

Cílem této publikace je usnadnit orientaci v oblasti finančních mechanismů Evropské unie, konkrétně evropských dotačních programů a strukturálních fondů. Po jejím prostudování by měl čtenář pochopit jejich roli, znát historii a kontext jejich vzniku a také mít přehled, jaké typy dotačních programů v současnosti

existují a proč. Budeme probírat dobré i špatné příklady čerpání evropských fondů, aktuální stav v České republice a výhled do dalšího rozpočtového období. Nejdůležitější závěrečná část publikace se zabývá tím, jak efektivně vyhledávat vhodné evropské zdroje pro různé typy projektů. Její důležitou součástí je

informační minimum pro vytvoření dobrého projektu a sepsání kvalitní grantové žádosti. Publikace chce být dobrým průvodcem pro začátečníky, kteří se chtějí v problematice evropských fondů lépe orientovat a vyvarovat se zbytečných chyb při žádostech o dotace a čerpání finančních prostředků. Doufáme, že kniha pro

vás bude dobrým průvodcem v systému evropských finančních mechanismů. Pro dobré pochopení fungování dotačních politik Evropské unie považujeme za vhodné nejprve zodpovědět některé související otázky. Jak vznikl evropský integrační projekt? Jak fungují jednotlivé evropské instituce? Jinak řečeno, co všechno

je potřeba, aby mohly účinně fungovat i dotační politiky Evropské unie jakožto rozvojový nástroj, který slouží podpoře ekonomického rozvoje evropských regionů? Protože Evropská unie není pouze rozsáhlým byrokratickým aparátem, který zajišťuje celou řadu legislativních, ekonomických a jiných opatření v každodenním

životě, ale také poměrně komplikovaný a zajímavý příběh, začneme krátkým pohledem do minulosti evropské integrace. Poslouží nám to nejen k zasazení celé problematiky do souvislostí, ale rovněž k získání ucelenějšího obrazu fungování dotačních politik Evropské unie. Nejprve se stručně podíváme nejprve na evropskou

integraci obecně. Poté se zaměříme na fungování samotné Evropské unie. V této části už budeme se zvláštním zřetelem pohlížet na fungování ekonomických a finančních mechanismů uvnitř Evropské unie. Nedílnou součástí celé kapitoly potom tvoří závěrečné shrnutí vztahu České republiky a Evropské unie, které by mělo

posloužit na prvním místě pro ujasnění představy o kontextu distribuce evropských finančních prostředků v České republice. Evropská integrace, vytváření stále užšího svazku mezi jednotlivými národy Evropy, znamená především politické, legislativní a ekonomické sbližování evropských států. Zpravidla

jím označujeme proces, který probíhal z velké části ve druhé polovině dvacátého století, jehož prozatímním vrcholem je vznik Evropské unie. Tento proces začal brzy po druhé světové válce. Během něj členské státy postupně přenášely a stále přenášejí některé své kompetence do rukou společných institucí, především

tedy Evropské unie. Myšlenka smlouvy mezi evropskými zeměmi má své kořeny už ve středověku, ale možná ještě dříve. Mezi hlavními hnacími silami těchto myšlenek stála potřeba institucionálního zastřešení rozdrobené Evropy, aby se úspěšně zabránilo častému krveprolití. O podobném projektu mluvili evropští státníci jednou

za čas po dlouhá staletí, nikdy se však nepodařilo integrační snahy posunout od myšlenek do politické praxe. Ve 20. století, v době mezi dvěma světovými válkami, myšlenka asi nejvýznamněji znovu ožila v podobě Panevropské unie. Ta byla prosazována zejména jako nástroj otupení soupeření mezi Francií a Německem

a reagovala na potřebu zapojení znesvářených států, které toužily po odplatě, do jednoho společného projektu. Tento nápad skutečně našel odezvu v Německu a tehdejší představitelé prosazovali evropskou federaci jako záruku mírového vývoje Evropy. Myšlenka však nenašla na evropské půdě dostatečný ohlas a její cíle se

nenaplnily. Po druhé světové válce vyrukovala s podobným nápadem celá řada evropských i amerických státníků. Válka znamenala pro federálně smýšlející evropská hnutí významný impuls. Cílem bylo, tentokrát snad již definitivně, zabránit opakování podobného konfliktu, jakým byla druhá světová válka. Vycházelo se

