

ORIENTAČNÍ DOKUMENT PRO BUDOUCÍ KOHEZNÍ POLITIKU

Paweł Samecki, Evropský komisař pověřený řízením regionální politiky

Prosinec 2009

1. ÚVOD

Dnešní svět prochází rychlými změnami v souvislosti s tím, jak se globální ekonomika stává ve stále větší míře navzájem závislá a s tím, jak na sebe nesčíslným množstvím způsobů vzájemně působí velký počet hráčů. Finanční a ekonomická krize ukázala, že vzájemné globální závislosti vyvolávají asymetrické účinky a nabízejí nový soubor omezení a příležitostí k rozvoji. Na pozadí rychle se měnících okolností je nezbytné zabezpečit, aby se veřejné politiky neustále rozvíjely a účinně řešily selhání trhu. Významnou výzvou pro veřejnou politiku v Evropě bude zabezpečit úspěšný exit z mimořádných opatření realizovaných v reakci na krizi a zajistit, aby existovaly nezbytné předpoklady pro dlouhodobý a udržitelný rozvoj v celé Evropě.

Proces reflexe týkající se budoucí politiky koheze se uskutečňuje v kontextu rozvoje evropské politiky. Přípravuje se zásadní revize politik Unie s cílem stanovit vizi integrované strategie EU2020. Lisabonská smlouva výslovně uznává kromě ekonomické a sociální koheze i územní kohezi jako základní cíl Unie, z čehož plyne, že na teritoriálních aspektech velmi záleží a že politiky Společenství by měly věnovat více ex-ante pozornosti jejich územním dopadům. Smlouva rovněž zavádí novou definici subsidiarity nabízející příležitost k posílení úlohy regionálních a místních aktérů.

Úvaha Danuty Hübnerové z dubna 2009 vyvolala diskuzi o racionálním základu, cílech a systému realizace evropské kohezní politiky. Tento dokument vychází ze současné diskuze a předkládá konkrétní orientace zaměřené na zvýšení efektivity kohezní politiky. Jeho cílem je sloužit jako referenční dokument pro práci příští Komise, která připraví legislativní a finanční soubor pro období po roce 2013.

Dokument čerpá z ponaučení získaného ze studií a konzultací s partnery (kapitola 2), formuluje úlohu a úkoly kohezní politiky v měnícím se ekonomickém sociálním a environmentálním kontextu (kapitola 3), identifikuje řadu klíčových záležitostí podporujících výkonnost a dopady kohezní politiky (kapitola 4), a předkládá řadu návrhů na zjednodušení řízení programu a kontrolních procesů (kapitola 5).

2. PONAUCENÍ

Proces reflexe týkající se budoucí politiky koheze prodělal v průběhu uplynulých dvou let značný rozvoj. Byla objednána celá řada studií a konzultace s členskými zeměmi, partnery, akademickými experty a mezinárodními institucemi poskytly tomuto procesu širokou škálu vstupů. Konzultace potvrdily to, že území a místo hrají stále větší roli při realizaci veřejných politik, které usilují o to, aby Unie a její regiony zcela využívaly svůj endogenní rozvojový potenciál.

Několik uplynulých měsíců bylo obzvláště bohatých na diskuze. Komuniké podepsané ministry pro regionální politiku v Mariánských Lázních v dubnu 2009 zdůraznilo podíl, kterým kohezní politika přispívá k evropské integraci a zdůraznilo nutnost, aby kohezní politika i 'nadále sledovala své základní cíle stanovené ve Smlouvě'. Ministři podpořili sdílený management, víceleté programování a vícestupňové řízení jako klíčová aktiva a 'předpoklady úspěchu kohezní politiky v praxi'.

Usnesení přijatá Evropským parlamentem na počátku roku 2009 zdůraznila nutnost toho, aby se kohezní politika rozvíjela v kontextu globálních změn, které mají diferencovaný dopad na celou Evropu a vyžadují vyšší koordinaci politiky na úrovni EU. Za hlavní překážky bránící tomu, aby kohezní politika mohla plnit své poslání, byly označeny složitost a rigidita pravidel a procedur.

Výbor regionů ve své Bílé knize z června 2009 vyzval Unii k tomu, aby posílila mechanismy vícestupňového řízení při realizaci evropských priorit. Poukázal na pákové efekty vytvořené kohezní politikou, pokud jde o financování a schopnost vytváření institucí, což přispělo rovněž i k implementaci ostatních komunitárních politik.

REFORMNÍ AGENDA PRO GLOBÁLNÍ EVROPU [REFORMA ROZPOČTU, ZMĚNA EVROPY]

Zpráva Fabrizia Barca 'Agenda pro reformovanou kohezní politiku' poskytla silný argument pro evropskou rozvojovou politiku zaměřenou na snahy řešit selhání trhu s pomocí mobilizace územního potenciálu a poskytováním souborů veřejných statků. Zpráva předložila řadu konkrétních návrhů na zvýšení efektivity kohezní politiky zahrnující, mimo jiné, koncentraci na klíčové priority, silnější orientaci na výkonnost a hodnocení, zjednodušení řídicích a kontrolních systémů a zavedení politické diskuze o výsledcích na vysoké úrovni.

Veřejné konzultace o územní soudržnosti, soustředěné do Šesté průběžné zprávy o ekonomické a sociální kohezi, byly uzavřeny konstatováním, že územní soudržnost by měla být považována za zastřešující koncepci doplňující a posilující ekonomickou a sociální soudržnost. Bylo dosaženo jasného konsenzu v tom, že veřejné politiky na různých úrovních musí zohledňovat svůj územní dopad s cílem vyloučit protichůdné účinky. Všechny příspěvky se shodly na tom, že koordinace a doplňkovost mezi politikami by měly být zlepšeny jak na úrovni EU tak i národní úrovni. Jednomyslně byly uznány tři prameny územní spolupráce jako klíč k územní kohezi a jasné příklady přidané hodnoty EU.

