpořeny projekty zaměřené na zlepšení podmínek zejména v oblasti sportovní-rekreačního turismu, kulturně-poznávacího turismu. Podpora byla také zaměřena na široké spektrum marketingových aktivit od tvorby propagačních materiálů, přes organizaci konferencí a seminářů až po zajištění realizace pravidelných sportovních a kulturních akcí.¹⁹⁷

Prioritní osa č. 3 – Integrovaný rozvoj území: Oblast podpory Rozvoj regionálních center, rozvoj měst, rozvoj venkova. Rozvoj měst byl zaměřen na fyzickou revitalizaci částí měst a obnovu a modernizaci infrastruktury pro veřejné služby a infrastruktury pro volnočasové aktivity. Oblast podpory byla územně zaměřena na obce s rozšířenou působností. Rozvoj venkova byl územně zaměřen na obce a města s počtem obyvatel vyšším než 500. Podpora směřovala na revitalizaci částí obcí a měst a na zvýšení dostupnosti a kvality veřejných služeb, což má za cíl zkvalitnění života obyvatel v rámci těchto obcí. Podpora této prioritní osy byla velmi úzce zaměřena na statutární města Regionu soudržnosti, kterými jsou například Kladno, Mladá Boleslav apod.¹⁹⁸

Prioritní osa č. 4 – Technická podpora a absorpční kapacita: Oblast podpory řízení a kontrola, monitorování a hodnocení programu, informovanost a publicita programu, absorpční kapacita regionálních aktérů. V této prioritní ose byla poskytována podpora řídicímu orgánu při implementaci všech ostatních prioritních os programu. Jednalo se

¹⁹⁶ Informace získané při osobním jednání na regionu soudržnosti pro Střední Čechy.

¹⁹⁷ Informace získané při osobním jednání na regionu soudržnosti pro Střední Čechy.

¹⁹⁸ Informace získané při osobním jednání na regionu soudržnosti pro Střední Čechy.

tedy o průřezovou osu. V rámci této osy byla posilována administrativní kapacita řídicího orgánu ve vazbě na všechny potřebné činnosti spojené s realizací programu.¹⁹⁹

Tabulka č. 14: Přehled projektových záměrů pro období 2007-2013 v Kč

Tematické oblasti	Počet projektových záměrů	Požadované fin. prostředky
Doprava	64	6.821.850.000,- Kč
Cestovní ruch	42	1.168.451.530,- Kč
Integrovaný rozvoj území	143	4.256.727.680,- Kč
Celkem	249	12.247.029.210,- Kč

Zdroj: Vlastní zpracování autora ze zdroje programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy

Na implementaci ROP NUTS 2 Střední Čechy se podílejí i následující subjekty. Za první subjekt bylo možné označit Národní orgán pro koordinaci (NOK). Vláda České republiky schválila usnesením č. 198/2006 roli Ministerstva pro místní rozvoj, jako centrálního metodického a koordinačního orgánu politiky hospodářské a sociální soudržnosti v programovacím období 2007 – 2013. Pro výkon této funkce byl na Ministerstvu pro místní rozvoj zřízen NOK. Ministerstvo pro místní rozvoj poskytovalo ŘO ROP NUTS 2 Střední Čechy na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace prostředky ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které měly být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie a prostředky na národní spolufinancování, a to v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.²⁰⁰ Příjemcem podpory mohla být pouze osoba s právní subjektivitou. Příjemci byla poskytnuta finanční pomoc na základě smlouvy o poskytnutí dotace mezi příjemcem a poskytovatelem v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

System výběru projektu byl nastaven tak, aby mohl být plněn základní cíl výběru tj. vybrat kvalitní projekty, které splňují podmínky programu, jsou v souladu s legislativou Evropského společenství a Českou republikou, jsou realizovatelné a svými výsledky výrazně přispějí k naplnění cílů programu a rozvoji regionu.²⁰¹

Regionální operační program Střední Čechy byl financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Finanční plán ROP NUTS 2 Střední Čechy byl vypracován v návaznosti na

¹⁹⁹ Informace získané při osobním jednání na regionu soudržnosti pro Střední Čechy.

²⁰⁰ Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

²⁰¹ Informace získané při osobním jednání na regionu soudržnosti pro Střední Čechy

rozdělení prostředků v rámci cíle Konvergence uvedeného v Národním strategickém referenčním rámci. Finanční alokace pro Regionální operační programy byla stanovena ve výši 18% z celkových alokací určených na cíl Konvergence pro Českou republiku. V hodnotovém vyjádření se jedná o částku 4.659.031.986 eur. Region NUTS 2 Střední Čechy získá na základě metodiky 12 % z celkové alokace na ROP NUTS 2 Střední Čechy.²⁰² Rozdělení této částky na jednotlivé roky programového období 2007 - 2013 obsahovaly níže uvedené tabulky.

Tabulka č. 15 uvádí objem finančních prostředků rozdělených dle jednotlivých let do Strukturálního fondu (ERDF).

Tabulka č. 16 uvádí rozdělení finančních prostředků dle jednotlivých podporovaných prioritních os v rámci ROP NUTS 2 Střední Čechy.

Tabulka č. 15: Rozdělení finančních prostředků do fondu ERDF dle jednotlivých let v eur

Období 2007-2013	Strukturální fond – určená finanční částka
Rok 2007	69.367.298 eur
Rok 2008	72.779.381 eur
Rok 2009	76.206.380 eur
Rok 2010	79.793.628 eur
Rok 2011	83.382.515 eur
Rok 2012	86.958.356 eur
Rok 2013	90.596.281 eur

Zdroj: Vlastní zpracování autora ze zdroje programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy

²⁰² Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007

Tabulka č. 16: Rozdělení finančních prostředků do ROP NUTS 2 Střední Čechy dle prioritních os v eur

Číslo osy	Název osy	Prostředky EU	Prostředky Národní zdroje	Celkové veřejné zdroje	Míra spolufinancování EU	Míra spolufinancování ČR
1	Doprava	232.578.877	41.043.331	273.622.208	85%	15%
2	Cestovní ruch	100.635.091	17.759.135	118.394.226	85%	15%
3	Integrovaný rozvoj	206.861.020	36.504.891	243.365.911	85%	15%
4	Technická pomoc	19.008.851	3.354.503	22.363.354	85%	15%
Celkem		559.083.839	98.661.860	657.754.699	85%	15%

Zdroj: Vlastní zpracování autora ze zdroje programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy

9.3. Rozpočet Regionu soudržnosti Střední Čechy

Jak již bylo uvedeno v této disertační práci rozpočet Regionů soudržnosti, bylo možné charakterizovat jako roční finanční plán, jímž se řídí Regionální rada regionu soudržnosti. Stejně tak, jako ostatní Regiony soudržnosti, tak Region soudržnosti Střední Čechy byl povinen každý rok vypracovat návrh rozpočtu, který se stával součástí veřejného rozpočtu. V návrhu rozpočtu na následující kalendářní rok byly vždy uvedeny nejen běžné výdaje na činnost Regionální rady, ale i náklady na činnost příslušného Regionu soudržnosti, jako celku. Do příslušného rozpočtového roku byly dále zahrnuty náklady na financování realizovaných projektů v daném kalendářním roce a na podporu regionální politiky. Mezi rozpočtové příjmy bylo možné zařadit například přijaté transfery investičního či neinvestičního charakteru, dotace ze státního rozpočtu z titulu spolufinancování a dotace ze státního rozpočtu z titulu předfinancování EU. Vypracování místního rozpočtu ze strany Regionální rady regionů soudržnosti bylo velmi důležité, neboť se v rámci tohoto procesu uplatňovala provázanost soustavy veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočet krajů, dobrovolných svazků obcí apod.), od nich se odvozovaly další údaje a bez kterých by nebylo možné schvalovat státní rozpočet. V případě, že se Region soudržnosti podílel na realizaci programu, který byl spolufinancovaný Evropskou unií, musel jeho rozpočet obsahovat i stanovený objem finančních prostředků, které byly určeny na účelové financování daného projektu v rámci Evropské unie. V rámci výdajů rozpočtu Regionu soudržnosti pro jednotlivá rozpočtová

období, byly vynaložené výdaje hrazeny z 85% Evropskou unií a z 15ti% se podílí na jejich úhradě od roku 2010 příslušný kraj.

V této kapitole se autor disertační práce bude věnovat rozpočtu Regionu soudržnosti Střední Čechy, a to v období let 2010 - 2014, bude tedy pracováno s daty za období 5-ti let. V rámci rozpočtu Regionu soudržnosti budou posuzovány především výdaje související s financování regionální politiky. Na základě uvedených dat bude vyčísleno, zda se výdaje v podobě finančních prostředků určených na financování regionální politiky, oproti předchozímu roku procentuálně zvýšily či snížily. Tato hodnota bude procentuálně vyjádřena. Výpočet bude zpracován na základě uvedených dat pomocí statistické metody analýzy časových řad. Takto vypočtená data budou následně vyhodnocena v souvislosti s finančními prostředky, které byly vyplaceny ze strany Regionu soudržnosti Střední Čechy na financování podpořených projektů za účelem odstranění disparit tohoto Regionu soudržnosti v jednotlivých letech, v období let 2010-2014.

Tabulka č. 17: Rozpočet Regionu soudržnosti Střední Čechy za období let 2010-2014 v Kč – částky odpovídající výdajům na financování regionální politiky

Rok	Rozpočet RSSČ v Kč	Výpočet
2010	2.535.218.000,00	-----
2011	2.606.387.000,00	1,02
2012	2.754.443.000,00	1,05
2013	3.813.386.000,00	1,38
2014	3.383.917.000,50	0,1006
Cekem	15.093.351.000,50	3,5506

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě informací získaných při osobním jednání na Regionu soudržnosti Střední Čechy

Na základě výpočtu pomocí statistické metody analýzy časových řad lze konstatovat, že se výdaje na financování regionální politiky v roce 2011 oproti roku 2010 zvýšily o 2%, v roce 2012 se oproti roku 2011 o 5%, v roce 2013 se oproti roku 2012 o 38%, kdy bylo zvýšení nejvyšší a v roce 2014 došlo oproti roku 2013 k poklesu výdajů určených na financování regionální politiky o 6 % z celkových výdajů určených na financování regionální politiky.

Výpočet průměrných výdajů na financování regionální politiky za období let 2010-2014

$$k_{2010 - 2014} = \sqrt[5]{3.383.917.000,50 : 2.535.218.000,00}$$

$$k_{2010 - 2014} = 1,0594$$

Výdaje rozpočtu Regionu soudržnosti Střední Čechy určené na financování regionální politiky se v letech 2010 – 2014 v průměru každým rokem zvyšovali o 5,94 %.

Tabulka č. 18: Výše proplacených částek ze strany Regionu soudržnosti Střední Čechy v letech 2010-2014, na základě podaných žádostí v letech 2010-2014 dle jednotlivých let v

Kč

Rok	Vyplacená částka v Kč	Počet ŽOP	Výpočet
2010	2.264.702.893,21	265	-----
2011	1.985.421.041,72	353	0,876
2012	2.433.171.778,75	281	1,225
2013	1.841.734.396,11	255	0,756
2014	1.463.839.309,90	312	0,794
Celkem	9.988.869.419,69	1.466	3,651

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě informací získaných při osobním jednání na Regionu soudržnosti Střední Čechy

Na základě výpočtu pomocí statistické metody analýzy časových řad lze konstatovat, že výše proplacených částek ze strany Regionu soudržnosti Střední Čechy na základě podaných žádostí ze strany subjektů žádající o finanční podporu (dotaci) v roce 2011 se proti roku 2010 snížila o 12,4%, v roce 2012 se oproti roku 2011, kdy bylo zvýšení nejvyšší, zvýšila o 22,5%, v roce 2013 se oproti roku 2012 snížila o 24,4%, v roce 2014 se oproti roku 2013 snížila o 3,8% z celkového počtu podaných žádostí na financování regionální politiky.

Výpočet průměrné výše proplacených částek na financování regionální politiky za období let 2010-2014.

$$k_{2010 - 2014} = \sqrt[5]{1.463.839.309,90 : 2.264.702.893,21}$$

$$k_{2010 - 2014} = 0,916$$

Proplácené částky Regionu soudržnosti Střední Čechy na základě podaných žádostí ze strany subjektů žádající o finanční podporu (dotace) se v letech 2010 – 2014 se v průměru každým rokem snižovaly o 8,4%.

Závěr

Na základě uvedených výpočtů, a při jejich komparaci, lze dojít k závěru, že vyplacené finanční prostředky ze strany Regionu soudržnosti Střední Čechy na základě podaných žádostí ze strany subjektů žádající o finanční podporu (dotaci) za období let 2010 – 2014 a údaje o částkách odpovídající výdajům na financování regionální politiky vyplývajících ze schválených rozpočtů pro období let 2010 – 2014, nemají mezi sebou vzájemnou souvislost.

Tuto skutečnost je možné vysvětlit především tím, že některé realizované projekty, s jejichž financováním je v příslušném rozpočtovém roce počítáno, mohou být opožděny, a tudíž nemusí být proplaceny v plné výši, jelikož jednotlivé platby jsou vypláceny v souvislosti s předloženými daňovými doklady (fakturami), a to i přes skutečnost, že je v rozpočtu na příslušný kalendářní rok počítáno s jejich plným proplacením.

9.4. Kontrola hospodaření s finančními prostředky

Region soudržnosti Střední Čechy byl podroben, stejně tak jako ostatní Regiony soudržnosti, v rámci prováděných kontrol se svěřenými finančními prostředky, zákonu č. 320/2001, o finanční kontrole. Dále v rámci prováděných kontrol byl podroben působnosti státních orgánů, kterými jsou Ministerstvo financí České republiky, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Finančním úřadům, Ministerstvo pro místní rozvoj a příslušným orgánům Evropské unie. Kontrola hospodaření s finančními prostředky byla prováděna i ze strany příslušného Regionu soudržnosti. V případě, kdy pochybení zjistil přímo Region soudržnosti, ve fázi proplácení jednotlivých plateb v souvislosti s realizací projektu, tyto platby nebyly ze strany regionu soudržnosti proplaceny, byly označeny za tzv. nezpůsobilé výdaje. Tyto výdaje byl povinen uhradit, ze svých výlučných prostředků, subjekt, který daný projekt realizoval.

V případě, kdy zjistil Region soudržnosti pochybení, ve fázi dokončení projektu a proplácení veškerých nárokovaných plateb, označil toto jednání za porušení rozpočtové kázně, a požadoval navrácení peněžních prostředků. V souvislosti s touto skutečností zahájil Region soudržnosti daňové řízení, v rámci kterého byl nařízen odvod předmětných finančních prostředků zpět na účet příslušného Regionu soudržnosti. Po obdržení peněžních prostředků převedl tyto prostředky Region soudržnosti na účet Ministerstva financí České republiky, a to dále do státního rozpočtu. V případě, kdy daný subjekt peněžní prostředky nevrátil, byla proti němu vedena daňová exekuce, která postihla jeho majetek do výše dlužných finančních prostředků. Region soudržnosti Střední Čechy nemá žádné zkušenosti s prováděním daňové exekuce, jelikož vždy když bylo z jeho strany zjištěno pochybení, byly peněžní prostředky vždy vráceny zpět na účet tohoto Regionu soudržnosti. Většina pochybení je však zjištěna nikoliv ve fázi dokončeného projektu, ale ve fázi proplácení jednotlivých plateb v souvislosti s realizací daného projektu.