z relativně jednoduchého předpokladu: je méně pravděpodobné, že státy, které spolu hodně obchodují a které jsou tak na sobě ekonomicky závislé, vyvolají ozbrojený konflikt. Asi nejvýznamnějším předělem se stalo ustanovení mezinárodního přípravného výboru takzvaného Hnutí za spojenou Evropu

v roce 1947. Přípravné práce vyústily ve svolání konference do Haagu v následujícím roce. Prvním faktickým krokem na cestě k evropské politické a ekonomické integraci bylo založení Rady Evropy v roce 1949. Její členové spolurozhodovali o rozdělení americké pomoci v rámci plánu americké finanční pomoci na obnovu

válkou zdevastované Evropy. Z této organizace vznikla v roce 1960 stále existující Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Rada Evropy působí dodnes paralelně vedle Evropské unie a má poměrně široké pole působnosti. Primárně se však zaměřuje na problematiku lidských práv, demokratizaci a sdílení kulturních

hodnot. Další původní cíl - ekonomická spolupráce evropských zemí - již většinou přešel pod jiné organizace. Základním podnětem k integraci byl hluboký hospodářský rozvrat poválečné Evropy, finanční krize z roku 1947, platební neschopnost některých zemí v důsledku zvýšeného množství dovozů především ze Spojených států

amerických a narůstající uvědomění státníků o nutnosti spolupráce pro vybědnutí z krize. Mezi problémy patřilo i omezení integrace pouze na státy západně od vznikající železné opony a otázka, jakým způsobem zapojit Německo. K ekonomickým počátkům integrace patřilo zejména založení nadnárodního Evropského společenství

uhlí a oceli v roce 1952. Šest zakládajících států tímto způsobem deklarovalo svou snahu koordinovat produkci zmíněných surovin na společném trhu, a tak předejít obdobným hospodářským konfliktům, které přispěly ke vzniku první světové války a v Evropě se opakovaně stávaly předmětem sporů. Významnou součástí se ale

stala také vůle zapojit Německo do poválečné mezinárodní politiky tak, aby mohlo s okolními státy kooperovat, nikoli soupeřit. Stejně státy, které stály u vzniku Evropského společenství uhlí a oceli, podepsaly roku 1957 takzvané Římské smlouvy. Předmětem jednání o další integraci trhů, kromě dosavadního uhlí a oceli,

se staly tentokrát především oblasti dopravy, zemědělství a nově také výzkum nukleárních technologií. Výsledkem jednání byl podpis Smlouvy o zřízení Evropského společenství pro jadernou energii a Evropského hospodářského společenství. Evropská společenství tak od té doby zahrnovala již tři samostatné subjekty. Cílem

Evropského hospodářského společenství coby klíčového pilíře pozdější ekonomické spolupráce v západní Evropě mělo být postupné sbližování hospodářské politiky jednotlivých členských států, podpora nepřetržitého a vyrovnaného hospodářského růstu, stabilita a urychlené zvyšování životní úrovně v zúčastněných

zemích. Tento cíl stojí zcela pochopitelně v základu evropské ekonomické integrace a všech projektů z ní vycházejících, dotační projekty samozřejmě nevyjímaje. V roce 1960 vzniklo Evropské sdružení volného obchodu. Nadále docházelo k prohlubování, ale i k horizontálnímu rozšiřování integračního procesu o nové

účastníky. Spolu s horizontálním rozšiřováním a rostoucími ambicemi společenství vzrůstal samozřejmě také tlak na jeho reformu. V reakci na to vznikla Evropská rada a konaly se přímé volby do Evropského parlamentu. Za vyvrcholení reformních snah lze považovat rok 1985, kdy se ujala vlády nová Komise. Ta si

vytkla za cíl poměrně ambiciózní změny ve fungování Evropských společenství. Hlavním úkolem bylo dosažení dalšího stupně integrace, tedy hospodářské a měnové unie. Jako klíčové se proto jevilo dokončit projekt volného pohybu osob, zboží, kapitálu a služeb. Nové výzvy přišly s pádem železné opony na přelomu

osmdesátých a devadesátých let. Vzhledem k nutnosti reagovat na nastávající geopolitické změny i na nové konflikty na mezinárodní scéně se pozornost Evropských společenství obrátila směrem k práci na užším rámci zahraničněpolitické a vojenské spolupráce. To v roce 1991 vyústilo do návrhu Smlouvy o Evropské unii, ze

kterého vzešla takzvaná Smlouva o Evropské unii, která znamenala definitivní posun směrem k nadnárodnímu charakteru společenství. Působnost tohoto společenství, nyní již unie, se díky smlouvě rozšířila o koordinaci v oblasti bezpečnostní a zahraniční politiky a také o soudní spolupráci. Vzhledem k tomu, že další