Zjištění ex-post hodnocení období 2000-2006 ukazují, že kohezní politika přináší zlepšení ekonomické situace v podporovaných regionech a generuje zvyšování výkonů, které pokračuje i po ukončení programů. Hodnocení zdůrazňuje, mimo jiné, úspěch členských zemí, které vstoupily do Unie v roce 2004, při přijímání finanční podpory a přizpůsobování jejich administrativních systémů. Kromě těchto pozitivních výsledků hodnocení konstatuje, že je žádoucí větší koncentrace na vybrané intervenční oblasti. V některých členských zemích se rozvíjí vytváření a realizace politiky orientované na výkonnost, nicméně stále existuje značný prostor ke zlepšení.

3. POSLÁNÍ A ÚKOLY EVROPSKÉ KOHEZNÍ POLITIKY

Změna sociálního, ekonomického a ekologického kontextu v 21. století

Evropa čelí celé řadě dlouhodobých výzev, které budou mít hluboký dopad na proces evropské integrace v následujících letech a dekadách. Globální ekonomická integrace a vzájemná závislost, vzestup Číny, Indie a Brazílie jako ekonomických parních strojů a konkurence v oboru ekonomiky založené na znalostech, bude pro evropské společnosti velkou zkouškou. Zároveň nutnost vynakládání vysokých investičních výdajů pro boj se změnami klimatu, pro diverzifikaci energetických zdrojů a dodávek, zvýšení úspor energie, řešení demografických změn a jejich dopadů na veřejné finance a růstový potenciál řešení zvyšující se nezaměstnanosti a rizika chudoby a sociálního vyloučení, budou ve stále se zvyšující míře spoluvytvářet agendu politiky.

Tyto výzvy vyvolají další tlaky na strukturální změny v celé Evropě. Některé evropské regiony z toho budou mít zřejmě prospěch, zatímco jiné mohou hodně ztratit. To může prohloubit stávající ekonomické a sociální nerovnosti v Unii a přinést nové modely vítězů a poražených.

Finanční krize a následná ekonomická recese odhalily strukturální slabosti v mnoha zemích a regionech v Evropě bez ohledu na úroveň jejich ekonomického a sociálního rozvoje. Procesy konvergence mezi členskými státy a regiony by se mohly v následujících letech zpomalit vlivem nižšího ekonomického růstu, menších veřejných investic a fiskální redukce. To bude představovat další omezení pro schopnost národních a regionálních orgánů poskytovat veřejné služby i pro ekonomickou a sociální soudržnost. Bude nezbytné nalézt z krize správné únikové strategie a v dlouhodobém horizontu zajistit, aby evropské ekonomiky mohly v budoucích letech plně využívat výhod ekonomické integrace.

Nicméně, nový kontext nastíněný shora nabízí rovněž i příležitosti k implementaci strukturálních reforem, přehodnocení komparativních a konkurenčních výhod, identifikaci nových zdrojů růstu a stanovení nových rozvojových strategií spolu s doprovodnými politickými nástroji. V tomto směru jsou členské země a regiony nezbytnými aktéry při vypracování strukturální odezvy na tyto výzvy v měnícím se kontextu.

Kohezní politika bude i nadále hrát významnou roli pilíře evropské integrace tím, že bude usnadňovat adaptaci na nové podmínky. Její úloha při podpoře celkového harmonického rozvoje a řešení regionálních nerovnováh bude v období po krizi dokonce důležitější než kdy jindy. Kohezní politika může zejména pomáhat při řešení těchto výzev tím, že :

- bude podporovat rozvoj a strukturální adaptaci regionů prostřednictvím investic Evropského regionálního rozvojového fondu; a
- bude zlepšovat příležitosti k získání zaměstnání, usnadňovat adaptaci na průmyslové změny a bojovat se sociálním vyloučením prostřednictvím Evropského sociálního fondu;
- bude zlepšovat propojenost a ekologickou udržitelnost prostřednictvím Kohezního fondu.

Evropská kohezní politika, se svým jasným zaměřením na ekonomický, sociální a ekologický rozvoj, je nejjasnějším vyjádřením evropského odhodlání k solidaritě, která by měla zůstat v centru pozornosti evropské integrace.

Úloha evropské kohezní politiky

Původní politická vize, která dala vzniknout kohezní politice, je dnes často zapomínána. Tato vize byla založena na politickém přesvědčení, že silná Unie potřebuje politiky, kteří usnadňují integraci a politiky, kteří zabezpečují, aby z integrace měl prospěch každý. Tato vize platí dodnes. K tomu, aby získala novou dynamiku pro integraci, potřebuje EU silnou rozvojovou politiku, která umožní všem občanům EU, bez ohledu na to kde žijí, požívat výhod a zmírňovat vedlejší účinky vyvolané unifikací trhů.

Úloha kohezní politiky je ve Smlouvě definována jednoznačně tak, že má podporovat vyvážený a harmonický rozvoj, především snižovat ekonomické a sociální nerovnosti mezi regiony. Kohezní politika je rozvojová politika zaměřená na podporu dlouhodobého, udržitelného růstu a prosperity v evropských regionech s pomocí odstraňování bariér růstu a usnadňováním procesů strukturálních úprav. Další motivací rozvojové politiky na úrovni EU je existence silných přeshraničních vzájemných závislostí a potřeba posílení vazeb mezi vedoucími a zaostávajícími oblastmi, maximalizace přeshraničních spill-over efektů a směřování investic k EU prioritám.