9.5. Vývoj Regionu soudržnosti Střední Čechy do budoucna

Toto disertační práce popisuje vývoj Regionu soudržnosti Střední Čechy do budoucna, Práce se bude zabývat především vývojem a výhledem regionálních operačních programů na

programové období let 2014 – 2020. Regionální operační programy plnily v programovém funkci Řídícího orgánu, a tudíž patřily spolu s tematickými operačními programy do seznamu všech operačních programů, které samy určovaly výši vyplacených finančních prostředků (dotací) a rozdělovaly dotace pomocí schvalovacího procesu, který měl na starosti Výbor regionu soudržnosti. Tato systematika nebude již v programovém období let 2014 – 2020 aplikována. Regionální operační programy, jako Řídící orgán již zanikly, namísto těchto regionálních operačních programů nastupuje pouze jeden Řídící orgán Integrovaného regionální operačního programu (IROP), jehož řídicím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj. V původním návrhu programového dokumentu Integrovaného operačního programu fungovaly regionální operační programy, spolu s dalšími organizacemi, jako zprostředkující subjekty, nicméně na podzim roku 2014, byly dle připomínek Evropské unie zrušeny. Hlavním důvodem je skutečnost, že všechny zprostředkující subjekty by měly být zahrnuty pod zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, což regionální operační programy nejsou. Z tohoto důvodu tedy v současné době hledá Ministerstvo pro místní rozvoj alternativu, jak regionální operační programy zahrnout Integrované regionální operační programy do struktury regionálních operačních programů tak, aby nebyla narušena implementace končícího období ani začínající programové období a personálně bylo vše vyřešeno kontinuálně.

V současné době byl Výboru Regionální rady již předložen návrh změny Organizačního řádu Regionální rady, a to z důvodů toho, že prostřednictvím Regionálních rad již nebudou pro programové období 2014 – 2020, jako Řídících orgánů čerpány finanční prostředky z Evropské unie. Regionální rady nadále existují pouze pro potřeby dočerpání finančních prostředků z Evropské unie pro programové období 2007 – 2013. Návrh změny Organizačního řádu vyplynul z blížící se fáze ukončování Regionálních operačních programů Regionů soudržnosti pro programové období 2007 – 2013, a s tím spojené změny financování administrativy Regionálních rad. Nově budou administrativní náklady hrazeny z prostředků operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 - 2020. Změna stávajícího organizačního řádu je navržena od 1. 1. 2016. S ohledem na administrativní náročnost a aktuální potřeby Regionálních rad bude snižován počet zaměstnanců úřadu Regionální rady. V rámci Regionu soudržnosti Střední Čechy, je snižován celkový počet zaměstnanců úřadu na 52, resp. 51,5 pracovních úvazků zaměstnanců Úřadu Regionální rady. Vzhledem k ukončování programového období 2007 – 2013 a k ukončení proplácení finančních prostředků z tohoto programového období, dojde pravděpodobně v pololetí roku 2016 k předložení dalšího návrhu na ukončení pracovních míst a dojde pravděpodobně v rámci tohoto regionu o snížení zaměstnanců o dalších deset pracovních pozic.

Snížení počtu zaměstnanců vychází z nutnosti administrativní kapacity pro ukončování činnosti regionálních operačních programů pro programové období 2007 – 2013. Financování provozu úřadu Regionální Rady z prostředků programového období 2007 – 2013 bude ukončeno k 31. 12. 2015. Navazující chod úřadu Regionální rady za účelem dokončení administrativy a řádného ukončení financování z programového období 2007 - 2013, bude od 1. 1. 2015 financován z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, konkrétně prioritní osa 1 – Podpora řízení a koordinace Dohody o partnerství. Cílovou skupinou podpořených aktivit budou především zaměstnanci Regionů soudržnosti, kteří zajišťují uzavírání financování programů v rámci programového období 2007 – 2013. Způsobilými výdaji pro financování z operačního programu Technická pomoc pro programové období 2014 – 2020, budou zejména zajištění personální kapacity při ukončování programového období 2007 – 2013, zejména osobní výdaje na zaměstnance, provozní výdaje, kterými je pronájem kanceláře, energie, provoz služebních automobilů, nákup služeb apod. Tyto výdaje budou hrazeny z 85% z Fondu soudržnosti a z 15% z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj.

9.6. Zhodnocení programového období 2007 – 2013 v rámci Regionu soudržnosti Střední Čechy

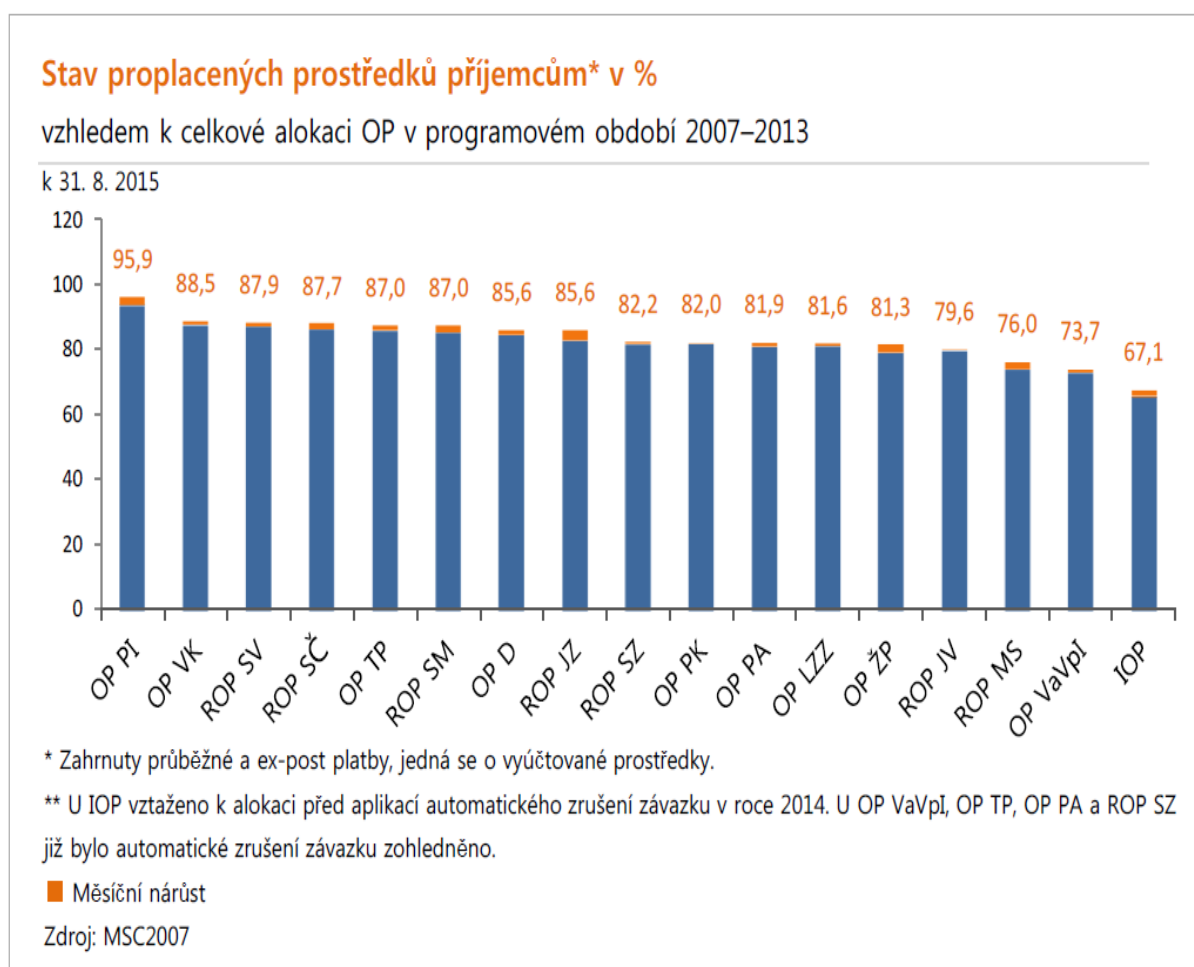
V rámci této kapitoly bude zhodnoceno programové období 2007 – 2013 v rámci Regionu soudržnost Střední Čechy. V rámci tohoto programového období bylo podáno ze strany žadatelů o finanční prostředky určené na regionální politiky 1.998 žádostí. Na základě takto podaných žádostí byl stanoven finanční objem ve výši 31.641 mil. Kč. Celkem bylo schváleno k financování 1.007 projektů o celkovém finančním objemu 14.631 mil. Kč. K 5. 10. 2015 bylo ukončeno celkem 906 projektů a vyplaceno celkem 12.804 mil. Kč. Z důvodů zhodnocení programového období 2007 – 2013 byla vypracována ze strany Regionu soudržnosti Střední Čechy Závěrečná zpráva – Evaluace efektů dosažených implementací ROP SČ, ze dne 16. 12. 2015, jejímž obsahem je právě zhodnocení programového období 2007 – 2013.

Z hlediska míry vyčerpání přerozdělených prostředků za účelem čerpání podpory regionální politiky v rámci jednotlivých prioritních os, bylo zjištěno, že k datu, které bylo stanoveno, jako rozhodný den pro vypracování evaluace, tedy k 7. 7. 2015, bylo celkem proplaceno 92% finančních prostředků vůči jejich příjemcům z celkových přidělených finančních prostředků regionálnímu operačnímu programu Střední Čechy. Celkovou alokaci přidělených prostředků překročily projekty podporované v rámci prioritní osy č. 1 o 11.6% a

v rámci prioritní osy č. 3 o 11,3%. V rámci prioritní osy č. 2 nebyla alokace přidělených finančních prostředků překročena a k rozhodnému dni činila 96,2% a v rámci prioritní osy č. 4 činila 94,2%, Předpokládá se, že do konce roku 2015 bude vyčerpáno z celkové alokace finančních prostředků celkem 95%. Zbylé finanční prostředky by měly být, v souladu s pravidly, dočerpány do konce května roku 2016. Do reálného výsledku čerpání programu se však mohou, promítnou další faktory, kterými je například nedočerpání nesmlouvaných částek, problematika spojená s případným nedodržením harmonogramů realizace projektů²⁰³.

Na základě Závěrečné zprávy – Evaluace efektů dosažených implementací ROP SČ lze tedy dojít k závěru, že ROP SČ přispěl k plnění globálních cílů jednotlivých programů a jeho specifických cílů.

Tabulka č. 19: Stav proplacených prostředků příjemcům v % pro Region soudržnosti Střední Čechy pro programové období 2007 – 2013



Zdroj: Presentace Ing. Václava Chytila, ředitele Regionálního operačního programu Střední Čechy

²⁰³ Závěrečná zpráva – Evaluace efektů dosažených implementací ROP SČ, ze dne 16. 12. 2015

Dostupná:

<http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?sid=ftuljpkvu69jsh1nta1krfql5&mid=3f2b40d6-a57e-11e5-b077-5254003d369b>

Shora uvedená tabulka uvádí proplacené prostředky v rámci jednotlivých Operačních programů v procentech. Nejvíce proplacených prostředků bylo proplaceno v rámci Operačního programu Podnikání a Inovace, dále v rámci Operačního programu Vzdělávání a konkurenceschopnost. Zhodnocení vývoje regionální politiky za programové období 2007 – 2013 plyne, že na úrovni Regionů soudržnosti stále přetrvávají regionální rozdíly extrémního charakteru a tudíž je stále nutná podpora v rámci podpory regionální politiky ze strany Evropské unie. Z tohoto důvodu je tedy nutné této problematice věnovat stále pozornost.

Tabulka č. 20: Údaje o čerpání alokace ROP SČ v letech 2010 – 2014 v mil Kč

	2010	2011	2012	2013	2014	7. 7. 2015	Procentuální podíl
Prostředky kryté smlouvou	9.608	13.440	15.651	17.607	21.711	22.020	125%
Proplacené prostředky příjemcům	4.602	7.018	10.357	12.655	14.656	16.113	92%
Prostředky zařazené k certifikaci	3.275	5.515	6.940	10.846	13.238	14.324	82%
Plán	4.140	6.592	8.821	11.883	14.677	17.499	100%
Alokace celkem	16.652	17.261	16.915	17.511	17.554	17.499	100%

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě údajů získaných ze Závěrečné zprávy – Evaluace efektů dosažených implementací ROP SČ

K navýšení celkové alokace finančních prostředků ROP SČ došlo v roce 2011, a to o 14,9 mil eur. Vzhledem k tomu, že alokace programu je určena v eurech a čerpání finančních prostředků probíhá v českých korunách, měl na vývoj alokace finančních prostředků a na průběh jejich čerpání vliv vývoj kurzu Kč vůči eur. Zásadním rokem tedy byl rok 2013, kdy došlo k oslabení kurzu koruny vůči euru, a tato skutečnost měla za následek vznik disponibilních prostředků ve výši 378 mil Kč, které bylo nutné vyčerpat. Z hlediska jednotlivých prioritních os došlo k navýšení alokace pouze u prioritní osy č. 3, a to o 47 mil. eur. U ostatních prioritních os došlo k poklesu celkové alokace, u prioritní osy č. 2 o 21,5%, u prioritní osy č. 4 o 7,3% a u prioritní osy č. 1 o 3,8%²⁰⁴.

²⁰⁴ Závěrečná zpráva – Evaluace efektů dosažených implementací ROP SČ, ze dne 16. 12. 2015

Dostupná:

<http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?sid=ftuljpkvu69jsh1nta1krfql5&mid=3f2b40d6-a57e-11e5-b077-5254003d369b>

10. Promítnutí evropské regionální politiky v Rakouské republice

10.1. Obecná charakteristika Rakouské spolkové země a veřejná správa

Rakousko, oficiální název Republika Rakousko je vnitrozemská spolková země ležící ve střední Evropě. Rakousko je členem Organizace spojených národů, Rady Evropy, Evropské unie a je součástí Schengenského prostoru a Eurozóny. Hlavní město Rakouska je Vídeň. Rakousko vstoupilo do Evropské unie 1. 1. 1995. Před tímto datem bylo od roku 1960 zakládajícím členem Evropského společenství volného obchodu.

V integrující Evropě vzniká již delší dobu potřeba unifikace evropského právního a správního prostoru. Také díky této iniciativě existuje regulérní požadavek vůči členským státům Evropské unie poukazující na koordinaci, harmonizaci organizace a struktury veřejné správy. Poznání vnitřních principů a mechanismů veřejné správy v jednotlivých členských státech Evropské unie, nejen navenek, ale zejména mezi sebou. Rakousko je zemí, která je federací a skládá se z 9-ti spolkových zemí a 99 politických okresů s 2359 obcemi. Tato země má dle rakouské ústavy Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, právo regulovat svůj systém veřejné správy. Veřejná správa se člení na dva základní subsystémy, a to na státní správu a samosprávu.

