

AGENDA PRO REFORMOVANOU POLITIKU SOUDRŽNOSTI

Přístup k řešení problémů a nadějí Evropské unie zaměřený na konkrétní místa

Nezávislá Zpráva

vypracovaná na žádost Danuty Hübnerové, komisařky pro regionální politiku

Fabrizio Barca

duben 2009

(pracovní překlad)

ZÁKLADNÍ VÝZKUM A PODĚKOVÁNÍ

Tuto Zprávu vypracoval Fabrizio Barca z italského Ministerstva hospodářství a financí, za pomoci (a spoluautorství na kapitole V) Johna Bachtlera z Evropského střediska pro výzkum politiky při Univerzitě Strathclyde.

Zpravodajem studie byl Eric Von Breska, DG REGIO.

Další výzkumné úkoly pro jednotlivé kapitoly zprávy prováděli Carlos Mendez z Evropského střediska pro výzkum politiky a Gian Paolo Manzella z Evropské investiční banky.

Pro Zprávu byly ve značné míře přínosné nezávislý výzkum a příspěvky získané během roku 2008, zejména :

- **"Zasedání věnované růstu, institucím a politice - state of the art a teritoriální dimenze"**, bylo připraveno a řízeno těmito osobami : Andrés Rodriguez-Pose (katedra zeměpisu a životního prostředí London School of Economics, Spojené království), Michael Storper (Institute d'Etudes Politiques de Paris - Sciences Po, Francie, a London School of Economics, Spojené království) a Tom Farole (Regionální ředitel - Kaiser Associates, Londýn) za účasti Philippa Aghiona, (katedra ekonomiky, Harvard University, USA), Philipa Keefera (výzkumná a vývojová skupina, Světová banka, Washington), Jacques Le Cacheux (UPPA a Observatoire Français des Conjonctures Économique – Sciences Po, Francie), Philip McCann katedra ekonomiky, Universita Waikato, Nový Zéland), Ivan Mikloš (bývalý místopředseda vlády a ministr financí Slovenska, člen Slovenského parlamentu), Alberto Navarro-Gonzales (bývalý španělský státní tajemník pro Evropskou unii), Tommaso Padoa-Schioppa (bývalý italský ministr hospodářství a financí), Diego Puga (katedra ekonomiky, Universidad Carlos III de Madrid, Španělsko), Guido Tabellini (IGIER Bocconi University Milano, Itálie), Gert Tinggaard Svendsen, (Universita Aarhus, Dánsko), David A. Wolfe, (Universita Toronto, Kanada), komisařka Danuta Hübnerová a úředníci z DG REGIO, DG EMPL, SG a BEPA.
- **"Zasedání věnované politice soudržnosti a regionálním inovacím"** bylo připraveno a řízeno Lucem Soetem (UNU-MERIT, Maastricht) za účasti Jana Fagerberga (Středisko pro technologie, inovace a kulturu, Universita Oslo, Norsko), Kevin Morgan (Universita Cardiff, Spojené království), Andre Sapiro (ECARES - Université Libre, Belgium), Gilberto Seravalli (Dipartimento di Economia, Parma University, Italy), Bart Verspagen ((Universita Maastricht, Nizozemí) a úředníci z DG REGIO, DG EMPL a DG ENTR.
- **"Zasedání věnované politice soudržnosti a sociálnímu zapojení"** bylo připraveno a řízeno Fabriziem Barcou za účasti Sabiny Alkire (katedra mezinárodního rozvoje, Universita Oxford, Spojené království), Tonyho Atkinsona, (katedra Nuffield, Oxford, Spojené království), Giuseppe Bertola, (Universita Turin, Itálie), Marjorie Jouen, (Notre Europe, Paříž), Erica Marliera (CEPS/INSTEAD, Lucemburg), Dirk-Jana Omtzigt (Universita Oxford, Oxfordský ústav pro globální ekonomický rozvoj, Spojené království), Saskia Sassenová (Columbia University ve městě New York, USA), komisařka Danuta Hübnerová a úředníci z DG REGIO, DG EMPL.
- **Pět politických seminářů** bylo připraveno a řízeno Johnem Bachtlerem, Fabrizio Barcou a Carlosem Mendezou s organizační pomocí Alyson Rossové. Zúčastnili se jich pozvaní národní a regionální úředníci ze všech 27 členských zemí EU (viz seznam).

Přepisy nebo resumé těchto setkání jsou k dispozici na webové adrese :

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

Workshop o hodnocení dopadů bylo rovněž připraveno a řízeno Ariannou Legovini (Světová banka, Washington), Alberto Martinim (Universita del Piemonte Orientale, Itálie), Matthew H. Mortonem, (University of Oxford, Spojené království) a Robertem Walkerem (University of Oxford, Spojené království), za účasti úředníků Komise, členských států a regionů.

S cennými komentáři a příspěvky se připojili úředníci a experti DG REGIO, zejména Peter Berkowitz, Nicola de Michelis, Mikel Landabaso, Nicholas Martyn a Frank Rawlinson, Katarina Mathernova, Veronica Gaffey a hodnotící tým, Hugo Poelman a tým GIS, Jean-Marie Seyler a členové sondážního výboru. Poděkování patří komisaře Hübnerové a generálnímu řediteli Ahnerovi za vytvoření podmínek pro nezávislé úvahy díky jejich otevřenosti vůči reflexi a ochotě zvažovat nové nápady.

Celou Zprávu recenzoval Terry Ward. Tiziana Galliani byla odpovědná za bibliografii a tabulky a Angela Winkelhorstová za celkové uspořádání. Paola Favale poskytovala pomoc v celém průběhu přípravy Zprávy.

Pro Zprávu bylo zvlášť vypracováno deset pracovních dokumentů (jsou rovněž k dispozici na shora uvedené webové adrese), které se věnují následujícím tématům :

- **Multidimenzní opatření stran chudoby & sociální péče**, Sabina Alkire, Moizza Binat Sarwar, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Oxford Dept of International Development, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Spojené království
- **Směrování k územní sociální agendě pro Evropskou unii**, Fabrizio Barca, italské Ministerstvo hospodářství a financí
- **Směrování k lepšímu využívání podmíněnosti v politických přístupech zabývajících se výzkumy a inovacemi v rámci strukturálních fondů - výzva k inteligentní politice**, Andrea Bonaccorsi, Università di Pisa, Itálie
- **Operační pravidla a výsledky v programech kohezní politiky : Analýza a návrhy na podmíněnosti**, Paola Casavola, nezávislý expert, Itálie
- **Kohezní politika v Evropské unii : růst, zeměpis, Instituce**, Thomas Farole, Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper, London School of Economics, Spojené království
- **Body obratu v kohezní politice EU**, Gian Paolo Manzella, Evropská investiční banka, Luxembourg a Carlos Mendez z Evropského střediska pro výzkum politiky při Univerzitě Strathclyde, Spojené království
- **Regionální konvergence, růst a nerovnosti mezi lidmi v celé EU**, Philippe Monfort, Generální ředitelství regionální politiky, Evropská komise
- **Aplikovatelnost hodnocení dopadů na kohezní politiku**, Matthew H. Morton, Katedra sociální politiky & sociální práce, Università Oxford, Spojené království
- **Výzkum sociálního zařazení : Teorie a politika**, Dirk-Jan Omtzigt, Università Oxford, Oxfordský institut pro globální hospodářský rozvoj, Spojené království
- **Evropské regiony soutěžící prostřednictvím výzkumu a inovací - Odlišné teoretické přístupy k inovačním postupům**, Gilberto Seravalli, katedra hospodářství, Hospodářská fakulta, Università di Parma, Itálie