Kohezní politika je elementárním nástrojem EU pro mobilizaci územních aktiv a potenciálů a řešení územních dopadů způsobených evropskou integrací. Silná územní dimenze politiky je zohledněna i v Lisabonské smlouvě, která zavádí koncepci územní koheze. Je to politika, která mobilizuje endogenní potenciály v celé Evropě a usnadňuje hledání nových inovativních řešení směřujících ke zlepšení konkurenceschopnosti a účinně reaguje na naléhavé výzvy.

Díky svému územnímu přístupu nabízí kohezní politika jedinečný a moderní systém řízení, který vyhodnocuje a využívá místní a regionální znalosti, spojuje je se strategickým zaměřením a koordinuje intervence mezi úrovněmi vlády. Prostřednictvím přístupů zaměřených na konkrétní místo vytváří rámec pro integrovaná řešení upravená na míru znalostem a preferencím lidí a vylučuje jednostranný přístup využívající jednorozměrový model používaný na všechno. Investuje do zlepšování kapacity národní a regionální administrativy a je jedinou komunitární politikou, která je schopna mobilizovat aktéry napříč všemi hranicemi EU.

Kohezní politika je nezbytnou součástí rámce ekonomické politiky Unie vedle makroekonomických a mikroekonomických politik. Z tohoto důvodu musí být politika silně propojena s jednotným trhem a klíčovými komunitárními prioritami, zejména strategií EU2020. Kohezní politika může usnadnit přechod k chytřejší a zelenější ekonomice v celé Evropě. Mobilizací svého územního potenciálu a doplněním EU politik, může kohezní politika přispět k maximalizaci dopadu ostatních EU priorit.

Cíle evropské kohezní politiky

K dosažení svých celkových rozvojových cílů musí kohezní politika vyřešit tři klíčové územní problémy související s maximalizací přínosů evropské integrace – neschopnost zaostávajících regionů naplnit svůj rozvojový potenciál, nezbytnost neustálého přizpůsobování na regionální úrovni s cílem zvýšit konkurenceschopnost a zaměstnanost v kontextu nízkouhlíkové ekonomiky a potřebu řešit přeshraniční bariéry integrace.

Kohezní politika musí zajistit rychlejší konvergenci s pomocí ekonomické a sociální integrace a větší míry propojenosti na jednotném trhu. Aby toho mohla dosáhnout, musí se politika i nadále orientovat na řešení selhání trhu a zabezpečit, aby regiony plně využívaly svůj rozvojový potenciál v kontextu evropské ekonomické integrace.

V tomto směru jsou cíle, které si kohezní politika stanovila, správné. Musí však být vyjasněny v kontextu výzev, kterým Unie ve 21. století čelí.

(i) Podporovat konkurenceschopnost a zaměstnanost na regionální úrovni

Regiony v celé EU jsou konfrontovány s nutností přizpůsobit se globálním výzvám, které mají často za následek ztrátu konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a sociální soudržnosti. Nízkouhlíková, na znalostech založená ekonomika představuje nová omezení a příležitosti pro konkurenceschopnost.

Je zapotřebí pomáhat regionům prodávajícím strukturální změny bez ohledu na to kde se nacházejí. Ačkoliv jsou mnohé z nich dobře vybaveny fyzickou infrastrukturou, stejně potřebují podporu k tomu, aby mohly plně využívat svůj endogenní růstový potenciál a posílit svou konkurenceschopnost. Dlouhodobá konkurenceschopnost a schopnost vytvářet a udržet zaměstnanost bude závislá na síle regionálních inovačních systémů založených na specificky regionálních aktivech, jako jsou znalosti, dovednosti a kompetence.

Kohezní politika poskytuje národním a regionálním politikám skutečnou přidanou hodnotu díky svému zaměření na podporu inovativních přístupů, reorientaci veřejných a soukromých investic na priority ležící ve středu zájmu Společenství a na výměnu nejlepších postupů. Kohezní politika je nástrojem pro prosazení změny a mobilizaci regionálních a místních aktérů pro EU priority, zajišťujícím, že přínos evropských veřejných statků, jako je výzkum a inovace, bude v široké míře sdílen. Poskytuje stimuly pro změnu a adaptaci.

(ii) Podpora růstu v zaostávajících oblastech Unie

Odstraňování bariér růstu v zaostávajících regionech EU musí zůstat hlavní prioritou kohezní politiky. Je to víc než jenom otázka solidarity. Zaostávající regiony představují nevyužívané zdroje, které by mohly přispívat k celkovému růstu EU. Aby mohly dosáhnout svého plného potenciálu a plně využívat přínosu jednotného trhu, potřebují dodatečnou podporu EU, aby mohly vytvořit podmínky pro růst, posílit svou průmyslovou základnu, uvolnit plný potenciál malých a středních podniků a překlenout infrastrukturální mezeru v dopravě, ICT, životním prostředí, energetice, lidském kapitálu, vzdělání a výzkumu. V těchto regionech bude kohezní politika muset zabezpečit úplnou propojenost s jednotným trhem a poskytnout veřejné statky nezbytné pro růst, který nelze financovat bez podpory EU.

(iii) Podpora přeshraniční integrace

Mnoho výzev vyvolaných administrativními hranicemi vyvolává potřebu nalézat společná řešení společných problémů. Existuje zvýšená poptávka po společných implementačních mechanismech v rámci konkrétních přeshraničních a síťových propojovacích projektů. V kontextu jednotného trhu nabízejí příhraniční regiony stále vysoký, nevyužitý potenciál. Využití tohoto potenciálu

bude vyžadovat přiměřené posílení a posun charakteru územní spolupráce. Přístup funkčních makroregionů, jakým je příklad Strategie EU pro Baltské moře a povodí Dunaje bude cestou, která si zaslouží další zkoumání.