Tabulka č. 21: Administrativní dělení spolkových zemí Rakouské republiky

Spolková země	Hl. město	Zemský hejtman
Vídeň (Wien)	Wien	Michael Häupl (SPÖ)
Horní Rakousy (Oberösterreich)	Linz	Josef Pühringer (ÖVP)
Dolní Rakousy (Niederösterreich)	St.Pölten	Erwin Pröll (ÖVP)
Burgenlandsko/Hradsko (Burgenland)	Eisenstadt	Hans Niessl (SPÖ)
Korutany (Kärnten)	Klagenfurt	Peter Kaiser (SPÖ)
Štýrsko (Steiermark)	Graz	Franz Voves (SPÖ)
Tyrolsko (Tirol)	Innsbruck	Günther Platter (ÖVP)
Solnohradsko (Salzburg)	Salzburg	Wilfried Haslauer (ÖVP)
Vorarlbersko (Vorarlberg)	Bregenz	Markus Wallner (ÖVP)

Zdroj: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/rakousko-zakladni-informace-o-teritoriu-19137.html>

Správní organizace v Rakousku vychází ze dvou základních principů, a to z respektování ústavně správního principu rakouského spolkového státu a z komunální samosprávy rakouských obcí.²⁰⁵ Z uvedených principů vychází správní struktura Rakouska, která je organizována na úrovních spolkové, zemské a komunální úrovně. Spolková správní struktura je reprezentována ústředními orgány státní správy, zemská správní struktura je reprezentována 9-ti spolkovými zeměmi a komunální správní struktura je představována 2359 obcemi. V rámci této organizace veřejné správy se však ještě v Rakousku objevuje další mezinárodní úroveň, která je reprezentována tzv. 99 správními obvody. Tyto správní obvody sdružují okresy a statutární města. Nejedná se o samosprávné jednotky, ale o organizační jednotky zemské správy. Z hlediska organizace místní správy se Rakousko člení na obce a okresy.²⁰⁶

Spolková úroveň je reprezentována ústředními orgány státní správy. Těmi jsou zejména rakouský parlament, spolkový prezident, spolková vláda a další orgány státní správy na centrální úrovni. Jedná se o nejvyšší orgány Spolku. Rakouský spolkový prezident může v ústavou stanovených důvodech ovlivňovat dokonce i chod volených zastupitelských a zákonodárných orgánů spolkových zemí. Okresy jsou dozorčím a kontrolním orgánem obcí. Okresy plní dvě základní funkce. Zabezpečují výkon záležitostí, jež jsou mimo finanční možnosti obcí a vykonávají dozor nad činnostmi patřících do oblasti místní správy. Dále okresy dovozují, zda obce jednají a konají v mezích spolkových a zemských zákonů.²⁰⁷

V mezích své zákonné kompetence jsou všechny orgány Spolku, zemí a obcí, ze zákona povinny si vzájemně poskytovat pomoc. Tato povinnost je zakotvena v čl. 22, Nr. 1/1930 B – VG, Österreichs Bundesverfassungsgesetz – rakouská ústava. Každá ze spolkových zemí se vyznačuje určitou mírou autonomie. Každá ze spolkových zemí má svůj vlastní legislativní orgán, který se nazývá zemský sněm a exekutivu, která je reprezentována zemskou vládou. V čele země stojí zemský hejtman, kterého volí zemský sněm. Procedura přijímání příslušných rozhodnutí je zakotvena v jednacím řádu konkrétní zemské vlády. Za výkon politických záležitostí je odpovědný zemský hejtman, jako předseda zemské vlády. Za výkon státní správy je odpovědný ředitel zemského úřadu.

V rakouské hierarchii a v souvislosti s tématem této disertační práce nesmíme opomenout nižší administrativní stupeň rakouské správy, kterým je okresní hejtmanství. Ta

²⁰⁵ Bundeskanzleramt Österreich, *Verwaltung in Österreich*, Wien: 2007, Dostupné: <http://www.bka.gv.at>

²⁰⁶ JEŘÁBEK, Martin. *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska: institucionální a systémové ukotvení*. 1. vyd. Plzeň: Adéla, 2010, str. 215, ISBN 978-80-87094-15-0.

²⁰⁷ Dostupné: http://cordis.europa.eu/news/rcn/6474_de.html

jsou administrativně podřízena zemské vládě. V čele okresního hejtmanství stojí úředník, okresní hejtman. Okresní hejtmanství vykonává dohled nad činnostmi, které jsou na obce přeneseny z centrální spolkové úrovně, nebo z úrovně zemské²⁰⁸.

Spolková země Rakousko se dále dělí na obce. Obec je v Rakousku samostatným hospodářským celkem. V mezích všeobecných spolkových a zemských zákonů má právo vlastnit, získávat a disponovat majetkem, podnikat a v rámci finanční ústavy samostatně hospodařit a vypisovat dávky.²⁰⁹ Obec je území korporací s právem na samosprávu. Zřízení orgánů obce spadá do kompetence zemí. Každá obec má dle ustanovení čl. 117 odst. 1, Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouská ústava, minimálně následující orgány: obecní radu, obecní představenstvo, ve městech bez vlastního statutu je to městská rada a ve statutárních městech senát a starosta. Každá obec s více jak 20.000 obyvateli si může zažádat o propůjčení vlastního statutu, který uděluje spolková vláda. Rakouská ústava pak podrobně upravuje organizaci místní správy i samosprávy.

Rakousko lze označit za federálně uspořádanou zemi, kde je významná role koordinátora v oblasti veřejné správy svěřena spolkovým zemím. Jsou to právě spolkové země, které definují a regulují organizaci a fungování veřejné správy v dané spolkové zemi. Kromě přirozeného vývoje a tendence jednotlivých spolkových zemí o přiznání vyšší autonomie Spolku narážíme však při organizaci a vývoji veřejné správy na tendence umělé, vyvolané snahou Evropské unie o unifikaci systémů. Dokladem těchto snah jsou bezesporu jednotky NUTS, zejména jednotky NUTS 2, které jsou vytvořené pro potřeby evropské statistiky.²¹⁰

Přestože jsou spolkové vlády Rakouska nejdůležitějšími exekutivními orgány, které koncentrují veškerou výkonnou moc v zemi, samotný proces řízení věcí veřejných probíhá v kooperaci mezi parlamentem a vládou. Z tohoto důvodu řadíme Rakousko k parlamentnímu systému vlády. Rakouské spolkové vlády se dále skládají ze spolkového kancléře a spolkových ministrů, jejichž jmenování provádí spolkový prezident. Organizace a způsob práce rakouské vlády se řídí pouze rakouskou ústavou Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, jelikož neexistují zákony či jiné právní předpisy, které by činnost vlády blíže upravovali.

²⁰⁸ RÝZNAR, Ladislav a kolektiv, *Evropská veřejná správa*, 2. doplněné vydání, Kunovice, 2006, str. 169, ISBN 80-7314-102-7

²⁰⁹ Čl. 116 odst. 2, Nr. 1/1930 B-VG – Bundesverfassungsgesetz, rakouská ústava

²¹⁰ JEŘÁBEK, Martin. *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska: institucionální a systémové ukotvení*. 1. vyd. Plzeň: Adéla, 2010, str. 215, ISBN 978-80-87094-15-0.

Zákonodárnou moc představují parlamenty všech zemí. Rakouský parlament je tvořen dvěma komorami, a to Národní radou a Spolkovou radou. Ve Spolkové radě jsou zastoupeny spolkové země dle počtu obyvatel.

Pokud se budeme zabývat současným rozdělení kompetencí mezi země a Spolek, lze dospět k následujícím skutečnostem. Hlavní zásadou ve věci rozdělení kompetencí mezi Spolek země je zásada reziduální pravomoci, dle čl. 70 odst. 1., čl. 83., čl. 15., Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy. Dle tohoto pravidla platí, že pokud není ústavou explicitně řešeno jakým způsobem a kdo danou věc projednává, věc automaticky spadá do působní zemí. Spolkové země jsou tímto způsobem chráněny proti automatickému postupnému přesunu kompetencí na vyšší neregionální úroveň. Země tedy mohou samostatně legislativně upravovat oblasti, které spadají do jejich kompetence.

Tabulka č. 22: Základní organizace veřejné správy v Rakousku

Spolek		Hlavní město Vídeň
Spolkové země		
Správní obvody		
Okresy	Statutární města	
Obce		

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě informací o rakouské veřejné správě

10.2. Základní vymezení regionální politiky

Základní vymezení pojmu region ve spolkových zemích je obsaženo v čl. 10 – 15., Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy. Země prosazují své práva na spolupůsobení v evropské politice, a to prostřednictvím regionů. Spolupůsobení zemí je upraveno v čl. 15 a., Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy. Regiony soudržnosti je třeba definovat jako územní jednotky, které jsou bezprostředně podřízeny centrální vládě Rakouska. Zároveň spočívá jejich územní organizace a správa v rukou rozhodovacích orgánů, které nepřísluší centrálnímu státu a plní stanovené

úkoly. Pro evropskou politiku je tedy v Rakousku rozhodující územní princip, na kterém jsou regiony založeny.²¹¹

Ústavní vymezení regionu na spolkové úrovni vychází z čl. 2, Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy, které hovoří o rozdělení Rakouska, jako spolkového státu na země a státní suverenita je dělena na spolek a země. Nositel ústavodárné moci je lid spolku, ale také lid jednotlivých zemí. V čl. 10 – 15, Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy, jsou vymezeny kompetence, které jsou ve výlučné působnosti spolku, ale vykonávány jsou na zemské úrovni. Kompetenční vymezení spočívá zejména v enumerativosti spolkových kompetencí vůči jednotlivým zemím. Země jsou jediným původním nositelem státní moci a spolek je naproti tomu státoprávní spojení těchto jednotlivých zemí, na něž jsou v souladu s ústavou a principem subsidiarity přenášeny pravomoci. Spolková ústava rovněž předpokládá možnost uzavírat dohody mezi zeměmi a spolky, které se týkají přenosu některých kompetencí, nebo výkonu těchto kompetencí. Velká změna, ve vztahu k regionům přinesla novela ústavy Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz v roce 1988, kterou bylo stanoveno, že jednotlivé země mohou vystupovat jako samostatné subjekty zahraniční politiky v rozsahu své výlučné působnosti se sousedními státy.²¹² Spolkové země se jako státoprávní celky mohou podílet na evropské politice. S ohledem na evropské právo jsou vykonavateli evropského práva skrze zemské zákony a zemská nařízení.

Fungování regionální politiky v Rakousku se odvíjí od dohod mezi spolkem a jednotlivými zeměmi. Tyto dohody jsou vytvářeny v souladu s čl. 15n, Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy a vztahující se vždy na funkční období daného rozpočtového roku Evropské unie. Celá dohoda se řídí ve svých ustanoveních nařízením o fondu pro regionální rozvoj pro dané období, ve kterém jsou stanoveny zejména obecné principy fungování v členských státech a zejména cíle, jichž má být v rámci programového období dosaženo.²¹³ V těchto dohodách je vždy vymezen účel, kterého má být dosaženo a ohledně kterého došlo k uzavření určité dohody. V tomto případě se jedná o zajištění fungování operačních programů. Jako koordinační jednotka je ustanoveno zpravidla některé ze spolkových ministerstev a dále úřad spolkového kancléře. Kontrolní funkci vykonávají opět ustanovená ministerstva. Dohoda dále stanovuje organizační odpovědnost a

²¹¹ Dostupné z: <http://www.oezp.at/pdfs/2004-2-05.pdf>

²¹² čl. 16, Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy

²¹³ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007-2013 (dokument pro období 2007-2013)

rozdělení nákladů. Náklady, které v souvislosti s těmito činnostmi vznikly, musí být hrazeny vždy ze strany subjektu, do jehož působnosti byl výkon daného opatření svěřen. Náklady na regionální politiku se vždy dělí mezi země a spolek. Základní spojnici mezi spolkovými zeměmi a EU je stejně jako u jiných zemí Výbor regionů. Delegation do Výboru regionů z Rakouska činí 12 členů a 12 jejich zástupců. Každá země má svého zástupce, přičemž tento je navrhován vládě zeměmi ke schválení. Dále má své zastoupení ve Výboru regionů také například svaz obcí.²¹⁴

Článek 12, dohody mezi federální vládou a státy podle čl. 15a B-VG, které se týkají systému řízení a kontroly v Rakousku za strukturálních fondů EU v období 2007 - 2013 (dokument za Období 2007 - 2013), upravuje způsob kofinancování v rámci operačních programů a příslib kofinancování. Odlišují se kooperační místa pro přidělování financí na úrovni spolku, ale zejména se vychází z toho, že kofinancování budou řídit jednotlivé země a toto se bude řídit zemským právem. Veškeré procesy kofinancování potom podléhají principu transparentnosti, kde je vymezeno, v čem transparentnost spočívá. Dle čl. 13., dohody mezi federální vládou a státy podle čl. 15a B-VG, které se týkají systému řízení a kontroly v Rakousku za strukturálních fondů EU v období 2007 - 2013 (dokument za Období 2007 - 2013) je řešena problematika vyúčtování, následného přezkumu a výplaty částek. Obecně mohou být finance vypláceny pouze v souladu se schválenými projekty, a na základě skutečně provedené činnosti. Před vyplacením musí pověřený správní orgán, který je příslušný k přezkumu provést kontrolu účtování a dodržení časového harmonogramu projektu. Výsledek kontroly musí být zaznamenán v písemné formě. Platí rovněž zákaz střetu zájmů, tj. osoby, podílející se na přezkumu nesmí mít žádný vztah k přezkoumávanému projektu.

Článek 14., dohody mezi federální vládou a státy podle čl. 15a B-VG, které se týkají systému řízení a kontroly v Rakousku za strukturálních fondů EU v období 2007 - 2013 (dokument za Období 2007 - 2013), se týká ohlašovací povinnosti účastníků projektů vůči příslušnému správnímu orgánu a posléze v souladu s obecným nařízením povinnost správního orgánů ve vymezených případech předávat informace Evropské komisi. Článek 15., dohody mezi federální vládou a státy podle čl. 15a B-VG, které se týkají systému řízení a kontroly v Rakousku za strukturálních fondů EU v období 2007 - 2013 (dokument za Období 2007 - 2013), hovoří o tom, že ke kontrole jsou příslušné správní orgány, vymezené v čl. 6., tj., na spolkové úrovni úřad kancléře a ministerstvo hospodářství, které mohou delegovat tuto pravomoc mimo jiné například i na kompetentní fyzické a právnické osoby, které kontrolu

²¹⁴ Dostupné z: <http://www.salzburg.gv.at/eu-sr-3.pdf>

skutečně vykonávají. Článek 16., dohody mezi federální vládou a státy podle čl. 15a B-VG, které se týkají systému řízení a kontroly v Rakousku za strukturálních fondů EU v období 2007 - 2013 (dokument za Období 2007 - 2013), upravuje ručení za možnou vzniklou škodu v souvislosti s čerpáním financí. Ručení a odpovědnost je přikládána vždy té smluvní straně, která škodu způsobila. Odpovědnost tak mohou nést spolky, tak jednotlivé země.