Obsah

STRUČNÝ OBSAH.....	VII
RESUMÉ ZPRÁVY.....	XI
ÚVOD.....	1
I. ZDŮVODNĚNÍ A MOTIVACE ROZVOJOVÉ POLITIKY EU ZAMĚŘENÉ NA KONKRÉTNÍ MÍSTA.....	8
I.1. Rozpočet kohezní politiky EU : komparativní a historická perspektiva.....	8
I.1.1. Alternativní způsoby řešení ekonomického a sociálního rozvoje : EU a USA	8
I.1.2. “Žádné společenství se nemůže udržet, pokud někteří mají důvod zpochybňovat společnou vůli”: poučení z historie.....	11
I.2. Paradigma vázané na konkrétní místo : ekonomické zdůvodnění a řízení.....	15
..	
I.2.1. Cíl efektivity.....	18
I.2.2. Cíl spravedlnosti (sociální zařazení).....	26
I.2.3. Důsledky : vyloučení běžných mylných představ.....	35
I.2.4. Řízení : mimo tradiční dilema fiskálního federalizmu.....	39
I.3. Argumenty pro přehodnocení rozpočtu kohezní politiky EU : proč by se o to měla EU zajímat?	50
II. UVNITŘ ČERNÉ SKŘÍŇKY KOHEZNÍ POLITIKY.....	62
II.1. Kohezní politika dnes : zdroje, řízení a cíle.....	62
II.2. Politický kontext : velmi stručný nástin regionální politiky členských zemí.....	77
II.3. Empirické zkušenosti.....	81
II.3.1. Makro.....	81
II.3.2. Mikro	88
II.4. Předběžné, všeobecné hodnocení úspěchů a neúspěchů kohezní politiky.....	91
III. NEZBYTNOST NÁHLÉ ZMĚNY SMĚRU.....	111
IV. KONCENTRACE NA NĚKOLIK EVROPSKÝCH VEŘEJNÝCH STATKŮ.....	120
IV.1. Kritéria výběru klíčových priorit.....	120
IV.2. Argumenty pro silnou orientaci na cíl sociálního zařazení : Směřování k teritorialized sociální agendě	124

IV.3. Plnění cíle efektivity.....	131
IV.3.1. Argumenty pro “Inovace”	131
IV.3.2. Zkoumání možností využití ostatních variant: “Adaptace na změny klimatu”	138
IV.4. Plnění cíle sociálního zařazení	141
IV.4.1. Argumenty pro “migraci”	141
IV.4.2. Zkoumání ostatních možností : “děti”	147
IV.5. Plnění obou cílů při stejné klíčové prioritě : varianty “kvalifikace” a “stárnutí”	150
V. STRATEGIČTĚJŠÍ A ÚČINĚJŠÍ ŘÍZENÍ.....	154
V.1. Inovativní koncentrace na klíčové priority a konzervativní územní alokaci.....	155
V.2. Nový strategický rámec EU pro kohezní politiku.....	163
V.3. Nové smluvní vztahy, implementace a podávání zpráv zaměřené na výsledky.....	166
V.4. Posílené řízení klíčových priorit.....	172
V.5. Podpora dodatečného, inovativního a pružného vydávání finančních prostředků.....	175
V.6. Podpora experimentů a mobilizace místních hráčů.....	179
V.7. Podpora vzdělávacího procesu : přesun k hodnocení očekávaných dopadů.....	181
V.8. Změna orientace Komise a posílení její úlohy jako centra pravomoci.....	184
V.9. Řešení problematiky finančního řízení a kontroly.....	187
V.10. Posílení politického systému kontrol a vyváženosti na vysoké úrovni	189
BIBLIOGRAFIE.....	193

STRUČNÝ OBSAH

Existuje shoda v tom, že Evropská unie by měla modernizovat svůj rozpočet, vypořádat se s novými výzvami a měla by se odpoutat se od byrokratické setrvačnosti a logiky *juste retour*, které až doposud bránily jakékoliv změně. Rozhodnutí provést revizi rozpočtu k tomu nabízí příležitost. Tato příležitost je stále zde. Součástí revize je i kohezní politika, avšak existují rozporné názory na její opodstatnění, její výsledky a potřebu a rozsah reformy. Riziko chybných změn je vysoké. Riziko, že k žádné změně nedojde, je rovněž velmi vysoké.

Účelem této Zprávy je napomoci odvrátit tato rizika stanovením programu reformy a snahou zahájit upřímnou, informovanou a včasnou diskuzi o koncepčních, politických a realizačních aspektech. Začátek byl již učiněn v souvislosti s konzultacemi proběhlými při přípravě této Zprávy.¹ S odvoláním na tyto konzultace, studium ekonomické literatury, empirické zkušenosti a komparativní a historické perspektivy, Zpráva tvrdí, že :

- existuje silný argument, vycházející z ekonomické teorie a politické interpretace současného stavu Evropské unie pro to, aby Unie alokovala značný podíl svého rozpočtu ve prospěch poskytování evropských veřejných statků prostřednictvím rozvojové strategie zacílené na konkrétní místo zaměřené jak na klíčové ekonomické tak i sociální cíle;
- kohezní politika poskytuje vhodný základ k implementaci této strategie, avšak, pokud mají být aktuální výzvy překonány, je zapotřebí provést komplexní reformu;
- reforma vyžaduje přijetí silné politické koncepce (obnova původních myšlenek otců zakladatelů EU), koncentraci priorit, klíčové změny řízení, nový politický kompromis na vysoké úrovni a příslušné úpravy negociačního rozpočtového procesu;
- současné ekonomické a politické události zvýšily naléhavost změny : některé z reformních návrhů by mohly a měly být anticipovány v současném programovacím období.

Politický model je počátkem jakékoliv změny. Zpráva zcela oprávněně tvrdí, že bez takovéto počáteční diskuze, která by nastolila vzájemné chápání opodstatnění rozvojové strategie zacílené na konkrétní místo, nelze uvažovat o smysluplné diskuzi o reformě. *Přístup zacílený na konkrétní místo* je dlouhodobou strategií zaměřenou na vypořádání se s přetrvávajícím nevyužíváním potenciálu a na snížení přetrvávajícího sociálního vyloučení v konkrétních místech s pomocí externích intervencí a víceúrovňového řízení. Podporuje nabídku integrovaného zboží a služeb zhotovených na míru souvislostem a spouští institucionální změny.

U přístupu zacíleném na konkrétní místo se veřejné intervence spoléhají na znalost místního prostředí a jsou ověřitelné a předkládají se ke kontrole s tím, že zohledňují spojení mezi jednotlivými místy. Zpráva tvrdí, že tato strategie předčí alternativní strategie, které nejsou výhradně zaměřeny na územní orientaci a nezohledňují své teritoriální zaměření, nebo dokonce toto zaměření skrývají za zástěnu proklamované územní slepoty, nejsou schopny integrovat služby, a buď předpokládají, že stát ví všechno nejlépe nebo se spoléhají na výběr a řízení několika málo privátních aktérů. Tento argument posilují lekce ze současné krize.

Pro EU existuje silný argument k alokaci značné části rozpočtu Společenství na rozvojové strategie zacílené na konkrétní místo. Je to nezbytný doplněk k unifikaci trhů, vytvoření jednotné měny a celkové erozi národního vlivu na ekonomický rozvoj. Může EU umožnit reagovat na očekávání

¹ V průběhu přípravy této Zprávy byla uspořádána 3 slyšení, 1 workshop a 5 metodických seminářů za účasti asi 80 akademických expertů a politiků a byl objednáán soubor pracovních dokumentů. Tyto materiály jsou k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

evropských občanů, že každý, bez ohledu na to kde žije, má právo na to mít prospěch z ekonomických příjmů získaných z unifikace, mít rovný přístup k takto vytvořeným příležitostem, jakož i rovnou možnost vyrovnat se s riziky a hrozbami. A může tak učinit využitím forem moderního řízení a spolehnutím se na odpovědnost členských států, které si podrží pravomoc k tomu, aby mohly intervence přizpůsobit kontextu.

Existuje obzvláště silný argument pro budování *teritorializované sociální agendy jako součásti kohezní politiky zaměřené na garantování* sociálně dohodnutých standardů konkrétních aspektů jejich sociální péče, kterým lidé připisují vysokou prioritu. To by představovalo jistou formu společenské smlouvy mezi EU a jejími občany a v dlouhodobější perspektivě povzbuzení mobility snížením obav z ní.