části tohoto materiálu se budou dotýkat výhradně Evropské unie a jejích finančních mechanismů, pojďme se nyní po krátkém obecném úvodu do evropské integrace podívat na to, co to vlastně Evropská unie je a jak funguje. Následující část bude věnována popisu evropských institucí a jejich rolí v evropské byrokracii. Jak již

bylo řečeno, zvláštní důraz bude kladen na fungování finančních institucí uvnitř Evropské unie. Evropská unie je politický a ekonomický útvar s vlastní právní subjektivitou. Od posledního rozšíření ji tvoří 28 členských států, dohromady čítajících více než půl miliardy obyvatel. Evropská unie je svým způsobem

jedinečná organizace. Není v žádném případě federálním státem jako například Spojené státy americké nebo Ruská federace, protože členské státy zůstávají nezávislými suverénními národy. Není však ani mezivládní organizací jako například Organizace spojených národů, neboť část své suverenity členské státy sdílejí

na nadnárodní úrovni. Teoreticky by tak měly získat větší sílu a vliv, než jakým by disponovaly, kdyby jednaly na mezinárodní scéně samy za sebe. Ke sdílení suverenity dochází tak, že jednotlivé země přijímají společná rozhodnutí prostřednictvím evropských orgánů, tj. Evropského parlamentu, jehož členové jsou

voleni přímo občany, Evropské rady a Rady Evropské unie, které zastupují národní vlády. Rozhoduje se poté na základě návrhů Evropské komise, která má za úkol zastupovat zájmy Unie jako politického celku. Z počáteční téměř čistě ekonomické spolupráce se postupem času vyvinulo společenství, které dnes kooperuje

v celé řadě oblastí - od justiční spolupráce až po ochranu životního prostředí. Evropská unie je postavena na principech právního státu. To znamená, že veškerá její činnost se odvíjí od smluv, které členské země ratifikovaly. Na prvním místě je cílem zachování míru, stability a prosperity v Evropě, stejně jako

snaha o další zvyšování životní úrovně. Evropská unie má dále zájem na dodržování lidských práv. Za úspěšný boj o demokracii, lidská práva, usmíření v Evropě a sjednocení kontinentu byla Evropské unii udělena Nobelova cena míru. Na nižší úrovni je cílem Evropské unie vytvoření společného trhu a hospodářské

a měnové unie. Mezi priority patří podpora rozvoje hospodářství, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a vzdělávání, ale i zlepšení kvality životního prostředí. Z těchto zásad vycházejí i veškeré dotační mechanismy Evropské unie. K dosažení těchto politik slouží čtyři základní zásady vnitřního trhu - volný pohyb zboží,

osob, služeb a kapitálu, zajišťovaný jednotným vnitřním trhem. Za účelem sdílení pravomocí, které byly dříve v kompetenci jednotlivých členských států, vznikla celá řada společných evropských institucí. Základní jádro tvoří sedm orgánů Evropské unie: Evropský parlament, Evropská rada, Rada Evropské unie,

Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Kromě toho existují ještě poradní instituce. Nyní si krátce představíme fungování těch nejdůležitějších z politického a ekonomického hlediska. Evropský parlament vykonává - společně s Radou Evropské unie - legislativní

a rozpočtovou funkci. Evropský parlament tedy schvaluje rozpočet, od něhož se odvíjí i přerozdělovací mechanismy finančních toků v rámci Evropské unie. Evropský parlament se skládá z volených zástupců občanů členských zemí EU, takzvaných europoslanců. Evropská rada sestává z oficiálních hlav států, tedy králů,

prezidentů apod., dále z předsedů vlád členských zemí Evropské unie a jejím členem je i předseda Evropské komise. Rozhoduje o nejzávažnějších politických a ekonomických otázkách, ke kterým musí Unie zaujmout postoj. Evropská rada rozhoduje jednomyslně. Lisabonská smlouva zřídila stálého předsedu Evropské rady,

takzvaného evropského prezidenta. Rada Evropské unie má za úkol především zastupovat zájmy členských států. Společně s Evropským parlamentem přijímá legislativu. Rada jedná v různých složeních: tou nejvyšší úrovní je Rada složená z resortních ministrů jednotlivých států, kteří se scházejí podle potřeby. Další úrovní

je Výbor stálých zástupců, v němž se schází zástupci členských států pro příslušnou projednávanou oblast. Dalšími úrovněmi jsou pak výbory a pracovní skupiny. Rada rozhoduje buď jednomyslně, kvalifikovanou většinou, nebo prostou většinou hlasů, a to podle závažnosti přijímaného opatření. A konečně, Evropská komise

sleduje zájmy Evropské unie jako celku. Přestože jsou její komisaři vysíláni jednotlivými členskými státy, nesmějí přihlížet k jejich vlastním zájmům. Komise má výlučné právo navrhnout legislativu a dohlížet na dodržování zakládajících smluv Evropské unie. Komise také vypracovává návrh rozpočtu a rovněž provádí

kontrolu jeho plnění. Dále Komise zastupuje Evropskou unii při mezinárodních jednáních, přičemž disponuje právem sjednat s třetími státy dohody. Vzhledem k našemu tématu dotačních politik Evropské unie jsou pro nás relevantní i některé poradní instituce, jako jsou například Hospodářský a sociální výbor

nebo Výbor regionů. Jedná se v podstatě o konzultační orgány Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise, které mohou na základě vlastních expertíz doporučit určitý typ politik, které jsou podle analýz žádoucí. V některých předepsaných oblastech je konzultace s těmito poradními orgány

Unie ustanovena jako povinná. V této chvíli už máme základní představu o fungování Evropské unie v politické oblasti. Od ní se odvíjí i podoba fungování evropského prostoru v ekonomické oblasti. Evropská unie je v současnosti stále ještě největší světovou ekonomikou s výší hrubého domácího produktu téměř

12 bilionů eur. Evropská unie se dlouhodobě těší vysoké životní úrovni a její ekonomika se vyznačuje vysokou mírou vyspělosti, větším exportem než importem i nízkou inflací. Na druhé straně byla Evropská unie poměrně vážně zasažena finanční krizí roku 2008. Mezi starými a novými členskými zeměmi existují navíc

relativně významné rozdíly v ekonomické vyspělosti. Pokud jde o hospodářské politiky, v rámci Evropské unie je většina jejích hospodářských aktivit buď koordinována na mezivládní úrovni, například sociální politika, nebo je zcela v pravomoci institucí Evropské unie, například obchodní politika. Dále jsou všechny

státy Unie zapojeny do jednotného vnitřního trhu. Je tak zajištěn už několikrát zmíněný volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Vzhledem k našemu tématu bude nyní klíčové porozumět procesu sestavování rozpočtu v rámci Evropské unie a pravidlům, která přitom musí být dodržena. Rozpočet Evropské unie je totiž určen,

kromě výdajů na náklady spojené s evropskou administrativou, především k financování politik Evropské unie, ke kterým patří také téměř všechny přerozdělovací mechanismy. Příjmy rozpočtu Evropské unie pocházejí z různých zdrojů. Patří mezi ně hlavně procentuální část hrubého národního příjmu jednotlivých členských

států, dovozní cla na výrobky dovážené ze států stojících mimo Evropskou unii a rovněž procento z daně z přidané hodnoty vybrané v členských státech. Ohledně výdajové stránky rozpočtu se o tom, kolik peněz Evropská unie utratí a na co tyto prostředky půjdou, rozhoduje následujícím způsobem. Evropská komise navrhne rozpočet

na následující rok. Návrh rozpočtu následně předloží ke schválení Radě Evropské unie, ta jej poté předloží Evropskému parlamentu k definitivnímu schválení. Ovšem i Evropský parlament je oprávněn návrh pozměnit. Peníze jsou následně přerozděleny a vynakládány na různé činnosti Unie - od zvyšování životní úrovně v chudších