Rostoucí výzvy migrace a bezpečnosti a nutnost podporovat ekonomickou integraci, při současném řešení ekologických problémů, volá po zvýšené míře spolupráce se sousedy Evropy. Kohezní politika může hrát významnou roli při povzbuzování koordinace a poskytování veřejných statků (např. vzájemných energetických a dopravních propojení), které nelze zabezpečit na národní nebo místní úrovni.

4. ÚČINĚJŠÍ POLITIKA

Při dosahování svých cílů ve smyslu Smlouvy by se kohezní politika měla zaměřit na aktivity, které podporují rozvoj, nabízejí vyšší evropskou přidanou hodnotu a jsou přímo napojeny na klíčové politické priority EU.

Účinnost politiky je determinována souborem navzájem se ovlivňujících faktorů vycházejících z mnoha oblastí.

Kohezní politika operuje v kontextu širších sociálních, ekonomických a politických realit. Strategické volby, výdajové priority, předávací systémy a administrativní kapacity jsou hlavními determinanty účinnosti politiky spolu se socio-kulturními hodnotami, systémem řízení a národními politickými kontexty.

Účinnost kohezní politiky musí být zvýšena. Disponibilní výsledky expost hodnocení programového období let 2000-2006 ukazují, že výkonnost kohezní politiky je v různých zemích a regionech velice různorodá. K úspěchu této politiky vedou zdravé makroekonomické podmínky, příznivé mikroekonomické prostředí, silné instituce a zkušenosti s řízením rozvojových programů. Hodnocení rovněž ukazuje nutnost využívání rigoróznějších metod k tomu, aby bylo možno generovat důvěryhodnější důkazy o výkonnosti této politiky.

Příprava příští generace programů poskytne příležitost ke zvýšení efektivity a kvality realizace kohezní politiky. Je důležité využít této příležitosti k revizi kohezní politiky v zájmu zvýšení jejího zaměření na výsledky a dopady.

Zvýšení efektivity kohezní politiky vyžaduje (i) koncentraci politiky na omezený počet priorit v souladu s budoucí strategií EU 2020, (ii) silnější propojenost mezi výkonností/výsledky a stimuly/podmíněnostmi (iii) silnější strategickou dimenze této politiky včetně zavedení diskuze na vysoké úrovni, (iv) zvýšenou koherenci a koordinaci s odvětvovými politikami na národní úrovni i na úrovni EU k dosažení větších synergií a (v) rozhodný posun směrem k jednoduššímu, účinnějšímu a transparentnějšímu řízení a kontrolnímu systému.

Finanční a ekonomická krize rovněž ukázala nutnost prozkoumat nové způsoby rychlé reakce na otřesy v úzké koordinaci se stávajícími nástroji.

Koncentrace politiky

V zájmu maximalizace dopadů politiky bude nutné zaměřit podporu kohezní politiky na omezený počet společně schválených priorit. Tím se vytvoří celoevropská kritická množství intervencí a politická a veřejná pozornost se zaměří na jasné cíle. Zaměření financování na vybrané priority povede ke stanovení jasně definovaných cílů, úkolů a intervenční logiky.

Výběr priorit by měl být předmětem strategického politického procesu zahrnujícího EU a členské státy. Aniž by se jakkoliv prejudikoval výsledek tohoto procesu, měl by být strategický výběr v souladu s následujícími prioritami. Politické směsi by měly být přizpůsobeny konkrétnímu národnímu a regionálnímu kontextu.

Posílení znalostní základny pro růst

Posílení konkurenceschopnosti evropských regionů v kontextu globální ekonomiky založené na znalostech bude vyžadovat značné investice do výzkumu, technologického rozvoje, inovací, rozvoje znalostí a dovedností a zlepšení přístupu k financím. Kohezní politika by měla rovněž podporovat přelévání (spill-overs) znalostí a umožňovat lepší propojenost a interakce mezi technologicky vedoucími a zaostávajícími regiony.

Podporování podmínek pro propojenou a zelenou ekonomiku

Kohezní politika hraje klíčovou úlohu při usnadňování přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku a při podpoře ekologické kvality. Politika by měla podpořit udržitelnou dopravu a infrastrukturu ICT, zajistit vyšší propojenost mezi zaostávajícími a vedoucími oblastmi a zlepšit ekologickou infrastrukturu. Investice kohezní politiky by měly být klimaticky odolné. Opatření na podporu konkurenceschopnosti musí vzít v úvahu restrikce a příležitosti uhlíkové ekonomiky.

Podpora zaměstnanosti a sociální soudržnosti

Globální ekonomické, sociální a ekologické změny budou mít hluboký dopad na pracovní trh a sociální situaci v Unii. Kohezní politika hraje klíčovou úlohu při zvyšování zaměstnanosti, hledání nových cest z problematiky zvyšující se nezaměstnanosti, podpoře samostatné výdělečné činnosti, získávání nové kvalifikace, sociálního začlenění a ekonomické a sociální integrace migrantů a zranitelné populace. Nezbytností bude umožnit lidem, aby se mohli aktivně angažovat v transformačních procesech.

Silné a seriózní instituce na národní, regionální a místní úrovni, které jsou schopny identifikovat rozvojový potenciál a implementovat komplexní investiční programy, jsou významným předpokladem úspěchu a trvalého účinku kohezní politiky. Budou i nadále středem obzvláštní pozornosti, včetně schopnosti vytvářet know-how, strategický rozvoj a sítě.