EU má při realizaci tohoto přístupu rovněž oproti členským státům jasnou výhodu, poněvadž je schopnější zohledňovat vzájemné přeshraniční závislosti, které mají pro rozvoj EU jako celku stále se zvyšující význam vzhledem ke stále těsnější integraci. Kromě toho je oproštěna nátlaku místních zájmových skupin, které mohou deformovat nebo mařit nastoupenou cestu rozvoje.

Průzkum provedený Zprávou ukazuje ostré hranice kvantitativních důkazních materiálů, které jsou o výkonnosti metodiky k dispozici. Předběžná analýza silných a slabých stránek však vede ke dvěma závěrům. Za prvé, současná architektura kohezní politiky představuje základ pro implementaci strategie zacílené na konkrétní místo, kterou Unie potřebuje. Za druhé, kohezní politika musí podstoupit komplexní reformu, aby se mohla vypořádat s výzvami, které před Uníí stojí.

Zpráva v krátkém souhrnu tvrdí, že :

Existuje jasný a explicitní rozdíl mezi metodickými intervencemi zaměřenými na zvyšování příjmu a růst (cíle “efektivita” podle terminologie Zprávy) a těmi zaměřenými na zmenšování nerovností (cíle “sociálního zařazení” ve Zprávě), v neposlední řadě proto, aby bylo možno monitorovat a vyhodnocovat výsledky.

Musí existovat větší soudržnost s koncepcí územní politiky zacílené na konkrétní místo nebo teritoriální koncepcí. Rovněž tak musí existovat opravdová koncentrace na několik problémů, které mají pro EU a její obyvatelstvo klíčový význam. Tím by se vytvořila v celoevropském měřítku kritická masa intervencí, týkajících se běžně schvalovaných priorit, přilákala by se pozornost politiků a veřejnosti k implementovaným opatřením a Komisi by to umožnilo lépe směřovat její lidské zdroje a úsilí a hrát mnohem strategičtější úlohu.

Je nutná reforma řízení založená na deseti “pilířích”.

Pilíř I: Inovativní koncentrace na klíčové priority a konzervativní teritoriální alokace

Soustředění 55-65% finančních zdrojů na 3-4 klíčové priority s tím, že vzájemný podíl mezi členskými státy a regiony se bude měnit v závislosti na potřebách a strategiích a s tím, že kritéria pro územní alokaci financování a rozdělování finančních prostředků mezi opožděnými a neopožděnými a kritéria pro “územní spolupráci” zůstanou více méně stejná jako doposud.

Výběr klíčových priorit by měl vyplývat z politické diskuze na vysoké úrovni, avšak šest možných kandidátů, kterými se Zpráva detailně zabývá jsou : *inovace* a *změna klimatu*, mající z valné části ekonomický (“efektivita”) cíl; *migrace* a *děti*, mající především sociální (“sociální zařazení”) cíl a *kvalifikace a stárnutí*, u kterých mají tyto dva cíle podobný význam. Ve většině těchto případů má EU již připraven soubor znalostí a odborných zkušeností potřebných ke stanovení institucionálních principů a ukazatele pro implementaci metodiky.

Pilíř 2: Nový strategický rámec pro kohezní politiku

Rozšířený strategický dialog mezi Komisí a členskými státy (regiony), založený na *Rámci evropského strategického rozvoje*, stanovícím hlavní a jasně definované principy metodických inovací pro klíčové priority a soubor ukazatelů hodnocení výkonnosti.

Pilíř 3: Nový smluvní vztah, implementace a podávání zpráv zaměřené na výsledky

Nový typ smluvní dohody (Smlouva o národním *strategickém rozvoji*) mezi Komisí a členskými státy, založený na shora uvedeném a zaměřený na výkonnost a institucionální požadavky na intervence, pokrývající veškeré zdroje kohezní politiky a specifikující ověřitelné závazky ve spojení s přípravou *hodnocení implementace* (pokud je požadováno) Komisí a *Strategické zprávy o výsledcích* předkládané členskými státy každoročně po uplynutí třetího roku.

Pilíř 4: Posílené řízení klíčových priorit

Založení souboru ex-ante podmínek institucionálního rámce, který musí existovat proto, aby mohla být sledována každá klíčová priorita a systém hodnocení postupu při plnění cílů.

Pilíř 5: Podpora doplňkového, inovativního a flexibilního vynakládání finančních prostředků

Podpora principu doplňkovosti s pomocí napojení na Pakt stability a růstu, plus smluvní závazek a vyhodnocení toho jak se politická metodika podílí na vytváření přidané hodnoty, která ospravedlňuje její existenci, a možnost volby implementace pravidla „de-commitment“ v celé zemi a nikoliv na úrovni programu.

Pilíř 6: Podpora experimentalizmu a mobilizace lokálních hráčů

Dosažení lepší rovnováhy mezi vytvářením stimulů pro místní aktéry k ochotě riskovat a investovat a preventivní politikou bránící tomu, abychom byli „uloveni“ místními zájmovými skupinami, prostřednictvím podpory experimentalizmu a přímé role Komise, založené na zřízení malého fondu územních aktivit a využití mezinárodních zkušeností na místní úrovni.

Pilíř 7: Podpora výukového procesu : pohyb směrem k předpokládanému hodnocení dopadu

Podpora projektování a implementace tzv. kontrareálné metody sloužící k vyhodnocení dopadu politických intervencí, ke zlepšení pochopení toho co funguje, především z předpokládaného pohledu tak, aby bylo vyhodnocování navrženo společně s intervencí a mohlo mít disciplinární účinek zaměřením pozornosti na cíle a kritéria výběru příjemců.

Pilíř 8: Změna orientace a posílení úlohy Komise jako centra pravomocí

Významná investice do lidských zdrojů a organizační změny na generálních ředitelstvích Komise, které mají celkovou odpovědnost za kohezní politiku spolu s podstatně zlepšenou koordinací mezi ředitelstvími provádějícími kohezní politiku.

Pilíř 9: Řešení problematiky finančního řízení a kontroly

Předpoklad, že současné změny zavedené v této oblasti a další opatření, která mohou být přijata na základě probíhající diskuze, umožní dosažení větší účinnosti a prostoru pro Komisi ve prospěch shora uvedených doplňkových investic do lidských zdrojů.

Pilíř 10: Posílení systému kontrol a vyváženosti na vysoké politické úrovni.

Podstatně zdokonalená diskuze na vysoké politické úrovni, využívající nové informace o výkonnosti vytvořené předešlými změnami, společně s obnoveným systémem kontrol a rovnováhy mezi Komisí, Evropským Parlamentem a Radou, posílená vytvořením formální rady pro kohezní politiku hodnotící rozhodnutí a výsledky a vydávající doručení.

Implementace této reformy bude vyžadovat silnou politickou dohodu ke které by mělo dojít během roku 2010. Bude rovněž vyžadovat některé změny probíhajícího programu v jeho průběhu a změny struktury vyjednávání o rozpočtu kohezní politiky, aby bylo možno dosáhnout současné dohody a zdrojích, řízení i cílech.

RÉSUMÉ ZPRÁVY

Metodická koncepce

1. Metodická koncepce specifikovaná ve Zprávě využívá rozvojový přístup zaměřený na konkrétní místo, který OECD nazývá “novým paradigmatem regionální politiky”, který v posledních dvou dekádách experimentálně vyzkoušela v různých částech světa. Jeho účelem je snížení přetrvávající neefektivit

(nevyužívání zdrojů mající za následek příjem nedosahující potenciálních možností jak v krátkodobé tak i dlouhodobé perspektivě) a přetrvávající *sociální vyloučení* (především nadměrný počet lidí nacházejících se pod daným standardem co se týče příjmů a jiných rysů sociální péče v konkrétních místech. Místa jsou definována prostřednictvím metodického procesu z funkční perspektivy jako regiony na které se soubor podmínek vedoucích k rozvoji hodí lépe nežli na větší nebo menší oblasti. To je podle Zprávy vhodný a moderní způsob interpretace úkolu stanoveného Smlouvou EU na podporu “harmonického rozvoje” a řešení “disparit” mezi regiony “regionální zaostalostí” s pomocí kohezních nástrojů.