Za koordinační nástroje zemí v rámci regionální politiky můžeme označit koordinační nástroje. Jsou to zemské konference společných zástupců zemí, které přijímají proces u Výboru regionů a rakouské územní konference. Dále jsou to dohody na ústavním základě mezi jednotlivými zeměmi v rámci jejich samostatné působnosti a jednání ve spolkové radě. Tyto dohody jsou upraveny čl. 15., Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouské ústavy. Spolková rada jako spolkové zastoupení zemí je koordinační instrument, jelikož schvaluje spolu s národní radou aplikaci práva Evropské unie, tj., i práva, týkajícího se regionální politiky a může tak implementaci v této fázi výrazně ovlivnit. Zemská konference je horizontální koordinační mechanismus, který slouží ke snazšímu utváření rozhodnutí na úrovni zemí. Horizontální úroveň je myšlena taková koordinace, v rámci níž jsou země, jako rovnocenní partneři jednání. Nejdůležitější je Zemská konference hlavních zástupců, která probíhá za účasti vyslanců zemí a dále za účasti spolkového kancléře a případně také spolkových ministrů. Rozhoduje se na principu jednotnosti a konference se zabývá důležitými rozvojovými otázkami s dopadem na celý spolek. Tato konference slouží, jako pojítko všech dalších koordinačních nástrojů zemí, a to v rámci regionální politiky a jejího výkonu. Konference zemských ředitelů úřadů je dalším důležitým nástrojem. Opět se na práci částečně podílí pověřenec spolkového kancléřství. Utváří zemsky závazná stanoviska a zemsky závazné názory k problematice nejen regionální politiky. Má úzkou vazbu k předchozímu nástroji.

10.3. Implementace regionální politiky Evropské unie v Rakousku

Rakousko bylo z prvních zemí Evropské unie, která aktivně uplatňovala a prosazovala strategii regionálního rozvoje ještě před vstupem do Evropské unie. Tato iniciativa byla odvozena především ze skutečnosti, že horské území Rakouské republiky tvoří většinu plochy této země. V roce 1971 se zformoval zásadní nástroj rakouské regionální politiky, a to Rakouská konference o prostorovém uspořádání. Rakouská regionální politika byla směřována především na podporu okrajových venkovských či horských regionů. Velký důraz byl také kladen na ochranu životního prostředí. Právě čisté životní prostředí bylo příčinou velkého rozvoje turistického ruchu, který patří v mnoha regionech ke zdroji hlavních příjmů.

V 90. letech 20. století byl okruh podporovaných oblastí rozšířen a prostřednictvím rakouské regionální politiky začaly být podporovány nejen okrajové venkovské a horské regiony, ale i regiony s problémy, které byly spojeny s úpadkem některých oblastí těžkého průmyslu a zaostalých regionů. Za takový region, lze označit spolkovou zemi Burgenland, který se nachází v oblasti, která v minulosti sousedila se zeměmi východního bloku a později s postkomunistickými regiony, které byly do 90. let naprosto izolovány.

Rakouská republika uplatňovala principy regionální politiky aktivně již před vstupem do Evropské unie, avšak i přes tuto skutečnost lze počátek působení rakouské regionální politiky datovat rokem 1995, kdy Rakouská republika vstoupila do Evropské unie. I přes skutečnost, že v době vstupu Rakouské republiky do Evropské unie dosahovala úroveň hospodářství Rakouské republiky srovnatelných hodnot, jako ostatní členské státy a rakouské hospodářství bylo velmi rozvinuté, existovali v Rakouské republice regiony, které nedosahovali a v dnešní době ještě nedosahují stanoveného průměru Evropské unie.

Dne 3. července 1996 schválila Komise Evropské unie sdělení o provádění regionální politiky Evropské unie v Rakousku (Rakouská konference o prostorovém uspořádání ÖROK), v rámci kterého byly předloženy a schváleny jednotlivé programy strukturálních fondů. Rysem všech takto předložených a schválených programů, je kladen důraz rozvoj specifických dovedností v konkrétních regionech Rakouské republiky. Další důraz je kladen také na vytváření nových pracovních míst prostřednictvím rozvoje a diversifikace malých a středních podniků. Financování ze schválených strukturálních fondů pro Rakouskou republiku dosáhlo v roce 1995 více jak 1.623 miliónů ECU (evropská měnová jednotka).²¹⁵

Rakouská konference o prostorovém uspořádání je ústřední orgán rakouské regionální politiky, pod jehož kompetence spadají následující činnosti:

- Vypracování Rakouského konceptu prostorového rozvoje,
- vytváření prognóz a analýz územního rozvoje,
- koordinace opatření v oblasti plánování a realizace regionální politiky,
- vypracování národního strategického rámce,
- koordinace a implementace činnosti evropské regionální politiky,
- využívání prostředků ze strukturálních fondů²¹⁶.

Tato konference tedy plní činnosti v oblasti funkce plánovací, koordinační a implementační funkce pro oblast evropské regionální politiky. Zajišťuje také spolupráci mezi

²¹⁵Dostupné: http://cordis.europa.eu/news/home_de.html

²¹⁶Dostupné: <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013/nationalstrategie/stratat.html>

jednotlivými subjekty regionální politiky, tak aby regionální politika byla uskutečňována co nejefektivněji.

Pravomoci k provádění regionální politiky v rámci Rakouské republiky jsou svěřeny pouze jediné instituci, ale kompetence pro provádění regionální politiky jsou roztrženy na státní, spolkovou a okresní úroveň. Nositeli regionální politiky jsou tedy kromě státu i spolkové země a okresy. Takto rozložená regionální politika je uplatňována především z důvodů toho, aby se předcházelo v rámci Rakouské republiky k případným konkurenčním, nebo negativním dopadům rozhodnutí dané spolkové země a tato rozhodnutí neměla dopady na ostatní spolkové země.²¹⁷

Regionální politika v Rakousku se v současné době zaměřuje především na vyrovnávání rozdílů mezi jednotlivými regiony, na podporu zaměstnanosti a investice do infrastruktury, stabilitu hospodářské úrovně a dlouhodobé stability hospodářské úrovně jednotlivých a postižených regionů.²¹⁸ Tradičními oblastmi, na které Rakousko soustřeďuje svoji pozornost regionální politiky, jsou zejména okrajové oblasti státu, které leží v pohraniční oblasti s Českou republikou a dále pak oblasti, které leží ve vnitrozemí. Jedná se zejména o Horní Rakousko – Mühlviertl, Dolní Rakousko – Waldviertl, Wienviertel. Ekonomická integrace evropského prostoru vytváří tlak na rakouské regiony a jejich rozvoj ovlivňuje rozdílným způsobem. Tento tlak diferencoval podmínky regionálního rozvoje v Rakousku, a proto jsou regionální rozdíly v Rakousku v rámci činnosti ÖROK sledovány dlouhodobě. Přistoupením Rakouska do Evropské unie s nároky na fondové podpory Rakousko, stejně jako Česká republika, převzalo stanovenou metodiku vymezení regionu ve smyslu používané klasifikace statistických územních jednotek NUTS s tím, že jednotlivé úrovně byly stanoveny následovně:²¹⁹

NUTS I – tvořené skupinami spolkových zemí (Východní, Jižní a Západní Rakousko),

NUTS II – jednotky totožné se spolkovými zeměmi,

NUTS III – úroveň politických okresů (35 jednotek).

Ve smyslu porovnání statistických ukazatelů Rakousko odpovídá zhruba průměru zemí Evropské unie. V členských zemích Evropské unie žije přibližně polovina obyvatel v oblastech, které jsou podporovány strukturálními fondy. Programy regionální politiky jsou vždy řešeny pro několik oblastí současně. V jejich oblastech musí regionální politika stanovit míru financování z veřejných prostředků na dobu 3-5 let. Mezi nadprůměrné oblasti v rámci

²¹⁷ Dostupné: <http://www.oezp.at/pdfs/2004-2-05.pdf>

²¹⁸ Dostupné: http://cordis.europa.eu/news/home_de.html

²¹⁹ Dostupné: www.isap.vlada.cz

regionální politiky lze zařadit západní Rakousko, které je tvořené převážně horskými oblastmi, které zásadním způsobem ovlivňují cestovní ruch. Rakousko patří mezi ty státy Evropské unie, ve kterých jsou regionální rozdíly omezeny, a tudíž nepředstavují urgentní rozvojový problém.

10.3.1. Dělbá regionální politiky v rámci Rakouska

Jak už bylo výše popsáno, regionální politika je uplatňována v rámci působnosti tří úrovní. Jedná je o úroveň státní úroveň regionální politiky, regionální úroveň regionální politiky a obecní úroveň regionální politiky. U regionální úrovně regionální politiky se uplatňují dvě podúrovně, a to úroveň zemské regionální politiky a regionální úroveň regionální politiky. V každé z nich vystupují v rámci vymezených pravomocí aktéři regionální politiky, kterými jsou:

1. Státní, neboli spolková úroveň regionální politiky:

Tuto úroveň regionální politiky představují tyto subjekty: Rakouská konference o prostorovém uspořádání (ÖROK), Asociace regionálních managementů, Svazek měst Rakouska, Svazek obcí Rakouska, Rozvojové agentury s celostátní působností.

2. Zemská úroveň regionální politiky:

Tato úroveň regionální politiky je představována těmito subjekty. Jednotlivé spolkové země, Regionální rozvojové agentury.

3. Regionální úroveň regionální politiky:

Tuto úroveň regionální politiky představují tyto subjekty: Regionální management, regionální management programu LEADER.

4. Obecní úroveň regionální politiky:

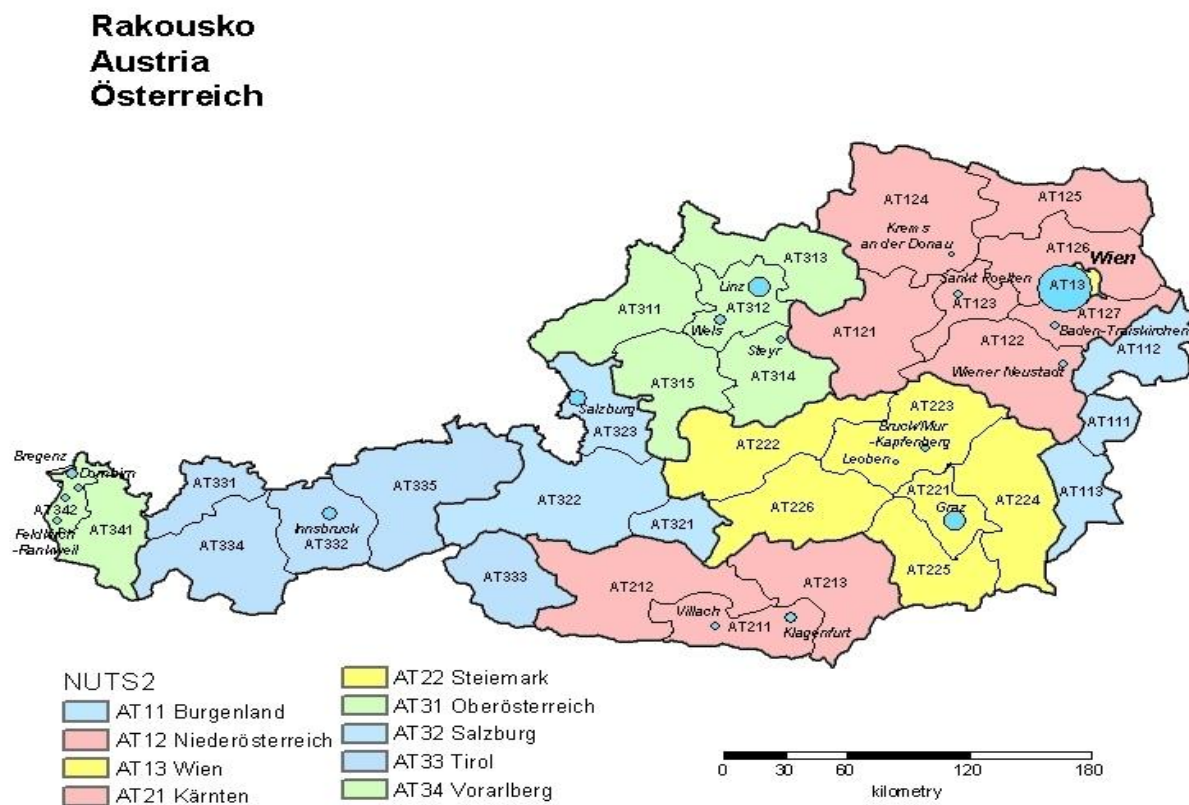
Tuto úroveň regionální politiky představují tyto subjekty: Obce a města, Místní akční skupiny (MAS), které se zaměřují na rozvoj venkova.

Asociace regionálních managementů a Svazek obcí a měst Rakouska jsou organizace, které působí na státní úrovni a zastupují zájmy jednotlivých regionů, měst a obcí.

Subjekty na úrovni zemské regionální politiky jsou spolkové země. Do působnosti spolkových zemí patří vypracování Zemského konceptu prostorového uspořádání, které je strategickým rámcem Zemského programu prostorového uspořádání. Na úrovních regionální politiky státní, zemské a na regionální úrovni regionální politiky, dle předchozího dělení, jsou zpracovávány programové dokumenty regionální politiky, které jí formují a označují nutnost podpory jednotlivých oblastí regionální politiky.²²⁰

²²⁰ Dostupné:

Obrázek č. 3.: Základní rozdělení NUTS v Rakouské republice



Zdroj: <http://csugeo.i-server.cz/csu/2005edicniplan.nsf/kapitola/1373-05--22>

10.3.2. Programové dokumenty regionální politiky

V rámci takto schválených programových dokumentů regionální politiky je zabezpečena realizace regionální politiky v Rakousku a odpovídají také programovému zajištění regionálního rozvoje.

Na státní úrovni se jedná o Rakouský koncept prostorového rozvoje, Národní strategický rozvojový plán, Rámec podpory společenství a Programy a iniciativy společenství.

Na zemské úrovni se jedná o Zemský koncept prostorového uspořádání, Regionální operační programy, Zákony o prostorovém plánování či uspořádání jednotlivých spolkových zemí a Zemský program prostorového uspořádání.

Na regionální úrovni (NUTS 3) se jedná o Regionální programy prostorového uspořádání a Regionální sektorový program.

Na obecní úrovni se jedná o Koncept rozvoje a Plán rozvojového uspořádání.

Rakouský koncept prostorového plánování je základním dokumentem prostorového plánování. Jeho hlavním úkolem je vypracování konceptu územního uspořádání, určuje cíle, na které má být regionální politika zaměřena, dále obsah, subjekty a kompetence těchto subjektů v rámci jednotlivých institucí regionální politiky.

Národní strategický prostorový plán vychází z rakouského konceptu prostorového plánování a je základní dokumentem pro vyjednávání o konkrétních částkách, které jsou čerpané z Evropské unie na podporu regionální politiky. Na základě těchto vyjednávání je podkladem pro Národní strategický rozvojový plán, schválený Rámec podpory společenství. V tomto dokumentu jsou konkrétně specifikovány závazky vlády Rakouské republiky a Evropské komise o počtu příslušných operačních programech a finančních prostředcích, které bude možno v rámci těchto jednotlivých operačních programů čerpat. Na základě schváleného Rámce podpory společenství jsou ze strany Evropské komise schvalovány i jednotlivé operační programy.²²¹

10.3.3. Realizace regionální politiky v období 2007 – 2013 v Rakousku

Na základě dostupných materiálů bylo pro tuto disertační práci vybráno programové období roku 2007 – 2013, jelikož navazující programové období není zatím plně realizováno. Z tohoto důvodu nejsou ještě k dispozici data, která by byla kvalifikovaná pro zpracování této disertační práce.