Větší orientace na výkonnost a výsledky

Větší orientace na výsledky a na zdokumentované výsledky realizované politiky zvýší dopad a přidanou hodnotu politiky. To vyžaduje zlepšený monitoring a hodnotící systémy. Na počátku musí být jasně definované úkoly, cíle a intervenční logika. Programy musí definovat jasnou

strategickou vizi toho, co chtějí dosáhnout a jak bude úspěch rozpoznáván. Tomuto procesu může napomoci hodnocení ve stadiu ex ante. Hodnocení výkonnosti velmi závisí na kvalitě této programové fáze.

K tomu, aby byla kohezní politika více orientovaná na výkonnost bude rovněž zapotřebí posílení podmíněnosti v rámci politiky založené na dosažení měřitelných cílů. Selhání výkonnostní rezervy v období let 2000-2006 prokázalo význam správného nastavení těchto nástrojů, a to jak co se týče nežádoucích efektů i toho, aby orientace na výkonnost zůstala zachována. Nová a efektivní výkonnostní rezerva by měla záviset na kvalitě stanovených úkolů. Otázkou je, zda by se tento nástroj měl zaměřit na všechny ukazatele programů nebo pouze na vybrané priority.

Pro vybrané priority by Komise a členské země měly podmínit část plateb dosažením objektivně ověřitelných úkolů. V tomto kontextu by mělo být počítáno jak s politickými podmíněnostmi (splnění určitých úkolů v širším externím prostředí programu) a výkonnostními podmíněnostmi (splnění programových úkolů).

Klíčové ukazatele zavedené pro období let 2007-2013 by měly být povinné. To by umožnilo komparabilitu mezi členskými zeměmi a programy. Umožnily by rovněž vyhodnocení jejich nákladové efektivity. Klíčové ukazatele by se měly stát nástrojem pro hodnocení srovnatelných účastníků prostřednictvím diskuze na vysoké politické úrovni jak se navrhuje dále.

Přechod k politice více založené na měřitelných cílech vyžaduje odhodlání shromažďovat data se zřetelem ke konkrétním hodnotícím metodám a větší míře využití rigoróznějších metod – jak kvantitativních tak i kvalitativních. Vyhodnocení slouží vzájemně propojeným účelům; ke zlepšení programové stavby, posílení kvality implementace a k získání důkazního materiálu o dopadech politiky. Všechny tři jsou důležité. Hodnotící plány by se měly stát povinností pro všechny programy a výsledky vyhodnocení by měly být dány k dispozici politikům na evropské, národní a regionální úrovni v zájmu zlepšení programování a alokace zdrojů. Vyhodnocení prováděná v průběhu programového období by se měla zaměřit na různé oblasti zásahů při použití vhodné metodiky. Sumární vyhodnocení by mělo být prováděno ke konci programového období, aby bylo možné získat důkazní materiály pro syntetické hodnocení na úrovni EU.

Větší důraz na výkonnost a výsledky bude vyžadovat vybudování značných kapacit jak v rámci členských zemí tak i Komise.

Zkušenosti ukazují, že stimuly založené na zásluhách jako jsou odměny, zveřejnění dobrých postupů nebo veřejné klasifikaci projektů přispívají značně ke zvýšení kvality kohezních výdajů. Zavedení povinnosti zveřejňovat konečné příjemce na pokrytí přidružených nákladů a přínosů u velkých projektů bude mít rovněž za následek zvýšení kvality projektu.

Generování diskuze na vysoké politické úrovni o efektivitě politiky

Posílení strategické dimenze kohezní politiky lze docílit prostřednictvím zavedení mechanismu hodnocení srovnatelných účastníků na vysoké politické úrovni s pomocí diskuze a podávání zpráv o výsledcích politiky. Dosud se diskuze o kohezní politice soustřeďovaly zejména na finanční absorpci a nenormálnosti. Diskuze o výkonnosti politiky mají omezený dosah.

V budoucnosti by měly být diskuze na vysoké politické úrovni generovány tak, aby byly zaměřeny na výkonnost politiky a na důvody úspěchů a neúspěchů. Takové diskuze mohou přesunout pozornost na výkonnost v různých stádiích politického procesu, umožnit členským státům identifikovat společné problémy, řešení a dobré postupy, podpořit vzájemné poznávání politiky a zvýšit viditelnost kohezní politiky.

Každoroční diskuze na vysoké politické úrovni o výkonnosti kohezní politiky by proto měly probíhat v rámci Výboru pro všeobecné záležitosti vzhledem k jeho horizontální funkci ve smyslu Smlouvy EU. Obdobná diskuze by se měla vést i v Evropském parlamentu.

Podávání strategických zpráv o postupu prací zavedené v současném období s cílem dosažení priorit EU podporujících konkurenceschopnost a pracovní místa, by mělo vytvořit dobrou základnu pro politickou diskuzi. V tomto kontextu by měla být posílena úloha národních strategických zpráv. Měly by oznamovat dosažení obligatorních klíčových ukazatelů, které umožňují srovnání výkonnosti v členských zemích v určitém čase. V počátečních letech implementace by se diskuze měly zaměřit na výsledky uplynulého programovacího období. Cenné vstupy by rovněž mohla poskytnout hodnocení provedená členskými státy.

Reakce na neočekávané ekonomické a sociální změny

Finanční krize a následná ekonomická recese ukázaly, že ani tak obrovskou změnu nelze předvídat. EU by měla být schopna doplňovat své dlouhodobé, strukturální akce rychlými reakcemi na místní/regionální nebo odvětvové otřesy plynoucí z ekonomické a sociální restrukturalizace.