2. Ekonomická teorie praví, že určité místo může vyžadovat zásah z vnějšku v odpovědi na dva soubory tržních a vládních selhání. Za prvé může být určité místo chyceno do bludného kruhu neefektivnosti nebo sociálního vyloučení, poněvadž příslušné ekonomické instituce jsou buď záměrně vyloučeny místními elitami (pokud je to proti jejich zájmům), nebo poněvadž čím méně efektivní instituce má určité místo, tím méně pravděpodobně je bude mít v budoucnu (přístupová závislost). Může rovněž dojít i k sociálnímu vyloučení, neboť individuální podmínky jsou dědičné a přetrvávají. Intervence potřebná k vyřešení těchto problémů by mohla mít podobu poskytování integrovaného souboru veřejných statků a služeb zaměřeného na nastartování institucionální změny, zlepšení sociální péče lidí a produktivity podnikání a podporu inovací. Předmětné statky a služby musí být připraveny na míru konkrétnímu místu zjištěním a shrnutím místních preferencí a znalostí a zohledněním spojovacích článků s ostatními místy. Právě v tomto případě je teritoriální dimenze koheze obzvlášť relevantní.

3. Za druhé aglomerace – jedna z hnacích sil rozvoje – jsou vždy výslednicí veřejných i soukromých rozhodnutí s tím, že první z nich se skládá ze systému institucí (regulujících užívání půdy, podporu výzkumu a firem, poskytování sociálních služeb, vzdělávání, zdravotní péči, dodávky vody a tak dále), které jsou pro jednotlivá místa připraveny na míru. Takováto rozhodnutí jsou pravidelně přijímána s pomocí velmi omezených informací ohledně toho, zda proces předmětné aglomerace zvyšuje nebo snižuje celkovou výkonnost a zda by neměly být místo toho podporovány jiné aglomerace nebo zda by jiné aglomerace neměly být podporovány navíc. Kromě toho permanentně působí nátlak soukromých zájmů s cílem získání rozhodovacího procesu. Tyto rysy volají po opatrném přístupu při kterém jsou veřejné intervence s územním dopadem jasně viditelné a ověřitelné a jsou vystaveny kontrole společně se započítáním procesu ve kterém každý dostane příležitost a informace, aby se mohl účastnit a projevit svůj nesouhlas. Přístup zaměřený na konkrétní místo má potenciál k tomu, aby to zabezpečil.

4. Přístup zaměřený na konkrétní místo překračuje tradiční dilema fiskálního federalismu zda decentralizovat nebo centralizovat nějakou veřejnou funkci. Odpovědnost za uspořádání politického systému a implementaci je alokována mezi různé úrovně vlády a je podporována jak smluvními vztahy a svěřenec-kými smlouvami, přičemž svou úlohu hrají jednoúčelové instituce (agentury, PPP (public private partnerships – partnerství veřejného a soukromého sektoru), atd). Konkrétněji, orgán rozhodující o vnější intervenci stanoví priority, pravidla a všeobecné cíle pro užívání poskytovaných finančních prostředků a nižším úrovním vlády a jejich rozhodování ponechává implementaci těchto principů v souladu s kontextem.

5. Metodické přístupy zaměřené na konkrétní místo jsou složité a riskantní. Existují vážná rizika chybné alokace zdrojů, vytváření kultury závislosti a upřednostňování rentiérů před inovátory. Zároveň je prostorová dimenze veřejných intervencí transparentní, ověřitelná a je předmětem kontroly občanů a jasně se uznává, že “stát nezná nezbytně nutně vše nejlépe”. Na opačné straně je případ politické strategie, která kamufluje silné a záměrné prostorové účinky obdobných veřejných intervencí za clonu vlastními prohlášeními deklarované prostorové slepoty. Pokud je politika rozvoje explicitně zaměřená na konkrétní místo, lze rizika identifikovat a řešit s pomocí efektivity systému podmíněnosti, orientací na cíle a výsledky, disciplinou prosazovanou prostřednictvím hodnocení, kompetencí a kredibilitou vnějšího orgánu a potenciálem pro otevřenou veřejnou diskuzi o vybraných metodických metodách.

Přístup zaměřený na konkrétní místo při plnění výzev a očekávání EU.

6. Přístup zaměřený na konkrétní místo je obzvláště vhodný pro Evropskou unii. Hlavní argument uváděný v této Zprávě – argument udržitelnosti EU – obsahuje dva kroky. Za prvé všechny unie potřebují, aby existovala suverenita nad trhy a penězi a aby jejich odpovědnost za povzbuzování vnitřní mobility práce a kapitálu byla doprovázena rozvojovou politikou zaměřenou na to, aby všechna místa získala příležitost využívat svůj potenciál (efektivita) a aby všichni lidé získali příležitost k tomu být sociálně zařazení nezávisle na tom kde žijí (sociální zařazení). Bez ohledu na to zda unie je orientována na “volný trh” nebo je orientována na “sociální trh” – jak ukazuje zkoumání případu USA – peníze vynaložené na pomoc regionům řeší problémy rozvoje. V konkrétním případě Evropské unie, občané zemí, které se, po staletích plných konfliktů, sjednotily podle společných pravidel, od ní jasně očekávají, že se bude snažit o zajištění rovných příležitostí pro všechny. Vypořádání se s neefektivitou a pastmi vyloučení, které vznikají v Evropě, je úkolem pro EU, poněvadž, pokud nebude tento úkol úspěšně splněn, bude za to odpovědná právě EU.

7. Jako výsledek unifikace, která zesílila účinky globalizace, byli občané celé Evropy svědky otevírání se svých pracovních trhů, toho, že jejich služby jsou dostupné lidem stojícím mimo i toho že jejich národní a lokální postupy jsou měněny evropskými pravidly. Zakoušejí erozi svých společných národních nebo regionálních vazeb svého národního “pocitu společenství (nebo “identifikace”). Tento proces je obtížný s tím jak odeznívají vzpomínky na konflikty a historická rozdělení, o čemž svědčí výzkumy veřejného mínění a současné zkušenosti s výstavbou nového ústavního uspořádání EU. Pro udržitelnost Unie a k vyloučení návratu k nacionalistickému chování lze v krátkodobém i střednědobém horizontu použít dva doplňkové směry působení. Za prvé to je potřeba menší míry elitářství při intervencích EU a méně agresivity při zasahování do národních a místních postupů přehnaně podrobným a byrokratickým způsobem. Za druhé, “společné vazby” musí být podporovány na úrovni EU, poněvadž je odpovědná za rozvolňování stávajících vazeb : očekávání solidarity na úrovni Unie může být v tomto procesu silným pojivem.

8. K tomu, abychom docílili nebo zachovali trh a sjednocenou měnu, nemusíme nezbytně nutně “dělat něco sociálního” jako “náklad k úhradě”. Tento argument byl během let přehnaně užíván k tomu, aby přesvědčoval skeptiky a nyní se obrátil proti. Pokud je politika “náklad”, proč bychom se neměli opravdu zajímat o její kvalitu, její výsledky a její koncepční pojetí? Zaplaťme cenu a snažme se o to, aby byla co nejmenší. Trh a sjednocení měny nejsou samy o sobě cílem, ale prostředkem k dosažení konečných cílů, které motivovaly vytvoření Unie: zvýšení růstu a sociální péče a zachování míru. Pokud nebude s pomocí rozvojové politiky vyřešena neefektivita a pasti sociálního vyloučení, nemůže být dosaženo skutečných cílů kvůli kterým byl trh a sjednocení měny zavedeny. Bez ohledu na toto sjednocení, úsilí o dosažení těchto cílů od Unie vyžaduje, jak zkušenosti ostatních unií ukazují, aby Unie převzala přímou odpovědnost za řešení těchto pastí. To však vyžaduje, aby příslušná akce byla úspěšná – a tam začíná problém.