regionech až třeba po opatření zajišťující nezávadnost potravin. Prostředky směřují zejména do chudších regionů a k méně majetným skupinám obyvatel. Hlavním smyslem celého přerozdělovacího mechanismu je podpora vzniku pracovních míst a hospodářského růstu. Poté, co jsou finanční prostředky vyčerpány, tedy na konci

rozpočtového roku, musí Komise Evropskému parlamentu podat zprávu o tom, jak byly peníze vynaloženy. Výdaje podléhají současně kontrole ze strany Evropského účetního dvora. Prostředky jsou prioritně využívány na odbornou přípravu a motivování podniků k inovacím a k tvorbě pracovních míst, na ochranu životního

prostředí a zlepšování kvality života prostřednictvím financování rozvoje venkova a regionálního rozvoje, na výstavbu moderní infrastruktury, zejména silnic, mostů, železnic, elektrického vedení a plynovodů do nejdlejších oblastí Unie, na podporu kulturní rozmanitosti a studijních výměn nebo na poskytování

pomoci při mimořádných událostech, ke kterým se řadí záplavy nebo zemětřesení. Kromě toho věnuje Evropská unie část rozpočtu na náklady spojené s humanitární a rozvojovou pomocí. Nejvíce prostředků, téměř polovina celého rozpočtu, je určeno na podporu konkurenceschopnosti Evropské unie a rozvoje v chudších zemích

a regionech. Tento systém je známý jako takzvaná politika soudržnosti. Další třetina je určena na výdaje související se zemědělským trhem a na přímé podpory. Dotace však už nemají kompenzovat nadměrnou produkci, ale jejich cílem je podporovat zajišťování dodávek nezávadných a kvalitních potravin za



přiměřené ceny s tím, že jsou zároveň zaručeny odpovídající příjmy zemědělcům. Jejich povinností je na oplátku dodržovat požadavky ochrany životního prostředí. Třetí největší položku, asi desetinu, tvoří výdaje směřující na rozvoj venkova, ochranu životního prostředí a rybolov. Evropská unie poskytuje finanční

prostředky a granty pro celou řadu různých projektů a programů. Konkrétnímu způsobu poskytování financí z evropských zdrojů se věnuje druhá kapitola. Pro ucelený obraz si v této chvíli krátce shrneme cestu České republiky do Evropské unie. Integrace našeho státu do západoevropských struktur byla jedním z hlavních

zahraničněpolitických cílů Československa po roce 1989. První významnou změnou bylo už samotné otevření hranic se západními sousedy a odstranění řady dovozních omezení. Jako největší překážka vyvstala ovšem celková ekonomická transformace národní ekonomiky. Před Československem a později před Českou republikou

tedy stál velice obtížný úkol: transformovat centrálně plánovanou ekonomiku na tržní tak, jak to požadovala Evropská unie. Kromě toho musela Česká republika ještě před vstupem do Evropské unie 1. května 2004 přizpůsobit svůj právní řád. V průběhu první poloviny 90. let byly s postkomunistickými státy uzavírány dohody

o přidružení. Ty sice samy o sobě ještě nedávaly záruku přijetí do Evropské unie, ale umožňovaly lepší politický dialog, institucionální spolupráci a odstraňování obchodních bariér. Později schválená Kodaňská kritéria určila přesné podmínky vstupu postkomunistických zemí. Česká republika následně podala žádost

o členství v Evropské unii 17. ledna 1996. O rok později vydala Evropská komise Agendu 2000, která se stala základním dokumentem pro přijímání nových členských zemí. Agenda obsahovala metodiku zpracování posudků na nově přistupující země ohledně plnění podmínek členství v Evropské unii. Na jejím základě Evropská

komise doporučila zahájit přístupová jednání s Českou republikou a pěti dalšími státy. V následujících letech vydávala Evropská komise každoroční posudky hodnotící pokroky kandidátských zemí. Pro vstup nových členů byla důležitá ratifikace Smlouvy z Nice, která připravila evropské instituce na toto dosud největší