Účinná reakce na regionální asymetrické otřesy vyžaduje specifický mechanismus zabezpečující včasnou a přímou reakci na krizi. Jednou z variant by mohlo být rozšíření působnosti Globalizačního adaptačního fondu, který by umožnil členským zemím a regionům pomáhat oblastem zasaženým otřesy s pomocí komplexního balíku opatření kombinujícího trhy práce s opatřeními na pozitivní vytváření pracovních příležitostí jako jsou podnikatelské start-ups, technologická podpora dodavatelů pomáhající jim v posunu na hodnotovém žebříčku směrem nahoru a služby podnikatelům. Alternativně nebo doplňkově by mělo být uvažováno o tom ponechat stranou část alokace kohezní politiky na nepředvídané události vycházející z příkladu národní rezervy pro výjimečné situace v současném programovém období.

5. JEDNODUŠŠÍ A EFEKTIVNĚJŠÍ POLITIKA

Účinná reakce na výzvy, kterým Evropa čelí vyžaduje koordinované a koherentní politické přístupy a nástroje působící na různých úrovních - evropské, národní a podnárodní. V tomto kontextu má kohezní politika hrát jedinečnou (a nenahraditelnou) roli při realizaci integrovaných rozvojových strategií, které propojují intervence v různých oblastech - infrastrukturu, rozvoji lidských zdrojů a podnikatelském prostředí a při jejich transformaci na koherentní politický balík, který vyhovuje regionálnímu nebo místnímu kontextu. Z průkazných materiálů nicméně vyplývá, že potenciální dividendy mezi kohezní politikou a ostatními komunitárními a národními politikami nejsou plně realizovány. Je proto nezbytné revidovat stávající koordinační mechanismy

a překonat dělicí hranice mezi funkčně rozdělenými systémy v zájmu zajištění adekvátní politické koordinace uvnitř početného souboru aktérů a institucí.

Kohezní politika je realizována podle principu sdíleného řízení. Jednou z klíčových silných stránek této politiky je specifický realizační systém, který byl během uplynulých 20 let posílen a vygeneroval pozitivní přelévání (spill-overs) do domácích politik. Zůstává však nicméně ještě jistý prostor ve kterém by se mělo zjistit jak by se řídicí a kontrolní mechanismy mohly dále rozvíjet tak, aby se staly efektivnějšími, jednoduššími a vhodnějšími pro různé typy rizika. Na jedné straně by měla být nalezena lepší vyváženost mezi pravidly a procedurami potřebnými pro zabezpečení legality a regulérnosti výdajů EU a na straně druhé by se kohezní politika měla více orientovat na výkonnost a nákladovou úspornost.

Zvýšená koherence při realizaci strategických priorit

Definice koordinované strategie

Strategické směrnice a národní strategické referenční rámce Společenství posílily strategickou dimenzi kohezní politiky a zdůraznily integraci priorit EU a spojovací články mezi EU, národní a regionální úrovní. Kohezní politika byla strategicky propojena s lisabonským procesem prostřednictvím vyčlenění finančních prostředků, monitoringu a mechanismů podávání zpráv. Přestože se strategické směrnice a předpisy zaměřují na koncentraci na strategické priority, současně identifikují široké pole oblastí vhodných pro intervenci, aniž by nabízely postačující politický obsah a zaměření.

Mohlo by být uvažováno o zřízení *Jednotného strategického rámce* s cílem nabídnout strategické orientace všem komunitárním fondům spadajícím pod formu sdíleného řízení a možná částečně pod formu přímého řízení (např. doprava, energetika, výzkum, inovace a podpora podnikům). Tento rámec může zvýšit pákový efekt a účinnost finančních prostředků EU a zabezpečit, aby komunitární fondy byly nasměrovány na klíčové strategické priority. Strategický rámec by mohl být explicitně propojen s budoucí strategií EU 2020 a mohl by být předmětem strategického politického procesu zahrnujícího EU a členské země.

Ku prospěchu územní soudržnosti by politiky mající dopad na území měly být pozitivně harmonizovány tak, aby dosáhly větších synergií. To platí obzvláště pro ty evropské politiky, které mají diferencovaný územní dopad, jako je soudržnost, doprava, energetika, životní prostředí, zemědělství, námořní věci, výzkum a hospodářská soutěž. Zohledněním územního dopadu, jakož i územních specifik ve fázi vytváření politiky, by se zlepšila efektivita politiky. Jednotný strategický rámec by v tomto směru poskytl užitečný nástroj na podporu územní soudržnosti evropských politik. Mělo by být rovněž uvažováno o tom jak testovati způsoby na posílení územní dimenze u stávajících hodnocení dopadu.

Lepší propojení finančních nástrojů

Existuje široká shoda o nutnosti lepší integrace mezi komunitárními fondy. Současné postupy často vedou k umělé delimitaci intervenčních oblastí a k fragmentaci a duplikaci financování EU. Partneri zdůrazňují, že rozdíly mezi pravidly, procedurami a postupy u různých fondů brání účinné implementaci.

Existuje značný prostor pro lepší dělbu práce mezi fondy se sdíleným řízením a těsnějším propojením programových a implementačních systémů. Harmonizace pravidel a procedur může vést ke zjednodušení realizačních systémů a může povzbudit participaci potenciálních příjemců na programech, které jsou spolufinancovány EU.

Mohlo by být rovněž uvažováno o zvýšení flexibility podporující akce typu ESF v programech ERDF a naopak s cílem zajistit pevnou komplementaritu mezi klíčovými ingrediency komplexních rozvojových strategií.

Je rovněž nutné podporovat komplementaritu mezi rozvojem venkova a kohezní politikou. Často chybí strategická vize pro koordinované využívání fondů. Společná část intervenční logiky ERDF a EAFRD (týkající se ekonomické diverzifikace, zlepšení kvality života ve venkovských oblastech a místního rozvoje) zvýšila riziko přesahu mezi fondy a vedla k výskytu 'šedých zón', které žádný fond nepodporuje.