9. Ve druhém kroku argument tvrdí, že přístup zacílený na konkrétní místo, “kohezní politika”, je pro Unii nejlepším způsobem jak plnit své rozvojové úkoly. Jak se tvrdí shora, může být tento přístup zvláště efektivní, poněvadž reaguje na potřebu přizpůsobit intervence a ekonomické instituce místním podmínkám; potřebu, která byla zdůrazněna nedávnými pokroky v teorii růstu a rozvoje. Kromě toho, přístup zacílený na konkrétní místo - podle kterého Unie stanoví rámec pro intervence na podporu regionálního rozvoje a kompetentní regiony a národ-státy odpovídají za jeho vypracování a za výběr podporovaných regionů a projektů - je jediným politickým modelem, který je kompatibilní s hybridní formou vládnutí EU a omezené demokratické legitimacy. Americký model “federálních” intervencí shora dolů není pro EU vhodný i kdyby byl ten nejlepší, což podle Zprávy není.

10. Racionální důvod pro investování značné části rozpočtu EU do politiky rozvoje zacílené na konkrétní místo je dále posílen dvěma výhodami, které má Unie oproti členským státům při řízení této politiky. Na jedné straně se úroveň EU lépe hodí pro řešení přeshraničních vzájemných závislostí na kterých závisí další vývoj, pro snižování rizika přístupů ve stylu "ožebrač svého souseda" a pro explicitní zohledňování přeshraničních efektů. Je rovněž vhodnější pro podporu procesu institucionálního vzdělávání a šíření znalostí a, poněvadž je více vzdálena místním zájmům a regionálním nátlakovým skupinám nežli členské státy nebo regiony, má větší důvěryhodnost v sehrávání vnější úlohy což tato politika vyžaduje.

11. Úkoly harmonického rozvoje vyplývající ze smlouvy EU a ekonomické odůvodnění přístupu zacíleného na konkrétní místo ukazují na dva rozdílné cíle : zvyšování efektivity a sociální zařazení. Pro budoucnost Unie má zásadní význam vyšší efektivita : integrace trhu, mobilita kapitálu a pracovníků, fiskální stabilita mění komparativní výhody regionů a vyžaduje realokaci zdrojů a institucionální změny, které může podpořit strategie zacílená na konkrétní místo. Záležitostí zcela urgentního významu je převzetí odpovědnosti za sociální zařazení a to nejenom s ohledem na současnou ekonomickou krizi. Dělbá práce mezi úrovní EU, která se stará o trhy a liberalizaci a členskými státy, které se starají o sociální péče, se nachází pod stále větším tlakem. Akční prostor pro členské státy se stále více zužuje vlivem ústavní “nadvlády všech evropských pravidel ekonomické integrace, liberalizace a soutěžního práva” a pod tlakem daňové konkurence stabilizačních pravidel EU na národní rozpočty. Akční prostor EU je omezen silou “národních sociálních kontraktů” a rozdíly mezi nimi.

12. Existuje pádný argument pro budování “teritorializované sociální agendy” v rámci kohezní politiky. Měla by to být strategie orientovaná na jednotlivce, avšak měla by si být vědoma toho, že sociální péče těchto jednotlivců a efektivita jakékoliv intervence závisí na místě ve kterém žijí. Přijetím přístupu zacíleného na konkrétní místo by se tato agenda měla zaměřit na zaručení sociálně přijatelných zásadních standardů pro jeden nebo dva problémy, které mají pro evropské občany vysokou prioritu. Při respektování diverzity “sociálních kontraktů” mezi občany a jejich národními státy by se tím vytvořily některé prvky sociálního kontraktu mezi všemi občany EU a EU jako celkem. Kromě toho by se nalezením částečného řešení existujících problémů rovněž napomohlo povzbuzení mobility pracovní síly v dlouho-dobém horizontu a vznikl by tak další zdroj sociální ochrany.

Mylné představy a objasnění

13. Existuje však rovněž odlišný argument, který se často používá na podporu kohezní politiky a totiž ten, že je prostředkem finanční redistribuce mezi členskými státy a regiony. Jak Zpráva demonstruje, je tento argument do značné míry zavádějící. Redistribuce zdrojů mezi jednotlivými místy není postačující pod-mínkou pro prosazování buď cílů efektivity nebo cílů spravedlnosti obsažených ve Smlouvě, když se volá po snížení nerovností. Může se stát součástí prostředků tohoto prosazování – některá místa získávají z intervencí víc nežli přispívají prostřednictvím daní – ale hlavním účelem kohezní politiky není redistribuce, ale snaha nastartovat institucionální změnu a ukončit neefektivitu a pasti sociálního vyloučení

formou poskytování veřejných statků a služeb. Je nepochybně pravdou to, že kohezní politika byla a dodnes je považována, stejně jako je tomu i u ostatních politik EU, vedlejším úkolem “transferu zdrojů mezi členskými státy jako součástí velkých obchodů”, avšak pokud by toto bylo hlavním úkolem, pak by bylo nepřiměřené prosazovat to prostřednictvím kohezní politiky. Namísto toho by mohl být navržen mechanismus s mnohem menšími transakčními náklady, který nevzbuzuje očekávání “rozvoje”, finanční vyrovnávací systém, jakýsi mezistátní nebo meziregionální “EU fond”.

14. Jakmile se rozptýlí argument finanční redistribuce, odhalí se nesmyslnost tak zvané kritiky znovu-znárodnování. Tato kritika zastává postoj, že kohezní politika by se měla orientovat na disparity mezi zeměmi. Země, které mají zdroje na to, aby zaplatily redistribuci zdrojů mezi svými regiony by to měly učinit samy. Podle principu subsidiarity by tyto země byly pro tento úkol vskutku lépe vybaveny nežli EU. Systém, podle kterého bohatší země dávají do rozpočtu EU velké příspěvky a poté dostávají něco ze svých peněz zpět prostřednictvím kohezní politiky, ale jsou vázány administrativními pravidly a povinnostmi, je považován za neefektivní. Pokud by účelem kohezní politiky měla být skutečně finanční redistribuce, pak je tento systém vskutku značně neefektivní, opravdu tak neefektivní, že by měl být nahrazen jednoduchým systémem “poukazek”. Důvodem pro to, že se tak neděje je to, že účelem kohezní politiky není finanční redistribuce.

15. Mnohem závažnějším problémem je to, zda by kohezní politika měla intervenovat ve všech regionech nebo pouze v těch “chudých”. První argument, aby se omezila pouze na druhou skupinu s tím, že “bohaté” regiony již mají přístup k finančním zdrojům k tomu, aby mohly zaplatit za veřejné statky a služby, které potřebují, nelze aplikovat jakmile je jasné, že účelem této politiky není finanční redistribuce. Druhý argument, že bohaté regiony inklinují k tomu mít lepší místní instituce a k tomu méně potřebovat “vnější intervenci”, je případnější a vyžaduje koncentraci zdrojů a intervence do chudých regionů. Avšak neefektivita a pasti sociálního vyloučení nastávají ve všech místech. Místní instituce ve všech regionech se jen velmi obtížně adaptují na vnější změny a exogenní intervence mohou napomoci ke spuštění procesu adaptace.

16. Kromě toho, vyloučení občanů bohatých regionů z kohezní politiky by podkopalo primární účel poskytovat všem občanům EU, nezávisle na tom kde žijí, konkrétní důkaz toho, že Unie podniká kroky k tomu, aby zajistila, že mají rovnou šanci na prospěch z příležitostí vytvořených unifikací trhů a na vyloučení rizik. Je to relevantní účel zejména když uvážíme stupeň sociálního vyloučení v mnoha jinak bohatých městských regionech. Tyto argumenty jsou ještě více posíleny, poněvadž při implementaci kohezní politiky se o způsobilosti získat EU intervenci nerozhoduje s přihlédnutím k místům, nebo funkčním regionům, ale k administrativním (NUTS 2) Regionům identifikovaným podle velkého písmena “R” ve Zprávě, které často uvnitř svých hranic mají místa, která jsou na velmi odlišných stupních rozvoje. To, zda je kohezní politika opravdu schopná předávat do bohatých regionů výsledky, které důvody pro intervenci předpokládají, je jiná záležitost. Je to záležitost, která má co do činění s efektivitou kohezní politiky a nikoliv s jejím opodstatněním.