Pro toto programové období bylo v Rakousku alokováno celkem 461 miliard eur, z toho bylo alokováno celkem 177 milionů eur pro cíl Konvergence, 1.027 milionů eur pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a 257 milionu eur pro Evropskou územní spolupráci s tím, že se Rakouská republika zavázala přispět na regionální politiku ze svých vlastních zdrojů částku ve výši 1.256 miliard eur.²²²

Základním dokumentem pro realizaci regionální politiky v období 2007 – 2013 je Národní strategický referenční rámec, jehož hlavním cílem je zajistit, aby podpora ze strukturálních fondů Evropské unie byla v souladu se strategickými cíly a prioritami kohezní politiky Společenství. Tento dokument je také základním dokumentem pro Rakousko na období let 2007 – 2013, který byl vytvořen Rakouskou konferencí pro území plánování dne 31. 10. 2006. Na základě tohoto dokumentu byly po-té Evropskou komisí schvalovány

²²¹ Dostupné z: <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013/rechtsgrundlagen/oe-interne-rechtsgrundlagen.html>

²²² Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat>

jednotlivé operační programy. Pro Rakousko bylo ze strukturálních fondů Evropské unie na období let 2007 – 2013 vyčleněno cca 1,46 miliard eur v rámci níže uvedených operačních programů:

Cíl 1 - Konvergence – jedná se o program v rámci Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) a v rámci Evropského sociálního fondu (ESF).

ERDF – cílem je Evropská územní spolupráce, která je realizována přes sedm přeshraničních programů:

Bavorsko – Rakousko

Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein

Rakousko – Itálie

Rakousko – Slovinsko

Rakousko – Slovensko

Rakousko – Maďarsko

Rakousko – Česko

V rámci přeshraniční spolupráce Rakousko – Česko pro období 2007 – 2013 navazuje tento operační program na program INTERRE IIIA. Tento operační program se především zaměřuje na dopravní dostupnost přeshraničního regionu, ochranu životního prostředí, podporu rozvoje přeshraniční infrastruktury i služeb, cestovního ruchu, podporu přeshraniční spolupráce územních samospráv. Řídícím orgánem tohoto programu je Úřad spolkové vlády Dolního Rakouska. V České republice je za implementaci programu odpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj. Tento operační program je určen na realizaci projektů v kraj Jihočeském a Jihomoravském na české straně a v regionech Waldviertel, Weinviertel, Wiener Umland Nordteil, Mühlviertel a v hlavním městě Vídní na rakouské straně. Podmínkou pro získání finanční podpory je především skutečnost, aby předmětné projekty měly významný a pozitivní dopad na rakouské a české příhraničí. Na realizaci daného projektu se musí vždy podílet jeden rakouský a jeden český partner. Další podmínkou pro získání finanční podpory je především to, aby projekt splňoval kritéria společné přípravy, společné realizace, společného financování a společný personál. Celkem bylo na tento program určeno 69 miliónů eur.²²³

²²³ Dostupné: www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj

Cíl 2 - Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti – jedná se o regionální programy, které jsou určené pro jednotlivé spolkové země, kterými jsou Korutany, Dolní Rakousko, Horní Rakousko, Salzburg, Štýrsko, Tyrolsko, Voralberg a Vídeň.²²⁴

Realizace navržených strategií bude probíhat v rámci deseti operačních programů, z toho bude 9 operačních programů financováno z fondu ERDF a jeden celo-rakouský operační program z fondu ESF.

Tabulka č. 23: Operační programy v Rakousku pro období let 2007 - 2013

Operační program	Fond	Alokace v milionech eur
Cíl 1	Konvergence	
Burgenland	ERDF	125,0
	ESF	52,1
Cíl 2	Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	
Kärnten	ERDF	67,4
Niederösterreich	ERDF	145,7
Oberösterreich	ERDF	95,5
Salzburg	ERDF	13,8
Steiermark	ERDF	155,1
Tirol	ERDF	34,8
Vorarlberg	ERDF	17,6
Wien	ERDF	25,2
Österreich	ESF	472,3
Celkem		1.027,3

Zdroj: www.strat.at

V Národním strategickém rámci nejsou zahrnuty programy na podporu Evropské regionální spolupráce. Z uvedené tabulky vyplývá, že z fondu ERDF má být v Rakousku alokováno zhruba 257 milionů eur. Z toho se jedná přitom o sedm operačních programů, které se přednostně zabývají příhraniční spoluprací se sousedními státy a dále 3 nadnárodní operační programy.

Rakousko má kromě uvedených operačních programů i další programy, které jsou financovány ze zdrojů Rakouska. Jedná se o strategii STRAT. AT, která je určena pro

²²⁴ Österreichische Raumordnungskonferenz, EU – Strukturfonds in Österreich 2007 – 2013.
Dostupné: www.oerok.gv.at

regionální rozvoj pro období 2007 – 2013. Tato strategie má zajistit kvalitnější život a příjmy, zaměstnanost v Rakousku. Tato strategie se tedy zaměřuje na posílení konkurenceschopnosti rakouských regionálních ekonomik, zajistit udržitelný rozvoj a rovné pracovní příležitosti pro všechny subjekty a má za úkol zvýšit atraktivnost jednotlivých regionů. Hlavními cíli této strategie jsou především inovace, aktivní a konkurenceschopné regiony. Mimo těchto tematických priorit obsahuje tato strategie také dvě horizontální priority, a to územní spolupráci a úroveň správy v regionech a obcích. Příprava těchto programů je koordinována dle obdobného zaměření na úrovni Spolkové vlády a jednotlivých členských zemí. Programy s regionálními cíli jsou spravovány na úrovni spolkových zemí.²²⁵

V rámci národní úrovně je realizován operační program Zaměstnanost. Tento operační program se zaměřuje na priority, které se týkají adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, boje s nezaměstnaností, sociálním začleňováním znevýhodněných oblastí a osob, celoživotní vzdělávání a územích paktů zaměstnanosti.

Mezi další operační program lze zařadit operační program Burgenland, který má jako celkový cíl rozvíjet země Burgenlandu, a to rozšířením konkurenceschopných struktur, propagací a podporou aktivních regionů. Příspěvek ze zdrojů Evropské unie je 125 milionů eur. Na tomto operačním programu se však také musí finančně podílet také Rakousko, které se zavázalo přispět částkou 46 milionů eur. Tyto cíle mají přispět ke zvýšení kvality života dotčených obyvatel a ke snížení regionálních disparit.

Za dvě priority operačního programu Burgenland lze tedy považovat:

1. Konkurenceschopnost a inovační regionální ekonomické struktury, které zahrnují rozšíření spolupráce mezi regiony, podporu kompetenčních center, podporu inovace a přístupu nových společností na trh.
2. Infrastruktura a udržitelný regionální rozvoj, který zahrnuje podporu cestovního ruchu a dopravní infrastruktury, obnovitelné energie.²²⁶

²²⁵ Dostupné:

<http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013/rechtsgrundlagen/oe-interne-rechtsgrundlagen.html>

²²⁶ Dostupné:

http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/dokumente/10983047_8129625/fe07e061/STRAT-AT_Kurzfassung_2007-04-04.pdf

10.4. Komparace rakouské a české regionální politiky

Česká republika a Rakousko vycházejí při formování základů regionální politiky z naprosto odlišné historie obou zemí. V Rakousku má regionální politika dlouhou tradici, v České republice se moderní regionální politika začíná uplatňovat přibližně od roku 2000, a dále také v období vstupu České republiky do Evropské unie.

Rakousko oproti České republice začalo uplatňovat svoji aktivní regionální politiku již v 70. letech 20. století. Za počátek aktivní regionální politiky v Rakousku lze považovat zřízení nástroje regionální politiky pro Rakousko, a to Rakouskou konferenci o prostorovém uspořádání. Z tohoto důvodu nebyl pro Rakousko v roce 1995 vstup do Evropské unie zásadním momentem pro formování a uplatňování regionální politiky tak, jako pro Českou republiku. Většina regionů Rakouska se ihned po vstupu Rakouska do Evropské unie zařadily mezi nadprůměrné. V Rakousku patří tedy většina rakouských regionů mezi rozvinutější regiony s vysokou životní úrovní v rámci celé Evropské unie s výjimkou regionu Burgenland, který je nejzaostalejším regionem Rakouska. Dalšími relativně zaostávajícími regiony jsou Korutany a Dolní Rakousy. Naopak nejrozvinutějším regionem je Vídeň.

V České republice byla regionální politika do roku 2004, kdy vstoupila do Evropské unie, minimálně realizována. Jednotlivé regiony patří v České republice k těm zaostalejším vyjma Prahy, která naopak patří k regionům, které jsou nejrozvinutější v rámci celé Evropské unie. Mezi nejzaostalejší regiony v České republice je možné řadit Regiony soudržnosti Severozápad, Moravskoslezsko a Střední Morava. Ústředním výkonným orgánem regionální politiky v rámci České republiky, který regionální politiku realizuje, je Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo je odpovědné za kooperaci se všemi subjekty regionální politiky. Ministerstvo pro místní rozvoj spolupracuje v rámci realizace regionální politiky s ministerstvy ostatních resortů, které také zasahují do regionální politiky, např. Ministerstvo financí, a také se všemi ostatními subjekty, které jsou v rámci regionální politiky aktivní. Jde především o kraje, obce, Regiony soudržnosti.

V Rakousku je ústředním orgánem regionální politiky Konference o prostorovém plánování, ve které jsou díky svému složení zastoupeny zájmy, jak státu a jednotlivých sektorových politik, tak i samotných regionů, měst a obcí. V rámci této Konference o prostorovém plánování jsou vykonávány poradenské, koordinační činnosti a je prováděn dohled nad jednotlivými činnostmi regionální politiky. V Rakousku je meziresortní a víceúrovňová správní spolupráce zajištěna prostřednictvím shora uvedené Konference o

prostorovém plánování, jejímiž členy jsou zástupci všech resortů a všech zainteresovaných subjektů regionální politiky.

Dalším poměrně významným rozdílem mezi rakouskou a českou regionální politikou je především ta skutečnost, že rakouské spolkové země mají na rozdíl od českých Regionů soudržnosti zákonodárnou pravomoc. Na státní úrovni obou zemí se vyskytuje shora u využívání programových dokumentů. Jde především o Strategii regionálního rozvoje České republiky, která do určité míry koresponduje s rakouským konceptem Konference o prostorovém plánování. Oba tyto dokumenty jsou klíčovými koncepčními a strategickými nástroji regionální politiky. V oblasti programové dokumentace regionální politiky je nutné zmínit, že rakouská regionální politika je v podstatě nedílnou součástí politiky územního plánování, naproti tomu v České republice mají tyto dvě politiky samostatný charakter.

V oblasti podpory jednotlivých regionů České republiky a Rakouska lze konstatovat, že Rakousko má svoji regionální politiku realizovanou takovým způsobem, že více rozlišuje zaostalejší a rozvinutější regiony a dle této skutečnosti navrhuje programy podpory regionální politiky a směřuje zaostalejším regionům finanční pomoc. V rámci České republiky míra podpory Regionů soudržnosti nekoresponduje s jejich ekonomickou situací. Na druhou stranu je nutné zmínit, že z pohledu Evropské unie patří téměř všechny Regiony soudržnosti České republiky mezi ty nejzaostalejší.

11. Regionální politika Slovenské republiky

11.1 Obecná charakteristika Slovenské republiky a její veřejná správa

Slovenská republika leží ve střední Evropě. Tato země sousedí s Ukrajinou, Maďarskem, Rakouskou republikou, Polskem a Českou republikou. Hlavním městem této vnitrozemské země je Bratislava. Slovensko je členským státem OSN, NATO, WTO, MMF, Rady Evropy, Evropské celní unie, Visegrádské skupiny a Evropské unie. Slovensko se stalo členským státem Evropské unie dne 1. května 2004. Krátce po vstupu Slovenska do Evropské unie se rozhodlo přijmout euro. Na základě tohoto rozhodnutí se 25. listopadu 2005 připojilo k Evropskému mechanismu směných kurzů, jehož podstatou je udržování měnového kurzu. Dne 1. ledna 2009 vstoupila Slovenská republika do eurozóny a přijala jednotnou evropskou měnu euro. Slovenská republika patří, v rámci Evropské unie, mezi malé státy.

Veřejná správa na Slovensku je organizována na úrovni státu, kraje a obce. Model veřejné správy na Slovensku je oddělený. Výkon státní správy je prováděn centrálními orgány státní samosprávy a prostřednictvím nižších stupňů centrálních orgánů státní správy na úrovni kraje. Obce mají pravomoc také vykonávat státní správu na základě přeneseného výkonu státní správy pouze na základě zákona. Územně je tedy, za účelem samosprávy, rozdělena na osm samosprávných krajů a 2.891 obcí. Krajských měst je tedy osm a jsou jimi Bratislava, Košice, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Prešov.

Krajská samospráva vznikla v roce 2002. Veřejnou správu na úrovni státu reprezentuje Ústřední státní správa, která se skládá z vlády Slovenské republiky a ministerstev, dále Místní státní správa na úrovni dopravy, pozemkových komunikací, pozemkového a lesního hospodářství, sociálních záležitostí, rodiny, zaměstnanosti a ochrany životního prostředí. Veřejnou správu na úrovni samosprávy reprezentuje Územní samospráva, která se skládá z Místní územní samosprávy (obce a města), z Regionální územní samosprávy (vyšší územní celky, kterými jsou samosprávné kraje) a zájmové samosprávy, která se skládá z veřejnosprávních korporací v oblasti pojišťovnictví, zdravotnictví, sociálních věcí, životního prostředí, kultury, školství a tělovýchovy. Územní celky v podobě obcí a krajů mají zákonem č. 460/1992 Sb., ústava Slovenské republiky, definované základní principy jejich právní subjektivity, a stejně tak jako v České republice je jim možné ukládat povinnosti pouze na základě zákona.

Vývoj regionální politiky byl ovlivněn rokem 1989. Před tímto rokem docházelo k výrazné diversifikaci mezi regiony. Na základě toho, že nebyly respektovány geografické, společenské a ekonomické specifika Slovenské republiky, byly vneseny do ekonomiky silné

rozdíly jednotlivých regionů²²⁷. Takto vnesené ekonomické změny přispěly především ke zvýraznění rozdílů technické a sociální infrastruktury. Ve Slovenské republice se tak začaly projevovat značné disparity mezi jednotlivými regiony. V období let 1998 – 2002 byla výhradním aktérem regionálního rozvoje slovenská státní vláda. Po roce 1998 se pozvolna začaly pravomoci v této oblasti přesouvat na obce. Až vytvořením vyššího samosprávného celku (krajů), byla větší část pravomocí v oblasti regionálního rozvoje přesunuta na tento samosprávný celek. V současné době se regionální politika zaměřuje především na zvyšování konkurenceschopnosti jednotlivých regionů.

Za základní dokumenty podpory regionálního rozvoje Slovenska lze zařadit Národní strategii regionálního rozvoje Slovenské republiky, který formuluje cíle, priority a rozvojové aktivity, které je nutné realizovat k zabezpečení politiky udržitelného rozvoje na Slovensku a dále Programy hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje vyššího územního celku a Programy hospodářského a sociálního rozvoje obce²²⁸.

Obrázek č. 4: Kraje Slovenské republiky



Zdroj: <http://www.upsvar.sk/>

²²⁷ KOREC PAVOL, *Regionální rozvoj Slovenska, východiska a současný stav*; Bratislava: Sociologický ústav Slovenskej akadémie vied, 2004, ISBN 80-85544-35-0.