Kohezní politika hraje důležitou roli v rozvoji venkovských oblastí prostřednictvím širokého spektra infrastrukturálních a výrobních investic. Přesunutí os 3 a 4 v EAFRD (podpora 'kvality života ve venkovských oblastech a diverzifikace ekonomiky venkova' resp. 'Leader') do kohezní politiky by umožnilo komplexní rozvojové přístupy a účinnější intervence do integrovaného a udržitelného rozvoje venkovských oblastí. Rovněž by umožnilo silnější propojení města venkova a interakce.

Integrace kohezního fondu do rámce strukturálních fondů v období 2007-2013 umožnila větší koherenci intervencí ERDF a kohezního fondu do infrastrukturálních a ekologických programů. Ohledně období po roce 2013 by měla být přezkoumána možnost spojení ERDF a kohezního fondu.

Co se týče *ostatního komunitárního financování* by mělo pokračovat zajišťování společného poradenství ve věcech finančních příležitostí při čerpání komunitárních fondů. Existují některé dobré postupy, například v oblasti výzkumu, rozvoje a inovací. Konzultační připomínky o využívání fondů by však měly být připraveny ex-ante než až během programového období.

Rovněž by mělo být zabezpečeno silné společné programové a těsnější propojení pravidel a procedur finančních nástrojů TEN-T. Existuje rovněž prostor pro lepší propojení mezi kohezní politikou a nástroji Evropské politiky sousedství.

Účinnější a jednodušší řídicí a kontrolní systémy

Dnes fungující realizační systém kohezní politiky byl vytvořen na předpokladu, že tato důležitá součást rozpočtu EU je předmětem sdíleného řízení. Systém, který se efektivně rozvinul zajišťuje, že financování na základě kohezní politiky je programováno, implementováno, kontrolováno a auditováno v partnerství zahrnujícím EU, členský stát, regionální a místní úroveň. Následné reformy kohezní politiky rovněž dosáhly vyšší efektivity řídicích a kontrolních systémů, vyjasnily vymezení úkolů mezi různými úrovněmi a zjednodušily některé prvky. Nicméně, stále existuje potřeba řešit komplexně realizaci kohezní politiky s pomocí zjednodušení, aniž by došlo k oslabení opatření, které zabezpečují regulérnosti výdajů.

Třiletý přehled Finančního nařízení v roce 2010 nabízí příležitost ke zjednodušení finančních pravidel a usměrňujících režimů řízení ještě před dohodou o příštím finančním rámci. Jedna klíčová oblast pro zjednodušení se vztahuje k pravidlům a procedurám upravujícím finanční řízení. Byly rovněž započaty práce zabývající se obvyklým chápáním tolerovatelného rizika chybovosti v různých politických oblastech. Pro kohezní politiku by bylo žádoucí, kdyby to mohlo vést k přijetí diferencované míry tolerovatelného rizika chybovosti rok po roce během implementace programu a při ukončování programu tak, aby se v tom odrážely víceleté změny a úpravy řízení politiky. Kromě toho by všechny auditorské orgány angažované v auditu strukturálních akcí měly používat jednotný přístup ke stanovení chyb a míry chybovosti. Rovněž důležitá bude lepší koordinace mezi různými stupni kontroly.

Existuje rovněž prostor pro revizi a možnou úpravu některých prvků implementačního systému kohezní politiky k dosažení větší efektivity a účinnosti využití financí EU. To se týká především : (i) řídicích a kontrolních systémů (diferenciace), (ii) finančních toků, (iii) pravidel způsobilosti, (iv) spolufinancování, (v) pravidla pro odstoupení od závazku, (vi) ověření doplňkovosti a (vii) úlohy soukromého sektoru a finančního řízení.

Větší diferenciace

Existují značné rozdíly mezi členskými státy co se týče finančních alokací, institucionálních úprav a administrativních kapacit pro implementaci fondů. Existuje prostor ke zkoumání jak aplikovat větší diferenciaci v požadavcích na řízení a kontrolu. Členské země plní určitá kritéria by nebyly povinny provádět kontroly v souladu s podrobnými předpisy ve směrnici. Musely by splňovat standardy vnitřní kontroly stanovené ve finanční směrnici a musely by být schopny poskytnout důkazy o účinnosti svých systémů (např. s pomocí nízké míry chybovosti). Ex-ante kritéria by mohla být založena na relativním objemu finančních prostředků a procentu příspěvku EU. U členských zemí nebo regionů u kterých existuje vyšší úroveň zapojení služeb Komise by se rovněž mohly využít typové podmínky "kontraktu důvěry" co se týče auditu nebo monitoringu, které by mohly být redukovány po předložení důkazů o dostatečně silných domácích, administrativních kapacitách. V tomto kontextu by mohl být rovněž diferencován režim velkých projektů s možností je předkládat Komisi pouze pro informaci.

Využívání standardních jednotkových nákladů a paušálních částek, zavedené u programů pro léta 2007/13 jakož i globální granty, by mělo být dále rozvíjeno, aby byla zajištěna nutná flexibilita účinně realizovat některé druhy intervencí (např. inovace, místní rozvoj).

Finanční toky

Finanční plnění EU by mělo být spojeno s příspěvkem z veřejných zdrojů pouze proto, aby bylo dosaženo větší finanční transparentnosti a zjednodušení. Možnou radikálnější změnou by mohlo být finanční plnění provedené na základě platebního prohlášení učiněného členským státem namísto prohlášení o výdajích vynaložených příjemcem. To by zvýšilo stimulaci silné národní kontroly a poskytlo základ pro pravidelnou zúčtovací proceduru.