17. Rovněž je nutno rozptýlit tři další mylné představy týkající se koheze. První je názor, že *konvergence*, a zejména konvergence příjmu na hlavu, vystihuje cíl kohezní politiky. Není tomu tak. Konvergence není ani nezbytnou ani postačující podmínkou pro dosažení efektivity a cílů sociálního zařazení kohezní politiky a neměla by být používána jako politický cíl. Co se týče efektivity, může dojít k úspěšnému snížení nevyužívání kapacit regionu přičemž se zároveň zvýší příjmový rozdíl vůči ostatním regionům; snížení tohoto rozdílu může rovněž nastat ve všech regionech při zhoršení stavu nevyužívání kapacit.

U

sociálního vyloučení může zmenšení (nebo zvětšení) příjmových rozdílů v regionu ve srovnání s ostatními jít ruku v ruce se zvyšováním (nebo snižováním) sociálního vyloučení měřeno počtem lidí s malými příjmy v regionu. Kromě toho, změny příjmové dimenze sociálního vyloučení vypovídají jen

velmi málo o tom co se děje s ostatními aspekty sociální péče.

18. Podle další mylné představy, politiky rozvoje zacílené na konkrétní místo *omezují mobilitu* tím, že povzbuzují lidi k tomu, aby se nestěhovali z místa. Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by tyto politiky byly zaměřeny proti efektivitě a sociálnímu zařazení, poněvadž možnost mobility je významným aspektem u obou. Ve skutečnosti tomu tak není, neboť tyto politiky mají za úkol rozšiřovat příležitosti pro lidi a poskytovat jim podstatně větší volnost k tomu, aby si sami zvolili, zda se chtějí stěhovat či nikoliv. Podobně není pravda to, že politiky rozvoje zacílené na konkrétní místo fungují jako *omezovač "přírodních" aglomeračních procesů* tím, že potlačují nebo deformují tržní síly, které by jinak fungovaly volně. Vzhledem k tomu, že aglomerační proces je vždy kombinovaným výsledkem jak soukromých tak i veřejných úkonů, není alternativou k viditelným, politikám respektujícím územní specifika nedostatek veřejných úkonů, ale zdánlivě územně slepé politiky, které tvrdí, že nemají vliv, který by byl na jednotlivých místech jiný nebo který by nebyl jiným způsobem přizpůsoben kontextům. Tyto politiky jsou již ze samé své definice ve svém územním dopadu neověřitelné, což z nich činí politiky neefektivní a nespravedlivé.

19. Politiky zacílené na konkrétní místo jsou nicméně složité a riskantní. Jakmile jsou prozkoumány rysy politického modelu a byly schváleny důvody pro které by Unie měla tuto politiku řídit, zůstává otázka zda kohezní politika tak jak je v současnosti v EU realizována, dosahuje své efektivity a cílů spravedlnosti. Zda vytváří kulturu závislosti nebo upřednostňuje hledače renty nebo zda spíše zahajuje institucionální a ekonomické změny a podporuje novátory. Úspěch rozvojových politik zacílených na konkrétní místo a jejich schopnost vyloučit tato rizika závisí na jejich řízení a implementaci. Otázkou proto je zda jsou tyto aspekty politiky adekvátní.

Lekce z realizace kohezní politiky a nutnost náhlé změny

20. Stav empirického svědectví o výkonnosti kohezní politiky je velmi neuspokojivý. Posouzení stávajících výzkumných, studijních a politických dokumentů provedené v průběhu přípravy této Zprávy naznačuje za prvé, že ekonometrické studie založené na makroúdajích o růstu a transferech, nenabízí při poskytování konkrétních návrhů žádnou definitivní všeobecnou odpověď na efektivitu politiky. To je způsobeno částečně vážnými problémy, kterým čelí každý pokus izolovat na makroúrovni vlivy kohezní politiky od vlivů několika matoucích faktorů a částečně skutečností, že stávající studie rozsáhle analyzovaly dopad na konvergenci, která není dobrým reprezentantem cílů politiky. Posouzení rovněž ukazuje jak absenci jakéhokoli systematického pokusu na úrovni EU a národního či regionálního vyhodnocování zda konkrétní intervence "fungují" s pomocí využití pokročilých metod hodnocení dopadu a velmi špatné využívání systému výsledkových indikátorů a cílů formálně vytvořených politikou.

21. Navzdory těmto značným omezením vedou disponibilní kvantitativní důkazní zkušenosti a značný rozsah kvalitativních zkušeností ke dvěma závěrům týkajícím se současné architektury kohezní politiky. Zaprvé, kohezní politika představuje vhodný základ pro implementaci rozvojového přístupu zacíleného na konkrétní místo, který Unie potřebuje. Za druhé, kohezní politika musí prodělat komplexní reformu, aby mohla čelit výzvě před kterou stojí Unie.

22. Silné stránky kohezní politiky, které signalizují, že tato politika představuje vhodný základ, zahrnují zejména :

- Rozvoj několika rysů, které se označují jako "nové paradigma regionální politiky", zejména založení systému víceúrovňového řízení a smluvních závazků, které představují cenná aktiva pro Evropu při jakémkoliv politickém úsilí vyžadujícím rozdělení pravomocí.

- Dobrou výkonnost při dosahování cílů, a to jak v případě, kdy kohezní politika byla implementována jako nedílná součást národní rozvojové strategie, i tehdy když byly místní projekty navrhovány při aktivní roli Komise a při využití jejích odborných znalostí.
- Přínos k institucionálnímu budování, vytváření sociálního kapitálu a partnerského přístupu v mnoha, i když ne ve všech, regionech, což přináší trvalý efekt.
- Vytváření celoevropské sítě šíření zkušeností, spolupráce a sdílení metodologických nástrojů ve vztahu k hodnocení a budování kapacity.

23. Nejmarkantnější slabé stránky, které signalizují nutnost reformy kohezní politiky jsou :

- Deficit ve strategickém plánování a rozvíjení politické koncepce prostřednictvím koherentního přijetí územní perspektivy zacílené na konkrétní místo.
- Chybějící orientace na priority a neschopnost rozlišovat mezi prosazováním cílů efektivity a cílů sociálního zařazení.
- Selhání smluvních uspořádání, co se týče orientace na výsledky a poskytování dostatečného pákového efektu pro Komisi a členské státy, v souvislosti s návrhy na institucionální změny šité na míru vlastnostem a potřebám jednotlivých míst a s jejich podporou.
- Metodologické a provozní problémy, které zabraňují jak vhodnému využití ukazatelů a cílů – pro které nejsou k dispozici žádné srovnatelné informace - a uspokojivá analýza toho “co funguje” co se týče dopadů politiky.
- Pozoruhodná absence politické a metodické diskuze o výsledcích ohledně sociální péče o lidi a to jak na místní tak i evropské úrovni s tím, že většina pozornosti se soustřeďuje na finanční absorpci a neregulérnosti.

24. Hodnocení vývoje řízení kohezní politiky po reformě z roku 1988 naznačuje, že některé slabé stránky vznikly následkem pokusů omezit rozsah pravomocí Komise ve financování. “Podmíněnost” řídicí poskytování finančních prostředků členským státům a regionům při monitoringu a podávání zpráv, hodnocení, výkonnosti a ostatní institucionální požadavky, byly často transformovány do “homogenních předpisů”, které sváděly k obcházení a bagatelizování. To je omyl. Některé všeobecné principy musí být dohodnuty na úrovni EU a musí se zakládat na těch nejlepších disponibilních mezinárodních znalostech o institucích potřebných v každé oblasti politiky. Členské státy a regiony by měly dostat volnost navrhovat, jak zamýšlí tyto principy aplikovat při implementaci politiky. Komise by měla dostat pravomoc nesouhlasit. Podmíněnost vyplývající z tohoto “ujednání” by měla být zahrnuta do kontraktu podle kterého mají členské státy a Komise právo užívat finanční prostředky. Oproti tomu současné uspořádání činí aplikaci všeobecných předpisů jak těžkopádné pro členské státy a regiony tak i neefektivní při zajištění dobré výkonnosti.