²²⁸ SKOKAN, KAREL, *Komparativní analýza pojetí, přístupů a využití regionálních disparit v regionálním managementu pěti středoevropských zemí* [online]. Ostrava, březen 2009 [cit. 2012-06-10]. Dostupné z: http://disparity.vsb.cz/vysledky/09_studie_du4.pdf

11.2 Regionální rozvoj na Slovensku

Základním právním předpisem, který upravuje regionální rozvoj na Slovensku je zákon č. 539/2008 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Na základě tohoto právního předpisu se realizuje podpora regionálního rozvoje. Regionální rozvoj spadá částečně pod ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje Slovenska. Toto ministerstvo vypracovává shora zmíněnou Národní strategii regionálního rozvoje Slovenské republiky, kterou následně schvaluje Vláda Slovenské republiky. Na národní strategii regionálního rozvoje Slovenské republiky navazují Programy hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje územního celku a obce. Zákon č. 539/2008 Sb., o podpoře regionálního rozvoje přímo stanovuje, že tyto dokumenty mají obsahovat analytickou část. Uvedené programy schvalují zastupitelstva vyššího územního celku. Vypracování předmětného programu je podmínkou pro předkládání žádostí o dotace z národních zdrojů či zdrojů Evropské unie²²⁹.

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje Slovenska dále zpracovává Koncepti územního rozvoje Slovenska. Tato koncepce definuje systém rozvojových center, těžišť osídlení a rozvojových os, která má vytvářet kompaktní sídelní strukturu a je plynule provázána i na sídelní systémy sousedících států²³⁰.

Koncepce územního rozvoje Slovenska je nejvyšší nástroj územního rozvoje a tvoří základní východisko územního přístupu Dohody o partnerství Slovenské republiky pro roky 2014 – 2020, která byla uzavřena mezi Slovenskou republikou a Evropskou komisí dne 20. června 2014²³¹. Na základě této dohody jsou navržena na regionální podporu v rámci udržitelného rozvoje dle čl. 7, nařízení o EFRR, největší města, a to Bratislava, Košice a krajská města Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica a Prešov.

Na Slovensku připravuje Dohodu o partnerství Úřad vlády Slovenské republiky. Úřad vlády Slovenské republiky je také koordinačním orgánem pro vyjednávání jednotlivých operačních programů. Na základě uzavřené Dohody o partnerství Slovenské republiky bylo určeno pět hlavních oblastí regionální podpory, a to propagace inovačního podnikatelského prostředí, rozvoj páteřní infrastruktury, podpora trhu práce, rozvoj lidského kapitálu, udržitelného a efektivního využívání zdrojů a vybudování efektivní veřejné správy. Celkově bude tedy stanoveno, nebo budou tyto oblasti podpory součástí patnácti operačních programů,

²²⁹ Dohoda o partnerství Slovenské republiky 2014-2020, Dostupné: <http://www.partnerskadohoda.gov.sk>

²³⁰ Dohoda o partnerství Slovenské republiky 2014-2020, Dostupné: <http://www.partnerskadohoda.gov.sk>

²³¹ Dohoda o partnerství mezi Evropskou komisí a členskými státy EU, Dostupné: <http://bit.ly/1wzbckL>

z nichž sedm přeshraničních a národních²³². Celková alokace Slovenska je pro programové období let 2014 – 2020 stanovena v částce 13.991,7 milionů eur.

11.2.1. Administrativní členění regionů na Slovensku

Základní vymezení administrativního členění regionů na Slovensku je určeno dle dokumentu Nomenklatura územních statistických jednotek, která byla zavedena Statistickým úřadem Evropské komise ve spolupráci se Statistickým úřadem Slovenské republiky. Při vytvoření administrativního členění regionů na Slovensku se vcházelo především z demografické charakteristiky, historického kontextu, přirozeného pohybu obyvatelstva a největší důraz byl kladen na jednotlivé regionální rozdíly Slovenské republiky. V Slovenské republice jsou určeny úrovně NUTS na základě Statistického úřadu Slovenské republiky, která byla akceptována Eurostatem.

Administrativně s ohledem na regionální politiku je možnost uvést následující členění:

Tabulka č. 24: Administrativní členění regionů soudržnosti

NUTS I	Slovenská republika	-----
NUTS II	Sdružené kraje, 4 kraje <ul style="list-style-type: none"> - Bratislavský kraj - Západní Slovensko <ul style="list-style-type: none"> - Trnavský kraj - Trenčínský kraj - Nitrianský kraj - Střední Slovensko <ul style="list-style-type: none"> - Žilinský kraj - Banskobystrický kraj - Východní Slovensko <ul style="list-style-type: none"> - Prešovský kraj - Košický kraj 	Minimální počet obyvatel 800.000 Maximální počet obyvatel 3.000.000
NUTS III	Vyšší územní celky, 8 krajů	Minimální počet obyvatel 150.000 Maximální počet obyvatel 800.000
NUTS IV	Okresy, 79 okresů	
NUTS V	Obce, 2891 obcí	

Zdroj: Vlastní zpracování autora

²³² Slovensko. Koncepce územního rozvoje Slovenska. In: Bratislava.

Dostupné: <http://www.build.gov.sk/mvrrsr/?id=1&cat=222&lang=sk&docfld=1082>

11.2.2. Klasifikace jednotlivých regionů soudržnosti

Pro realizaci regionální politiky ve smyslu čerpání finančních prostředků z Evropské unie za účelem odstranění regionálních disparit v rámci jednotlivých regionů je důležité demografické vymezení NUTS II, které odpovídá územnímu vymezení sdružených krajů, které vzniklo jako statistická jednotka pro stejné účely, jako vznikly regiony soudržnosti v rámci České republiky. Tato disertační práce níže uvádí krátkou charakteristiku jednotlivých sdružených krajů.

Bratislavský kraj se nachází v jihozápadním Slovensku. Tento kraj přímo sousedí s Rakouskem a Maďarskem. Jedná se o nejmenší územní vymezení v rámci NUTS II. Z hospodářského hlediska se jedná o nejrozvinutější kraj, což je dáno jeho strategickou polohou a také tím, že v tomto kraji se nachází hlavní město Slovenské republiky Bratislava.

Trnavský kraj se nachází v západní části Slovenska. Svoji rozlohou se řadí mezi nejmenší regiony. Tento region hraničí s Maďarskem a Rakouskem. Jedná se o nejproduktivnější zemědělskou oblast.

Trenčínský kraj se nachází v severozápadní části Slovenska. Tento region hraničí s Českou republikou. Tento region patří mezi nejmenší regiony na Slovensku. Jeho povrch je značně členitý a tímto regionem procházejí nejdůležitější dopravní infrastruktury Slovenské republiky a tvoří tak spojení mezi Slovenskou republikou a Rakouskem, Polskem a Maďarskem. Tento region se řadí mezi zaostalejší regiony i s ohledem na snižování přírůstku obyvatelstva v tomto regionu a migrací stávajícího obyvatelstva do jiných regionů.

Nitranský kraj se řadí mezi největší region a zabírá 12,9% z celkové plochy Slovenské republiky. Sousedí s Maďarskem. S ohledem na přírodní podmínky patří tento region mezi regiony s vyspělým a rozvinutým zemědělstvím.

Žilinský kraj se řadí mezi třetí největší region Slovenské republiky. Zabírá 13,9% z celkové plochy Slovenské republiky. Region sousedí s Polskem a Českou republikou. V tomto regionu je převážně rozvinuta oblast stavebnictví a průmyslu, naopak zemědělství je zde ve značném útlumu.

Banskobystrický kraj je charakteristický jako region, kde není rozvinuto zemědělství a průmysl je rozvinut jen ve velmi malé míře. Jedná se především o průmysl stavebních hmot a báňský průmysl, a to z důvodů toho, že tento region má významnou pozici z hlediska zásob a těžby nerostných surovin.

Prešovský kraj je druhým největším regionem. Zabírá 18,3 % celkové rozlohy Slovenské republiky. Hraničí s Polskem a Ukrajinou. Charakteristickým znakem pro tento region je především nedostatečná dopravní infrastruktura.

Košický kraj se rozprostírá na jihovýchodě Slovenska. Svoji rozlohou zabírá 13,8% území a řadí se tak mezi větší kraje Slovenska. Těto region je charakteristický rozvojem průmyslu, především hutnictví a chemického průmyslu. Velký význam má zemědělství, kdy zemědělská půda zabírá 50% celkové plochy regionu²³³.

11.2.3. Programové období na Slovensku v letech 2007 - 2013

Slovenská republika má v tomto programovém období většinu regionů zařazených v rámci cíle Konvergence, který podporuje regiony kdy HDP na obyvatele je menší než 75% průměru Evropské unie. Výjimku tvoří pouze Bratislavský kraj, který spadá pod cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. V tomto programovém období jsou jednotlivé strategie implementované pomocí 11 operačních programů. Pro cíl Konvergence je určeno šest operačních programů, pro cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je určen jeden operační program a pro Evropskou územní spolupráci jsou určeny čtyři operační programy.

Mezi operační programy tohoto programového období lze zařadit:

Cíl 1 - Konvergence – jedná se o program v rámci Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) a v rámci Evropského sociálního fondu (ESF). Do tohoto cíle spadá Regionální operační program, operační program Životního prostředí, operační program Doprava a operační program Konkurenceschopnost a hospodářský růst, operační program Výzkum a vývoj, operační program Zdravotnictví, operační program Informatizace společnosti, operační program Vzdělávání a operační program Technická pomoc.

Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost – do tohoto cíle spadá operační program Bratislavský kraj.

Cíl 3 – Evropská územní spolupráce – do tohoto cíle spadají čtyři programy přeshraniční spolupráce, a to operační program Slovensko – Česká republika, operační program Maďarsko – Slovensko, operační program Polko – Slovensko, operační program Rakousko – Slovensko.

A dále dva programy nadnárodní spolupráce – program nadnárodní spolupráce Střední Evropa a program nadnárodní spolupráce Jihovýchodní Evropa.

Finanční prostředky z Evropské unie jsou investovány prostřednictvím projektů, které jsou podávány v rámci těchto strategických oblastí:

1/ Infrastruktura a regionální dostupnost,

²³³ Dostupné: <http://slovak.statistics.sk>

2/ Inovace, a ekonomická informovanost ekonomických oblastí,

3/ Lidské zdroje a vzdělání.

V rámci těchto priorit jsou dále rozpracovány specifické priority a cíle na nižší úrovni, což demonstruje i níže uvedená tabulka.

Tabulka č. 25: Přehled operačních programů programového období 2007 - 2013

Název operačního programu	Financován z fondu	Řídící orgán
Regionální op. program	ERDF	Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje
Životní prostředí	ERDF, Kohezní fond	Ministerstvo životního prostředí
Doprava	ERDF, Kohezní fond	Ministerstvo dopravy
Informovanost společnosti	ERDF	Úřad vlády
Výzkum a vývoj	ERDF	Ministerstvo školství
Konkurenceschopnost a hosp. růst	ERDF	Ministerstvo hospodářství
Vzdělání	Evropské strukturální fondy	Ministerstvo školství
Zaměstnanost a sociální prostředí	Evropské strukturální fondy	Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny
Zdravotnictví	ERDF	Ministerstvo zdravotnictví
Technická pomoc	ERDF	Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje
Bratislavský kraj	ERDF	Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje

Zdroj: Vlastní zpracování autora na základě informací získaných z NSRR pro programové období 2007 – 2013
Dostupné: <http://www.nsr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>

Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoje bylo k 1. červnu 2010 zrušeno zákonem č. 37/2010, kterým se mění a doplňuje zákon č. 575/2001 Sb., o organizační činnosti vlády a organizaci ústřední vlády státní správy a jeho agenda byla rozdělena mezi Ministerstvo zemědělství, životního prostředí a regionálního rozvoje Slovenské republiky, Ministerstvo vnitra Slovenské republiky a Ministerstvo hospodářství a výstavby Slovenské republiky.

11.2.4. Programové období na Slovensku v letech 2014-2020

Již v roce 2007 probíhali diskuze o podobě regionální politiky Evropské unie, která se formovala pro programové období v letech 2014 – 2020. Slovenská republika se v těchto diskuzích aktivně zapojovala, jelikož jejím hlavním cílem bylo prosazovat národní a regionální zájmy Slovenské republiky. První legislativní návrhy pro politiku soudržnosti Evropské unie byly zveřejněny ze strany Evropské komise 6. října 2011.

V navrhovaném nařízení se určuje rozsah intervence regionálních operačních programů a vymezuje seznam činností, které se nebudou nově zahrnovat pod regionální podporu. V rámci operačních programů jsou definovány investiční priority každého tematického cíle. Rozvinutější regiony budou nově muset zaměřit využití svých rozpočtových prostředků na energetickou efektivnost a obnovitelné zdroje energií, inovaci a konkurenceschopnost. Méně rozvinuté regiony budou moci získané prostředky na regionální rozvoj použít na rozsáhlejší spektrum cílů, které budou odpovídat jejich rozvojovým potřebám a odstraněním disparit jednotlivých regionů. V návrhu víceročního financování se předpokládá vyčlenění více jak 376 miliard eur na hospodářskou, sociální a územní soudržnost pro období let 2014 – 2020.

Dne 20. 6. 2014 uzavřela Slovenská republika s Evropskou komisí Partnerskou dohodu o využívání evropských strukturálních a investičních fondů pro období let 2014 – 2020. Tato Partnerská dohoda definuje strategii a priority pro efektivní a účinné investice Evropské unie na dalších 10 let. Prioritou Slovenské republiky je zaměřit se na investice do klíčových období a růstu dopravní infrastruktury, výzkumu, vývoje a inovací, podpora malých a středních podniků, ochrana životního prostředí. Další oblastí jsou tzv. „investice“ do zaměstnání, vzdělání, sociálního začlenění a zvýšení efektivnosti veřejné správy²³⁴.

Tabulka č. 26: Přehled určených finančních prostředků pro období let 2014 – 2020

Navrhovaný rozpočet pro období let 2014 - 2020	V miliardách eur
Konvergenční regiony	162,6
Regiony s přechodným financováním	39
Konkurenceschopné regiony	53,1
Územní spolupráce	11,7
Kohezní fond	68,7
Příspěvek na řídicí osídlené regiony	0,926

Zdroj: Důvodová zpráva k nařízení Evropského parlamentu a Evropské rady č. 1080/2006

²³⁴ Dostupné:

<http://www.nsrr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/negociacie-k-priprave-partnerskej-dohody-sr-a-op/>

11.3 Komparace slovenské a české regionální politiky

Proces decentralizace státní správy na Slovensku probíhá od roku 2001. Samosprávné kraje, které jsou základními jednotkami pro realizaci regionální politiky, vznikly k 1. lednu roku 2002. Stejně tak, jako na Slovensku neexistuje ani v České republice nadřizený a podřizený vztah mezi samosprávnými celky, tedy mezi kraji a obcemi. V případě Slovenské republiky jsou disparity mezi jednotlivými regiony daleko významnější a zásadnější než v České republice. Česká republika má také vyšší průměrný HDP/obyvatele a nižší míru nezaměstnanosti, nežli Slovenská republika. V současné době je veřejná správa na Slovensku uspořádána dle dualitního systému veřejné správy, tedy na obce a kraje. Kromě této struktury přijala Slovenská republika také klasifikační systém statistických územních jednotek Evropské unie. Struktura jednotek NUTS v rámci níž je uplatňována regionální politika je stejná jako v České republice, avšak v případě NUTS 2 jsou na Slovensku pro Regiony soudržnosti územně vymezené sdružené kraje, naproti tomu v České republice jsou Regiony soudržnosti územně vymezeny tak, že svým územím neodpovídají územnímu vymezení krajů ani okresů s výjimkou Středočeského kraje, který je totožný s územním vymezením Regionu soudržnosti Střední Čechy.