Za úvahu rovněž stojí možnost přechodu od systému závěrky programu po 9 letech implementace k systému mezitímní závěrky účtů, nejméně každé dva roky. Závěrka účtů by se tak neprováděla

pouze na konci programového období (t.j. více než 10 let po některých výdajích) a byla by tak více v souladu s každoroční závěrečnou procedurou.

Harmonizace pravidel způsobilosti

Pravidla způsobilosti vztahující se na kohezní politiku byla v současném programovém období podstatně zjednodušena tak, že způsobilost je v podstatě určována národními pravidly. Nicméně, omezený seznam nezpůsobilých výdajů se mění v závislosti na fondu (např. získání půdy, nákup zařízení). Existují dokonce i větší rozdíly, když kohezní politiku srovnáme s ostatními oblastmi jako je rozvoj venkova nebo výzkum (např. režim DPH). Tyto rozdíly zvětšují složitost a vytvářejí administrativní břemeno pro implementační systém.

Harmoničtější přístup lze použít u pravidel způsobilosti u všech komunitárních nástrojů, které obsahují vyplacení finančních prostředků příjemcům. Harmonizace pravidel o DPH a získávání půdy by mohla přinést konkrétní prospěch.

Revize spolufinancování

Spolufinancování je jedním ze základních principů kohezní politiky zdůrazňující komplementární povahu komunitárního financování a zajišťující vlastnictví samotné politiky. Povinnost spolufinancování na programové úrovni (a podle priority) by mělo být zachováno. Míra spolufinancování by měla být vypočítána ve vztahu k veřejným výdajům. Metodika výpočtu příjmů by mohla být přehodnocena (např. přezkoumání snížených paušálních sazeb spolufinancování v případech značných příjmů). Úroveň spolufinancování EU by měla být velmi důkladně prověřena a zřejmě i harmonizována s HDP na hlavu v příslušném členském státu.

Možné úpravy pravidla pro odstoupení od závazku

Pravidlo pro odstoupení od závazku má za úkol zajistit, aby projekty byly implementovány v přiměřené časové lhůtě a aby se podpořila finanční disciplína. Nicméně, aplikace pravidla pro odstoupení od závazku měla za následek zvýšené obavy týkající se finanční absorpce často omezující ochotu riskovat a experimentovat. Aplikace výjimek z tohoto pravidla sebou rovněž přinesla větší složitost systému. Lze zvažovat možné úpravy pravidla pro odstoupení od závazku, ať již formou diferencovanějších pravidel pro odstoupení od závazku přizpůsobených druhu investice nebo formou blanketního pravidla s delší časovou periodou, avšak pokrývající všechny typy výdajů a neobsahující žádná přerušení nebo výjimky. Lze rovněž zvažovat aplikaci pravidla pro odstoupení od závazku na národní úrovni jak navrhuje Barcova zpráva .

Revize mechanismu ověřování doplňkovosti

Doplňkovost komunitárního financování je klíčovým principem kohezní politiky, který podtrhuje její strukturální funkci. Měl by proto být zachován i v příštím období. Systém jeho ověřování však musí být změněn. V současnosti je tento systém často napadán z důvodů spolehlivosti a plné komparability mezi členskými zeměmi s ohledem na jeho ad-hoc povahu a složitost. Je proto zapotřebí provést generální opravu celého systému tak, aby byl spolehlivější, transparentnější, jednodušší a poročnější.

V tomto smyslu je zapotřebí přezkoumat jak by bylo možno tento systém v budoucnosti založit na stávajících systémech podávání zpráv (ESA-95) národních účetních dat členskými zeměmi Komisi. Takovýto systém by (a) eliminoval současnou nutnost budovat paralelní, zatěžující ad hoc systém a (b) ověření doplňkovosti by vycházelo z oficiálních statistik.

Zvyšující se úloha soukromého sektoru a finančního řízení

Role soukromého sektoru při zvyšování pákového efektu a dopadu kohezní politiky by měla být rozšířena. Potenciál pro ingerenci financování soukromým sektorem a širší využití nástrojů typických pro tento sektor jako jsou revolvingové fondy by mělo být plně využito. V rámci kohezní politiky by měl být rozvinut komplexnější rámec pro finanční řízení ve spojení s dalším rozšiřováním jeho rozsahu. Je zapotřebí prozkoumat možnost využití širší palety finančních nástrojů včetně rizikového kapitálu a nových typů kombinací grantového a úvěrového financování. Rozšířením rozsahu finančního řízení tak, aby nezahrnovalo pouze podporu malých a středních podniků a urbanistický rozvoj, ale zařadit do něj nové aktivity (např. výzkum a vývoj, místní rozvoj, rozvoj venkova), což může rovněž přinést značný prospěch.

Větší využívání projektů public-private partnership má v sobě potenciál znásobení veřejných zdrojů a zvýšení efektivity a účelnosti vynaložených nákladů.

Radikálnější přístup k ustanovení realizačního systému založeného na výkonnosti při zachování strategického programového rámce by měl obsahovat :

- dohodu s členskými zeměmi o plánu implementace programů za jejichž implementaci a kontrolu by byly plně zodpovědné spolu s předem stanovenými výkonnostními úkoly;
- provádění plateb ve splátkách v souladu s předem stanovenými tranšemi podle plnění dohodnutého plánu implementace a výkonnostních úkolů;
- Provádění ex post kontroly Komisi.

Takovýto systém by zajistil jasnou dělbu manažerských povinností mezi Komisí a členskými zeměmi, jednoduchost systému proplácení a hladké finanční toky za předpokladu, že budou splněny veškeré podmínky.