25. V současnosti struktura přípravy rozpočtu, na základě které se rozhoduje o řízení a cílech kohezní politiky, *poté* co byla dohodnuta částka finančních prostředků a jejich alokace, ve značné míře přispěla ke

vzniku této situace. Současná posloupnost událostí má tendenci utlumovat diskuzi o finančních rovnováhách ohledně využívání fondů přičemž poskytuje členským státům a regionům jakož i Evropskému parlamentu málo prostoru k tomu, aby mohli diskutovat o politických cílech. Kromě toho, jakmile je finanční konfrontace ukončena, upadá zájem ústředních rozhodovacích orgánů v členských státech.

Vyjednávání o cílech a administrativních uspořádáních je ponecháno na ministerstvech pověřených implementací politiky, v jejichž mandátu je maximalizovat manévrovací prostor při využívání fondů a nikoliv maximalizovat efektivitu se kterou se finanční prostředky využívají v jiných zemích. Obecný zájem EU při zavádění záruk, že finanční prostředky budou dobře využity je tudíž velmi špatně prosazován.

26. Je evidentní, že slábnoucí politický a kulturní konsensus ohledně kohezní politiky byl v uplynulé dekádě ovlivněn “intelektuálním sebeuspokojením” většiny ekonomické obce z toho co mohou trhy dokázat. Nicméně, průzkum provedený během přípravy této Zprávy říká jasně, že významné interní problémy rovněž brání provádění kohezní politiky v podobě oslabené koncepce o čem je vlastně tato politika, v podobě omylů při jejím řízení a závažnou absencí orientace na výsledky. Znovunastartování kohezní politiky, její vylepšení tak, aby mohla řešit výzvy před kterými stojí Unie, vyžaduje jak přijetí *silné politické koncepce* a reformu *priorit a řízení*. Vyžaduje rovněž dosažení nového *politického kompromisu* schopného poskytnout Evropskému parlamentu, Radě a Komisi odhodlání a sílu schválit potřebnou reformu a členským státům stimulaci ji uzákonit. Přijetím koncepce přístupu zaměřeného na konkrétní místo Zpráva navrhuje životaschopnou agendu pro reformu, která vyžaduje politické zvážení.

Koncentrace zdrojů na několik evropských veřejných statků

27. První navrhovanou změnou je koncentrace zdrojů na omezený počet priorit, které reformě unikaly v minulosti. To by mělo několik pozitivních efektů. Zaprvé by se vytvořila celoevropská kritická masa intervencí v několika oblastech politiky schopná ovlivňovat záležitosti celoevropského významu. Za druhé by účinné využití příslušných opatření přilákalo jak veřejnou tak i politickou pozornost na vysoké úrovni a vytvořilo by se očekávání, že bude dosaženo pozitivních výsledků a tím by se i podpořila zvýšená angažovanost. Za třetí by koncentrace od Komise vyžadovala (a zároveň jí to umožnila), aby se zaměřila na lidské zdroje v několika problematikách a tím posílila kredibilitu její strategické role při řízení kohezní politiky. Tím by se pro Komisi vytvořil předpoklad, aby mohla být pověřena výkonem větších pravomocí při dislokaci finančních prostředků a stanovení účinnějších podmínek pro jejich využití.

28. Volba priorit by byla výsledkem politické diskuze na vysoké úrovni realizované s pomocí revidovaného strategického procesu, který by rovněž vedl k rozhodnutím o řízení a alokaci zdrojů. Volba projednávaných otázek by byla založena na jasném souboru kritérií : 1) *celoevropská relevance*, pokud jde o potřeby a očekávání evropských občanů a výhody EU oproti členským státům při řešení problémů; 2) *jejich povaha založená na konkrétním místě* ve smyslu rozsahu ve kterém pro danou věc jsou relevantní problémy neefektivity resp. sociálního vyloučení závislé na obsahu a vyžadují intervence, které jsou stříženy na míru vlastnostem a potřebám různých míst; a 3) *ověřitelnost*, t.j. rozsah ve kterém lze cíle politiky jasně identifikovat a měřit a vybudovat konsensus na úrovni EU ohledně principů, které musí dodržovat ekonomické instituce členských států využívající fondové zdroje.

29. Šest kandidátů na výběr klíčových priorit je zkoumáno formou testování koncepce politiky a co do jejich skutečné relevance. Jsou to: *Inovace a změna klimatu*, které má převážně cíl efektivitu; *Migrace a děti*, které má převážně cíl sociálního zařazení efektivitu a sociálního vyloučení; *Kvalifikace a stárnutí*, kde mají oba cíle podobnou relevanci. Pro většinu z těchto bodů již Unie vypracovala soubor znalostí a odborných podkladů, které lze využít při stanovení směrnic, institucionálních principů a ukazatelů pro implementaci politiky.

30. Zvláštní pozornost je věnována volbě inovací jako klíčové priority. Intervence zaměřené na konkrétní místa, využívající silné stránky a zohledňující slabé stránky předchozích zkušeností ohledně kohezní politiky v této oblasti, mohou doplňovat politiky zaměřené na rozvoj evropské oblasti výzkumu výběrem

omezeného počtu sektorů v každém regionu ve kterých může snadno dojít k inovacím a k vybudování znalostní základny. Prostřednictvím takovéhoho přístupu – definovaného v současné diskuzi o politice jako “chytrá specializace” - může být nejvíce využita současná rozmanitost průmyslových aglomerací a sítí zároveň s podporou jejich “otevřenosti” přesahující regionální nebo národní hranice. Ačkoliv v těchto oblastech politiky je vysoké riziko toho, že místní hráči, vzhledem k nedostatku informací o vhodných cílech, ať už to jsou veřejnoprávní výzkumná centra nebo university, firmy nebo inovační “zprostředkovatelé”, se budou snažit neoprávněně profitovat z veřejné intervence, existují způsoby jak vytvořit stimuly pro vyloučení takovéhoho výsledku jak se uvádí ve Zprávě. Převod finančních prostředků na členské státy a regiony by byl podmíněn tím, že se zaváží tyto stimuly používat.

31. Existují rovněž silné argumenty pro zařazení migrace mezi prioritní záležitosti. Bereme-li v potaz rozsah migrace, týká se to v Evropě značného počtu lidí : lidé dojíždí do práce v některých oblastech EU, lidé žijí v oblastech ve kterých dochází k migračním přílivům a lidé jsou svědky (uvnitř Evropy i mimo ni) odlivu lidí z oblasti ve které žijí. Pro každou z těchto kategorií jdou nové příležitosti ruku v ruce s novými riziky. Výsledná rovnováha výhod a nevýhod závisí na tom jak se komunity přizpůsobují a je ovlivňována způsobem, kterým se veřejné statky a služby (urbanistické plánování, vzdělávání, veřejná doprava, zdravotní péče, sociální služby a tak dále) adaptují na příslušnou změnu. Některá místa se nemusí adaptovat, jak je již nyní zjevné z existujících napětí a právě tam jsou zapotřebí intervence zaměřené na konkrétní místo v zájmu zamezení novým problémům sociálního vyloučení. S pomocí Integračního fondu, založeného v roce 2007 umožní kohezní politika, aby strategie byla řízena při rentabilní a efektivní alokaci povinností : EU určí všeobecné principy intervence a zabezpečí stanovení společných cílů; členské státy a regiony přizpůsobí své politiky rozdílným sociálním a kulturním snahám; místní orgány navrhnou projekty, které splňují potřeby předmětných místních komunit.

Deset pilířů reformy řízení

32. Komplexní reforma řízení kohezní politiky, zde uvedená, má deset pilířů. Nekladou si za cíl být programovým dokumentem kohezní politiky v budoucnosti a pouze částečně zohledňují dopad – který z větší části teprve nastane – změn zavedených pro léta 2007 - 2013. Nicméně společně poskytují jasné sdělení o tom jak může být vybudováno reformované řízení, což může posloužit jako zahajovací bod diskuze. Nabízí také návrhy, které by mohly být převzaty do současného programového období. V některých případech je to nutné k tomu, aby se vybuďovala základna a aby zkušenosti byly předloženy k plnému využití v novém programovém období.