Obě země začaly s uplatňování regionální politiky po roce 1989, kdy začaly vnímat regionální disparity svých regionů v oblasti trhu práce, zaměstnanosti, nerovnoměrného rozvoje podnikání, rozdílné vybavenosti územní infrastruktury apod.

Stejně tak, jako Slovenská republika měla v programovém období 2007 - 2013 podobně, jako Česká republika většinu regionů podřazenou pod cíl 1 – Konvergence, kdy výjimku tvoří Bratislavský kraj, který spadá pod cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost.

Česká republika měla na rozdíl oproti Slovenské republice v programovém období 2007 – 2013 větší množství operačních programů a v rámci těchto operačních programů mohla tedy žádat o vyšší objem finančních prostředků na odstranění disparit jednotlivých regionů z prostředků Evropské unie.

V této souvislosti je nutné zmínit, že obě země mají značně diferenciováný systém Řídících orgánů, které mají pravomoci realizovat regionální politiku a žádat o příspěvky ze zdrojů Evropské unie na základě předkládaných projektů. Na Slovensku je tato pravomoc přidělena více orgánům státní správy, nejčastěji příslušným ministerstvům, které disponují kompetencemi realizovat regionální politiku a žádat v rámci stanovených operačních

programů o finanční podporu z Evropské unie. Oproti tomu v České republice jsou pravomoci realizovat regionální politiku přiděleny Ministerstvu financí a Ministerstvu pro místní rozvoj.

12. Závěr

Cílem této disertační práce bylo podat ucelený obraz o organizaci, fungování a působnosti Regionů soudržnosti a Regionálních rad, dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, včetně analýzy získávání finančních prostředků, jejich přerozdělování, včetně hospodaření s finančními prostředky z pozice Regionální rady regionů soudržnosti. Disertační práce se dále zabývá podrobně problematikou rozpočtového práva, jak na úrovni vnitrostátní právní úpravy, včetně rozpočtů územních samosprávných celků, tak na úrovni Evropské unie. V souvislosti se sestavováním rozpočtu vyvstává i problematika kontroly rozpočtového hospodaření se svěřenými prostředky a také prostředky, které jsou vyplaceny v souvislosti s financováním regionální politiky. Právě v návaznosti na toto, dnes velmi aktuální, téma podává tato disertační práce ucelené informace o připravovaných právních předpisech, které řeší problematiku rozpočtové odpovědnosti a nadměrné plýtvání státních prostředků, které jsou vypláceny v rámci veřejných rozpočtů, a to na úrovni vnitrostátního práva, tak aby došlo k souladu s Evropskými právními předpisy. Disertační práce se zabývá nejen problematikou rozpočtové odpovědnosti a připravovaných právních norem, které s rozpočtovou odpovědností souvisí, ale diskutuje také nad možným vývojem rozpočtové politiky do budoucnosti a zabývá se problematikou, která s rozpočtovou odpovědností vyvstává. Právě v této souvislosti je dále provedena analýza právních norem, a to především zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, včetně vládního návrhu ústavního zákona tzv. finanční ústavy.

V souvislosti s textací disertační práce lze konstatovat, že cíle, které si autor této disertační práce stanovil, byly naplněny.

V rámci první části této disertační práce byly stanoveny následující teze.

- *Jaké jsou právní aspekty a systematika financování Regionů soudržnosti.*

Tato disertační práce obsahuje podrobné informace o právních aspektech a systematice fungování Regionů soudržnosti v programovém období 2007 – 2013. Zabývá se otázkou, jakým způsobem probíhá financování Regionu soudržnosti na jeho činnost, stejně tak otázkou, jakým způsobem a na základě jakých podmínek dochází k vyplácení finančních prostředků ze strany Regionu soudržnosti vůči příjemcům finančních prostředků za účelem odstranění regionálních disparit daného regionu. Práce jasně vymezila tuto problematiku a dále uvádí informace o provázanosti rozpočtu Regionu soudržnosti se státním rozpočtem.

V souvislosti s vyplácením finančních prostředků se práce dále zabývá i otázkami kontroly hospodárnosti využití vyplacených finančních prostředků a právními důsledky s touto problematikou spojenými, v případě, kdy je prokázáno pochybení. V tomto případě je možné konstatovat, že Regiony soudržnosti jsou povinny se podřídit právním normám, které upravují rozpočtovou odpovědnost, případně důsledky spojené s jejím porušením, včetně aplikace příslušných sankcí.

- *Vztahují se na Regiony soudržnosti právní normy, které upravují rozpočtovou odpovědnost.*

Disertační práce jasně ve své textaci odpovídá na tuto stanovenou tezi. Na Regiony soudržnosti se vztahují právní normy, které upravují rozpočtovou odpovědnost. Regiony soudržnosti jsou však v pozici, kdy jsou sami kontrolovaným subjektem, na který je možno aplikovat tyto právní normy, včetně příslušných sankcí, ale i v pozici subjektu, který je povinen provádět, v rámci své samostatné působnosti, kontrolu hospodárného využití vyplacených finančních prostředků příjemcům. Důsledky rozpočtové odpovědnosti tak nese především ohledně finančních prostředků, které jsou určeny na úhrady nákladů, které souvisejí s jeho fungováním. Na rozdíl od rozpočtů obcí a krajů jsou svěřené finanční prostředky, určené k výplatě příjemcům, dopředu jasně určeny na konkrétní záměr a za tímto účelem vypláceny. Pokud příjemce finančních prostředků využije vyplacené finanční prostředky za jiným účelem, nese odpovědnost přímo tento subjekt. Tato systematika byla aplikována v rámci programového období 2007 – 2013. V rámci nového programového období 2014 – 2020 bude činnost Regionů soudržnosti ukončena. V současné době existují pouze za účelem dočerpání finančních prostředků programového období 2007 – 2013 a následně k provádění kontrol účelovosti vyplacených finančních prostředků.

- *Budou Regionální rady regionu soudržnosti, v rámci nového programového období 2014 – 2020, vykonávat i nadále funkci Řídícího orgánu, případně jaká bude jejich funkce.*

V rámci nového programového období 2014 – 2020 nebudou Regionální rady regionů soudržnosti vykonávat funkci Řídícího orgánu. Tato pravomoc nově přešla na příslušná Ministerstva.

Další významnou oblastí, kterou se tato disertační práce zabývá, je analýza konkrétního Regionu soudržnosti, a to Regionu soudržnosti Střední Čechy. Disertační práce podává ucelené informace o tomto regionu, o jeho fungování, o hospodaření a přerozdělování finančních prostředků, které jsou z jeho strany vypláceny na podporu a odstranění disparit oblastí, které pod tento Region soudržnosti spadají. Pro získání konkrétních dat provedla

autorka disertační práce šetření v regionu soudržnosti Střední Čechy. V rámci získaných dat je provedena prostřednictvím statistické metody, konkrétně analýzy časových řad, analýza dat, která podává ucelené informace o průměrných výdajích na financování regionální politiky za období let 2010 – 2014 tohoto Regionu soudržnosti a dále o průměrné výši proplacených částek na financování regionální politiky Regionu soudržnosti Střední Čechy za období let 2010 – 2014.

Disertační práce dále zahrnuje komparační výzkum vybrané země Evropské unie, a to konkrétně Rakouské republiky a Slovenské republiky, jehož výsledkem bude porovnání právní úpravy, fungování, hospodaření apod., Regionů soudružnosti dané země s Českou republikou. Rakouská republika byla vybrána především z důvodu toho, že je tato země, dle názoru autora, zemí, která je nadprůměrně hodnocena z hlediska regionální politiky a v rámci konkrétních operačních programů je s touto zemí a Českou republikou realizována přeshraniční spolupráce týkající se rozvoje dopravní infrastruktury a propojení dopravní infrastruktury mezi těmito zeměmi. Slovenská republika byla vybrána především z důvodů toho, že právní řád Slovenské republiky je, z hlediska textací právních norem, velmi podobný, právnímu řádu České republiky a iniciativou autora bylo tedy posouzení fungování regionální politiky v rámci této země Evropské unie s Českou republikou.

Pro druhou část této disertační práce byly stanoveny následující teze:

- *Jakým způsobem se liší regionální politika České republiky v porovnání se zemí Evropské unie – Rakouskou republikou.*

V rámci disertační práci byla provedena komparace regionální politiky České republiky s Rakouskou republikou, kdy bylo zjištěno, že hlavní rozdíly regionální politiky spočívají v tom, že významným rozdílem mezi rakouskou a českou regionální politikou je především ta skutečnost, že rakouské spolkové země mají na rozdíl od českých Regionů soudržnosti zákonodárnou pravomoc. Na státní úrovni obou zemí se vyskytuje shora u využívání programových dokumentů. Jde především o Strategii regionálního rozvoje České republiky, která do určité míry koresponduje s rakouským konceptem Konference o prostorovém plánování. Oba tyto dokumenty jsou klíčovými koncepčními a strategickými nástroji regionální politiky. V oblasti programové dokumentace regionální politiky je nutné zmínit, že rakouská regionální politika je v podstatě nedílnou součástí politiky územního plánování, naproti tomu v České republice mají tyto dvě politiky samostatný charakter.

V oblasti podpory jednotlivých regionů České republiky a Rakouska lze konstatovat, že Rakousko má svoji regionální politiku realizovanou takovým způsobem, že více rozlišuje zaostalejší a rozvinutější regiony a dle této skutečnosti navrhuje programy podpory regionální

politiky a směřuje zaostalejším regionům finanční pomoc. V rámci České republiky míra podpory Regionů soudržnosti nekoresponduje s jejich ekonomickou situací. Na druhou stranu je nutné zmínit, že z pohledu Evropské unie patří téměř všechny Regiony soudržnosti České republiky mezi ty nejzaostalejší.

- *Jakým způsobem se liší regionální politika České republiky v porovnání se zemí Evropské unie – Slovenskou republikou.*

V rámci disertační práce byla provedena komparace regionální politiky České republiky se Slovenskou republikou, kdy bylo zjištěno, že hlavní rozdíly regionální politiky spočívají v tom, že obě země začali s uplatňováním regionální politiky po roce 1989, kdy začaly vnímat regionální disparity svých regionů v oblasti trhu práce, zaměstnanosti, nerovnoměrného rozvoje podnikání, rozdílné vybavenosti územní infrastruktury apod. Stejně tak, jako Slovenská republika měla v programovém období 2007 - 2013 podobně, jako Česká republika většinu regionů podřazenou pod cíl 1 – Konvergence, kdy výjimku tvoří Bratislavský kraj, který spadá pod cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Česká republika měla na rozdíl oproti Slovenské republice v programovém období 2007 – 2013 větší množství operačních programů a v rámci těchto operačních programů mohla tedy žádat o vyšší objem finančních prostředků na odstranění disparit jednotlivých regionů z prostředků Evropské unie.

Shrnutí

Předkládaná disertační práce se zabývá problematikou právních aspektů financování Regionů soudržnosti. V úvodní části disertační práce je vymezena obecná problematika rozpočtové odpovědnosti.

Pojem rozpočtová odpovědnost se objevuje zejména v dokumentech těch států, ve kterých vznikají problémy s financováním veřejných potřeb, kde vyrovnanost příjmů a výdajů států činí problém. Vzhledem k tomu, že jde o problém, který se dotýká stále více států, řešení se hledá nejen v jednotlivých státech, na úrovni celé EU, ale i mimo tuto oblast. Jelikož i Česká republika je zemí, ve které vznikají problémy s financováním veřejných potřeb, jsou v rámci této práce uvedeny informace, které se problematiky rozpočtové odpovědnosti přímo dotýkají, včetně informací o nově připravovaném návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, tzv. finanční ústavě. Disertační práce v této kapitole podrobně popisuje jednotlivá dluhová pásma, která vycházejí s návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, s nimiž jsou spojena stanovená opatření. Autor dizertační práci si zde klade zásadní otázku, zda přijetí finanční ústavy bude skutečně znamenat vyřešení problematiky financování veřejných potřeb, či přijetí tohoto právního předpisu bude suplovat mylnou představu o tom, že tato problematika je přijetím tohoto právního předpisu vyřešena a rozpočtová odpovědnost bude skutečně řešena až v okamžiku, kdy Česká republika dosáhne limitů zadlužení, s nimiž jsou spojena stanovená opatření a sankce.

Vzhledem k tomu, že regionální politika Evropské unie představuje významnou část politiky sociální, hospodářské a politiky soudržnosti, zabývá se tato disertační práce regionální politikou z pohledu evropského práva Evropské unie, včetně uvedení celé řady právních aktů, které regionální politiku v rámci evropského práva upravují. Jelikož je regionální politika České republiky z velké části financována z prostředků Evropské unie, je v této disertační práci uvedena podrobný postup a systematika realizace finančních toků mezi Evropskou komisí a Českou republikou.

Autor této disertační práce si v rámci této práce vyznačil za cíl podat ucelený obraz o organizaci, fungování a působnosti Regionů soudržnosti a Regionálních rad regionů soudržnosti, včetně získávání finančních prostředků, jejich přerozdělování a hospodaření s finančními prostředky z pozice Regionálních rad regionů soudržnosti. Práce zachycuje tuto problematiku z pohledu dvou programových období, a to programového období 2007 – 2013 a programového období 2014 – 2020, včetně informací o jednotlivých Řídících orgánech daného programového období, včetně jejich pravomocí. Mezi Řídící orgán se řadila

v programovém období 2007 – 2013 i Regionální rada regionu soudržnost. Vzhledem k tomu, že v rámci nového programového období není s Regionálními radami regionu soudržnosti již, jako se řídicími orgány počítáno, a tudíž již nadále prostřednictvím těchto orgánů nebude docházet k vyplácení finančních prostředků příjemcům, věnuje se předkládaná disertační práce z větší části programovému období 2007 – 2013. Nové programové období 2014 – 2020 je analyzováno pouze z hlediska komparace s programovým obdobím 2007 – 2013. Problematika, která se v souvislosti s fungováním a hlavně financováním Regionů soudržnosti objevuje, je rozpočtová odpovědnost Regionů soudržnosti a důsledky s ní spojené. Tato disertační práce se snaží naleznout odpovědi na otázky, zda je možné aplikovat rozpočtovou odpovědnost přímo na Regiony soudržnosti a za jakých podmínek. Disertační práce se dále zabývá problematikou kontroly finančních prostředků, které byly vyplaceny ze strany Regionu soudržnosti příjemcům finanční podpory, a to zejména z pohledu pozice Regionu soudržnosti, jako orgánu, který provádí kontrolu a uděluje sankce. Práce se v souvislosti s touto problematikou věnuje i otázce kontroly hospodaření s veřejnými prostředky, a to přímo v kapitole 7, na níž navazuje kapitola 8, která se zabývá úvahou autora nad rozpočtovou odpovědností Regionů soudržnosti a nad možností případných legislativních úprav, které by vedly k hospodárnějšímu zacházení s poskytnutými finančními prostředky. Jako podpůrný prvek vymezení práce byla aplikována metoda šetření a sběru dat, judikatura vnitrostátních soudních institucí a judikatura Soudního dvora Evropské unie.

Při zpracování této disertační práce byla provedena analýza těchto právních norem: zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územích samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, včetně vládního návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti, který prozatím nebyl v rámci legislativního procesu schválen.