rozšíření v dějinách. V prosinci 2002 byla v Kodani s deseti kandidátskými státy uzavřena přístupová jednání. Smlouva o přistoupení – nakonec dohromady deseti nových států – byla podepsána v dubnu 2003 v Aténách. Smlouvy o přistoupení poté ratifikovaly národní parlamenty stávajících členských zemí Unie

a také Evropský parlament. Česká republika je tedy od 1. května 2004 plnohodnotným členem Evropské unie. Evropská komise přijala v červenci 2007 priority rozvoje České republiky, specifikované v Národním strategickém referenčním rámci. Celkově patří Česká republika zatím mezi čisté příjemce evropských peněz. Zatím jsme

si utvořili základní představu o fungování Evropské unie jako celku. V současné době máme již základní přehled i o fungování finančních mechanismů uvnitř Unie. Nyní se proto můžeme zaměřit na to, jaký účel mají dotační evropské programy plnit. Jaký je cíl přerozdělování finančních prostředků mezi jednotlivými státy

a regiony uvnitř Evropské unie a k čemu to má sloužit? Tato část slouží k uvědomění si důvodů, proč v Evropské unii přerozdělovací mechanismy vůbec fungují a jaké cíle mají plnit. Přerozdělování finančních prostředků v rámci Evropské unie vychází ze zcela specifického charakteru Evropské unie. Tomu odpovídá i její

rozpočet, ze kterého jsou financovány například výdaje určené na zvyšování prosperity jednotlivých regionů Evropské unie a k překonání rozdílů mezi nimi, výdaje na podporu zemědělství nebo životního prostředí a na posílení bezpečnosti v Evropské unii i v jejím okolí. Nyní se pojďme podívat na to, jak fungují

dotační a grantové programy. Evropská unie vydává své finanční prostředky, mezi jinými právě granty, na širokou škálu projektů a programů, které se týkají například vzdělávání, zdraví, ochrany spotřebitele, životního prostředí, dopravní infrastruktury nebo humanitární pomoci. Aby se zajistila pokud možno co nejprísnejší

kontrola využívání finančních prostředků a aby se tyto prostředky vynakládaly transparentním a odpovědným způsobem, financování podléhá poměrně přísným pravidlům. Přes to všechno je známa celá řada případů zneužívání finančních prostředků Evropské unie, proslulý je v českém prostředí především případ Regionálního

operačního programu Severozápad. Jde o celkově velmi komplikovaný a sofistikovaný proces. V Evropské unii funguje mnoho různých typů programů, které jsou spravovány nejrozličnějšími subjekty. Více než 76 procent rozpočtu Evropské unie spravují členské státy. Do této kategorie patří i strukturální fondy, z nichž se financuje

regionální politika, sociální a vzdělávací programy a také zemědělství, včetně podpor pro zemědělce. V podstatě existují dva pro nás důležité typy financování. Prvním z nich jsou granty na konkrétní projekty, které se obvykle vyhlašují veřejně jako výzva k předkládání návrhů. Část zdrojů, která jde na granty, pochází

přímo z prostředků Evropské unie, část jde z jiných míst. Druhým významným typem podpory jsou veřejné zakázky, které slouží výhradně k zajištění fungování institucí či programů Evropské unie. Protože je většina finančních prostředků Evropské unie spravována na vnitrostátní úrovni, jsou za provádění kontrol

a ročních auditů odpovědné vlády jednotlivých zemí. Kdo všechno může získat z Evropské unie prostředky na své projekty? Mezi příjemce se řadí celá řada typů subjektů. Malé podniky mohou získat finanční prostředky Evropské unie prostřednictvím grantů, půjček a záruk. Granty jsou poskytovány přímo. Ostatní prostředky

jsou k dispozici přes programy řízené na národní úrovni. Nevládní organizace a organizace občanské společnosti mohou rovněž získat finanční prostředky, z drtivé většiny se jedná o granty. Evropská unie dále s oblibou cílí na mládež, proto existují dva hlavní typy financování programů pro mladé lidi. Prvním je program

celoživotního učení - studijní příležitosti prostřednictvím programu Erasmus, podpora pro studenty končící střední školu a odborná příprava v jiné zemi. Druhým je program Mládež v akci, kterým se zajišťuje spolufinancování projektů podporujících zapojení do společnosti, dobrovolnickou práci a širší

multikulturní rozhled.