V rámci aplikační části práce byla provedena analýza vybraného Regionu soudržnosti. Na základě úsudku autora práce byl vybrán Region soudržnosti Střední Čechy. Provedené šetření se týkalo převážně programového období 2007 – 2013, a to z důvodů toho, že v rámci nového programového období nebudou již Regionální rady regionu soudržnosti vykonávat funkci Řídicího orgánu. Šetření probíhalo přímým kontaktem s pracovníky příslušného Regionu soudržnosti a dále analýzou poskytnutých metodických pokynů. Na základě šetření a analýzy metodických pokynů byla provedena deskripce Regionu soudržnosti Střední Čechy.

Další významnou oblastí, kterou tato disertační práce zahrnuje, je komparační výzkum vybrané země Evropské unie, kdy byla autorem disertační práce vybrána země Rakouská

republika a Slovenská republika. Autorem této disertační práce bylo provedeno srovnání fungování a uspořádání regionální politiky těchto zemí Evropské unie s regionální politikou České republiky a učiněny závěry.

Pro disertační práci jako celek byly autorem práce stanoveny teze, na které se autor práce snažil v předmětné práci odpovědět. Na závěr lze konstatovat, že všechny autorem stanovené cíle disertační práce byly naplněny a z obsahového hlediska práce přináší i odpovědi na autorem stanovené teze.

Summary

The presented dissertation work deals with the issue of legal aspects of the financing of Cohesion Regions. The general issue of budgetary responsibility is defined in the introductory part of the dissertation work.

The term budgetary responsibility appears especially in documents of states in which emerge problems with financing of public needs, and where the balance of revenues and expenditures of the state is problematic. Since this is a problem of more and more states, its solution is sought for not only in individual states but as well on the level of the entire EU, and even beyond. Due to the fact that even the Czech Republic is a country where there arise problems with financing of public needs, this dissertation work includes information directly dealing with budgetary responsibility and even information about the newly prepared proposal of the Constitutional Act on budgetary responsibility, the so called Financial Constitution. In this chapter, the dissertation work describes, in detail, individual debt zones as they are envisaged by the proposal of the Constitutional Act on budgetary responsibility, which are linked to set measures. The author of the dissertation work poses here the fundamental question whether the enactment of the Financial Constitution will really be the solution to the issue of financing of public needs or whether the enactment of this legal Act will merely be a mistaken dream. If so, pursuant to which, the issue is resolved by the enactment of this legal Act and budgetary responsibility will be, in reality, solved only when the Czech Republic reaches the limits of indebtedness which are linked to set measures and sanctions.

Since the regional policy of the European Union represents an important part of social, economic and cohesion policy, the dissertation work approaches the regional policy from the perspective of the European law of the European Union, including the mention of a number of legal acts, which regulate the regional policy in the framework of the European law. Since a large part of the regional policy of the Czech Republic is financed by means of the European Union, this part of the dissertation work incorporates a detailed description of processes and a systematic realization of financial flows between the European Commission and the Czech Republic.

The author of the dissertation work set, within this work, a goal to provide a complete picture about the organization, functioning and sphere of action of the Cohesion Regions and Regional Councils of Cohesion Regions. This includes obtaining financial means, their redistribution and management of these financial means from the position of the Regional Councils of Cohesion Regions.

The work covers the issue from the perspective of two program periods, i.e. the program period 2007 - 2013 and the program period 2014 - 2020, including information about individual Governing bodies for the given program period, including their competencies. To the Governing bodies belonged, during the program period 2007 – 2013, as well the Regional Council of Cohesion Region. Since, within the framework of the new program period, the Regional Councils of Cohesion Region are not included among the Governing bodies, and thus for the future these councils will not pay out financial means to recipients, the dissertation work focuses on this aspect more than on the program period 2007 – 2013. The new program period 2014 – 2020 is analyzed only from the angle of the comparison with the program period 2007 – 2013. The issue, which emerges in relation to the functioning, and especially financing, of Cohesion Regions, is the budgetary responsibility of Cohesion Regions and related consequences. This dissertation work attempts to find answers to questions such as whether it is possible to apply the budgetary responsibility directly to Cohesion Regions and under what conditions. The dissertation work deals further with the issue of the control of financial means, which were paid out by a Cohesion Region to the recipients of the financial support, and this especially from the point of the position of the Cohesion Region as the organ which performs the control and sanctions. In this context, the work focusses on the issue of the control of management with public means, and this directly in Chapter 7. The following Chapter 8 presents the reflection of the Author about the budgetary responsibility of Cohesion Regions and about the possibility of legislative changes which would lead to a more responsible use of the provided financial means. As a support element for the delimitation of the work, there was applied the method of investigation and of a data collection and case-law generated by national courts as well as case-law of the European courts.

Within the processing of dissertation work, the analysis of the following legal norms was performed: Act No. 563/1991 Coll., on accounting, Act No. 320/2001 Coll., on financial control, Act No. 420/2004 Coll., on review of management of territorial autonomous entities and voluntary unions of municipalities and Act No. 243/2000 Coll., on budgetary assignation of tax, including the government proposal of the Act on budgetary responsibility, which so far has not been approved in the legislation process.

Within the application part of the work, an analysis of the selected Cohesion Region was performed. Based on the opinion of the Author, the Cohesion Region Central Bohemia was selected. The performed investigation covered predominantly the program period 2007 – 2013, because during the new program period Regional Councils of Cohesion region will no

longer perform the function of the Governing body. The investigation was done by direct contact with employees of the given Cohesion Region and, further, by the analysis of the provided methodological instructions. Based on this investigation and analysis of methodological instructions, the description of the Cohesion Region Central Bohemia was completed.

Another important sphere covered by this dissertation work is a comparative investigation of selected EU member states. For this purpose, the Author selected Austria and the Slovak Republic. The Author of this dissertation work compared the functioning and setting of the regional policy in these EU member states with the regional policy in the Czech Republic and drew conclusions.

For the dissertation work in its entirety, the Author set theses which the Author attempted to address and answer within the dissertation work. At the conclusion, it can be stated that all the goals set by the Author for this dissertation work were satisfied and that, content-wise, the work brings as well answers to the theses set by the Author.

Seznam literatury:

Odborná literatura

- BAJER, P., MATYÁŠ, J., *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*, 1. vydání, Brno: Eurospolečnosti, a. s., 2009, str. 34, ISBN 978-80-254-4017-9
- BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H., a kol.: *Finanční právo*, 5. upravené vydání. Praha: C.H. Beck 2009, str. 114-115, ISBN: 978-80-7400-801-6
- BUDÍK, J., *Evropské strukturální fondy a jejich využívání*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2009, str. 9, ISBN 978-80-7408-014-2
- GERLOCH, Aleš: *Teorie práva*, 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 159, ISBN 80-738-0233-3
- GROSPÍČ, J., *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2. rozšířené vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., rok 2008, str. 83, ISBN 978-80-7277-414-2
- Hell Ralf, Dr., *EG – Regionalpolitik in Sachsen-Anhalt: Kohäsionsziel – Kompetenzverschränkung – Interessendivergenz*, 1. vydání, rok 2013, ISBN 978-33-2290-443-0
- JEŘÁBEK, Martin. *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska: institucionální a systémové ukotvení*. 1. vyd. Plzeň: Adéla, 2010, str. 215, ISBN 978-80-87094-15-0.
- KOREC PAVOL, *Regionální rozvoj Slovenska, východiska a současný stav*.; Bratislava: Sociologický ústav Slovenskej akademie vied, 2004, ISBN 80-85544-35-0.
- MARKOVÁ HANA, BOHÁČ RADIM.; *Rozpočtové právo*, 1 vydání, Praha: C. H. Beck 2007, str. 95, ISBN 978-80- 7179-551-3
- MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I.: *Základy finančního práva*, vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 75, ISBN 978-80-210-4514-9
- RÝZNAR, Ladislav a kolektiv, *Evropská veřejná správa*, 2. doplněné vydání, Kunovice, 2006, str. 169, ISBN 80-7314-102-7
- SPIRIT, M.: *Úvod do studia práva*, 2. vydání - aktualizované dle nového občanského zákoníku. Praha: Grada Publishing, 2014, str. 95 – 96. ISBN 80-2475-280-8.
- WÓJTOWICZ, K.: *The Experience with the Numerical Fiscal Rules in the EU Countries*.

In: *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010: soubor odborných statí z IX. mezinárodní monetární vědecké konference*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, s. 813-828. Teoretik. ISBN 978-80-87212-57-8. S. 813-815

- WOKOUN, R., MATES, P.: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*, Praha: Linde Praha, a. s., 2006, str. 19, ISBN 80-7201-547-8

Právní předpisy:

- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech
- zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků
- zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě
- Vyhláška č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě
- Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku
- Nr. 1/1930 B-VG, Österreichsches Bundesverfassungsgesetz, rakouská ústava
- Důvodová zpráva ústavního zákona č. 75/14, o rozpočtové odpovědnosti
- Sněmovní tisk č. 1097 VI.n.z. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Metodické pokyny:

- Pokyn MMR „Pokyn pro křížové financování na programové období 2007-2013
- Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013
- Metodický pokyn NOK-MMR „Sledování pravidla N+3/N+2 v programovém období 2007-2013
- Metodika NOK-MMR „Metodická příručka pro projekty vytvářející příjmy dle čl. 55 Nařízení rady (ES) č. 1083/2006

- Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020
- Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007
- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007-2013

Internetové odkazy:

- <http://www.asocr.cz>
- [http://dvp.sehnalek.cz/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20 %283920%29.pdf](http://dvp.sehnalek.cz/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20%283920%29.pdf)
- <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>
- http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2010/cl_10_1006_23.html
- <https://www.euroskop.cz/38/16462/clanek/mmf-dluhova-krize-v-evrope-je-hlavni-hrozbou-pro-svetovou-ekonomiku/>
- <https://www.euroskop.cz/8917/sekce/zakladajici-smlouvy/>
- <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-17121>
- <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>
- http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html
- <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Rizeni-fondu-EU>
- http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/predstavujeme/NSRR_final_1.pdf
- <http://www.rr-moravskoslezsko.cz/slovník/nuts-2>
- <http://www.ropstrednicechy.cz/documents.php?mid=d0b34e7a-949d-102b-acac-00e0814daf34>
- <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/kontroly-ve-verejne-sprave/2013/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-18271>

- <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/203667-evropsky-ucetni-dvur-dohled-ceska-nad-eurodotacemi-je-neucinny/>
- <http://nsmascr.cz/o-nas/mistni-akncni-skupiny/>
- http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_cs.pdf
- <http://www.bka.gv.at>
- http://cordis.europa.eu/news/home_de.html
- <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013/nationalstrategie/stratat.html>
- <http://www.oezp.at/pdfs/2004-2-05.pdf>
- www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj
- www.oerok.gv.at
- <http://www.partnerskadohoda.gov.sk>
- <http://bit.ly/1wzbckL>
- <http://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>
- <http://www.ius-wiki.eu/evropske-pravo/sfeu>
- <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>
- <http://www.vzdelavaninsrr.cz/clanek/rozpocetova-pravidla-a-souvisejici-legislativa/11/>
- www.stmou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx
- <http://www.aksudolska.cz/zakon-o-trestni-odpovednosti-pravnicky-ch-osob/>
- <http://www.salzburg.gv.at/eu-sr-3.pdf>
- <http://www.build.gov.sk/mvrrsr/?id=1&cat=222&lang=sk&docfld=1082>
- <http://slovak.statistics.sk>
- <http://www.nsrr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/negociacie-k-priprave-partnerskej-dohody-sr-a-op/>

Další zdroje:

- BEDNÁROVÁ, L.: Europoslanci budú riešiť stret zájmov ministra Babiša. 23. 9. 2014. Online. [cit - 2014-11-02] Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/clanek/europoslanci-budou-resit-stret-zajmu-ministra-babise-012171>
- Bundeskanzleramt Österreich, *Verwaltung in Österreich*, Wien: 2007, Dostupné: <http://www.bka.gv.at>
- Dohoda o partnerství Slovenské republiky 2014-2020, Dostupné: <http://www.partnerskadohoda.gov.sk>

- KAMENÍČKOVÁ, V.: Regionální rady regionů soudržnosti. 6. 8. 2014. Online. [cit - 2014-10-29]
Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661630>
- Netolický Martin JUDr.: Disertační práce Rozpočet Evropské unie a státní rozpočet ve vztahu k rozpočtům územním samosprávným celků, rok obhajoby práce 21. 12. 2010
- Österreichische Raumordnungskonferenz, EU – Strukturfonds in Österreich 2007 – 2013. Dostupné:www.oerok.gv.at
- POSPÍŠIL, P., ŠTEFANKOVÁ, B., DURCZOKOVÁ, I: *Proces provádění veřejnosprávních kontrol v podmínkách ÚSC - III.* Část. 25. 5. 2011. Online.[cit - 2014-10-10] Dostupné z <http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33937v43393-proces-provadeni-verejnospravnich-kontrol-v-podminkach-usc-iii>
- PALÁN JOSEF, *Regionální politika Evropské unie*, studie č. 2.089, únor 2009, Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut
- PAVLÍKOVÁ, G.: Význam a úloha regionálního rozvoje, Programy a podpory pro rozvoj - Venkov. Online [cit - 2014-10-12]
Dostupné z <http://pef.czu.cz/~marikova/Prednasky/RS%20-%20CV%202.pdf>
- Programový dokument k regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007-2013, verze 3. 12. 2007
- Regionalpolitik in Oesterreich: Bericht des Bundeskanzleramtes (Büro für Raumplanung) an die OECD, Arbeitsgruppe Nr. 6 des Industriekomitees Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz – Vydání 3
- SEMORÁD, Z.: Činnost regionálních rad regionů soudržnosti. Urbanismus a místní rozvoj. Ročník XII. Č 5/2009. str. 12. Online [cit - 2014-10-10]
Dostupné z http://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-05/03_cinnost.pdf
- SHABU, M.: Zdrcující kritika z Bruselu: Ministerstvo financí selhalo v dohledu nad eurodotacemi, 15. 11. 2012. Online. [cit - 2014-11-02], Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/zdrcujici-kritika-z-bruselu-ministerstvo-financi-selhalo-v-dohledu-nad-eurodotacemi-gai-/tema.aspx?c=A121115_063819_pozice_83892
- SCHULZ, J.: Hop a je tu ROP (včetně dotačních problémů). 4. 4. 2014. Online [cit - 2014-10-10] Dostupné z <http://www.inca.cz/blog/hop-a-je-tu-rop-vcetne-dotacnich-problemu>
- SKOKAN, KAREL, *Komparativní analýza pojetí, přístupů a využití regionálních disparit v regionálním managementu pěti střeoevropských zemí* [online]. Ostrava, březen 2009 [cit. 2012-06-10].

Dostupné z: http://disparity.vsb.cz/vysledky/09_studie_du4.pdf

- Výroční zpráva Evropského účetního dvora. Online. [cit - 2014-11-02]

Dostupné z: <http://img.ct24.cz/multimedia/documents/42/4135/413494.pdf>

- Závěrečná zpráva – Evaluace efektů dosažených implementací ROP SČ, ze dne 16. 12. 2015

Dostupná: <http://www.ropstrednicehy.cz/documents.php?sid=ftuljkpvu69jsh1nta1krfqul5&mid=3f2b40d6-a57e-11e5-b077-5254003d369b>