Pilíř 1: Koncentrace na klíčové priority a konzervativní územní alokace

33. Podstatnou změnou oproti současnému uspořádání je to, že podíl zdrojů nejméně ve výši 55% ze kterých téměř 65% bude koncentrováno do 3-4 klíčových priorit s tím, že o stanovení přesného prahu bude rozhodnuto společně s volbou priorit a při současném zohlednění finančních potřeb. U podílu alokovaného pro každou klíčovou prioritu bude rovněž stanovena vidlice (*fourchette*). Rozložení cílové alokace mezi klíčové priority bude mezi členskými zeměmi a regiony různé podle potřeb a strategií.

34. Kritéria pro územní alokaci zůstanou většinou nezměněná. Jednotkou intervence kohezní politiky je místo nebo funkční region, avšak výběr těchto jednotek a alokace zdrojů pro ně je úkolem členských států

a regionů v průběhu procesu realizace a nikoliv Komise nebo *ex-ante* celoevropského rozhodnutí.

Regiony

NUTS 2 jsou nejbližší aproximací k místům pro které jsou k dispozici homogenní a racionálně aktualizované ekonomické údaje k tomu, aby alokace mohla být realizována *ex-ante*. Kromě toho, v souladu s koncepcí této politiky, počítá návrh se zachováním současného systému intervencí do všech

regionů, avšak s významnou koncentrací na ty zaostávající. Výběr 75% HDP na hlavu jako prahu pro definici “zaostávajících” regionů je dobrovolný a může být předmětem kritiky. Obdobnou kritiku však lze uplatnit i proti jakémukoliv jinému prahu. Kromě toho, jakýkoliv návrh na změnu stávajícího uspořádání by znovu přilákal pozornost k finančním záležitostem a odpoutal by pozornost od nejnaléhavějšího problému, totiž “jak” jsou zdroje využívány. Proto se zde nenavrhuje žádná změna. Bude, nicméně, zavedena střední kategorie podpory pro regiony nad 75% prahem a pod 75+X% (s tím, že X bude předmětem vyjednávání), která nahradí současná zvláštní ustanovení.

35. Zaostávající země (podle současné definice) a regiony, a nikoliv zaostávající regiony, by absorbovaly zhruba 96% veškerých finančních prostředků s tím, že zbytek bude alokován na “Územní spolupráci”, ve značné míře se řídící současnými směrnicemi, ale podporující klíčové priority. Je zapotřebí dosáhnout větší koherence mezi různými fondy na které je kohezní politika rozdělena a zejména na aktivity rozvoje venkova - Fondu venkova a územní aktivity Rybářského fondu, které budou soustředěny pod zastřešující hlavičkou kohezní politiky. Byl učiněn rovněž návrh na soustředění veškerého financování Transevrop-ských sítí (odpovídající za 11% finančních zdrojů z kohezní politiky v současném období) do jediného fondu.

Pilíř 2: Nový strategický rámec pro kohezní politiku

36. Ústředním bodem reformy je nový typ smluvního ujednání mezi Komisí a členskými státy (nebo regiony) orientovaného na výkonnost a na institucionální podmínky pro intervence. Realizace tohoto záměru vyžaduje posílený strategický dialog mezi členskými státy (nebo regiony) a evropskými institucemi vedoucí k přijetí silné politické koncepce a konkrétních cílů. Tento dialog by měl být zahájen již ve druhé polovině roku 2010 v souvislosti s *Pátou kohezní zprávou*. Komise stanoví politickou koncepci s tím, že poučení by se mělo čerpat z probíhajících programů a předběžných návrhů o řízení a prioritách. Následná diskuze způsobí, že členské státy (nebo regiony) vypracují v druhé polovině roku 2011 *Národní strategické hodnocení* postupů zaměřených na místo na národní úrovni spolu s návrhy na úrovni EU. Dočasná pracovní skupina zaměřená na místo zahrnuje vedoucí funkcionáře obou členských států, Komise a mezinárodních expertů, kteří diskuzi povedou. Aby se mohla tato debata uskutečnit a aby se členské státy (regiony) se zavázaly, musí být v průběhu roku 2010 dosaženo dostatečně silné politické dohody o hrubých rysech reformy kohezní politiky prostřednictvím kontroly rozpočtu.

37. Na bázi této strategické debaty připraví Komise do jara roku 2012 návrh *Evropského Strategického rámce rozvoje*. Souběžně s politickou koncepcí a recenzemi hlavních politických inovací, stanoví Rámec 3-4-čtyři klíčové priority a v každém případě (na rozdíl od současných Strategických směrnic) určí jasné principy, které musí členské státy a regiony dodržovat při formování institucionálního rámce nutného k řešení těchto priorit. Rovněž určí omezený počet klíčových výkonových ukazatelů a prozatímních cílů. Současně Komise připraví návrh *Směrnice* ve které budou zakotveny všechny klíčové změny řízení politiky. Debata a následné přijetí Rámce a Směrnice Parlamentem a Radou by se mělo uskutečnit během roku 2012 současně s projednáváním a schvalováním nového finančního rámce.

Pilíř 3: Nový smluvní vztah, implementace a podávání zpráv zaměřené na výsledky

38. Na základě schváleného Rámce a Směrnice a rozvinutím myšlenek předvídaných v národním hodnocení uzavřou členské státy (regiony) s Komisí ke konci roku 2013 *Národní Strategický kontrakt rozvoje (Kontrakt)* pokrývající veškeré financování kohezní politiky. Regiony se zúčastní přípravy Kontraktu a budou spolusignatáři pokud to budou národní předpisy vyžadovat. Na rozdíl od současného ekvivalentního Kontraktu, který je převážně “referenčním dokumentem”, zatíženým popisnými částmi o strategické motivaci, soustřeďuje se nový kontrakt na cíle a prostředky jejich dosažení a specifikuje ověřitelné závazky. Pokrývá :

- (i) volbu priorit, cílů a úkolů (měřeno s pomocí rigorózního systému ukazatelů výkonnosti),
- (ii) svěřeni alokace financí řídicím orgánům (regionálním a národním) a všeobecná kritéria pro výběr míst a alokace financí v jejich prospěch;
- (iii) institucionální rámec v místě nebo místech, která se členský stát zaváže vybudovat v zájmu plnění úkolů každé klíčové priority;
- (iv) závazek mít na místě administrativní kapacitu nezbytnou ke spravování finančních prostředků při implementaci podmínek specifikovaných v následujících pilířích.

39. Během procesu přípravy Kontraktu plní Komise strategickou konzultační úlohu a využívá zvýšeného přílivu lidských zdrojů a úkolového seskupení pro každou klíčovou prioritu (viz doleji). Jakmile je předložen návrh textu, je Komise schopna zahájit nezávislé ex ante vyhodnocení jeho některých částí. Pokud není v některých aspektech možné dosáhnout dohody, může Komise přijmout část kontraktu nebo celý kontrakt “s výhradou podmínek”, jako je například potřeba zvláštního monitoringu a podávání zpráv. V případě klíčových priorit mohou být členské státy požádány, aby mezi těmito prioritami přesouvaly zdroje. Kredibilita “hrozby” Komise, že nepřijme část kontraktu za cenu rizika finanční absorpce – což je dnes prvořadým zájmem – bude posílena nově ustanoveným Stálým výborem pro kohezní politiku hodnotícím kontrakt (viz doleji). Rada bude rovněž vyhodnocovat veškeré zvláštní intervence Komise – jako jsou kupříkladu rozhodnutí přijmout části kontraktu s výhradou podmínek. Tím by byla zajištěna kontrola svévolného využívání nových pravomocí Komise.

40. *Operační programy* budou ponechány a budou popisovat jak má být všeobecný kontrakt řídicími orgány a zejména konkrétními regiony implementován, avšak budou mít strukturu nového kontraktu více zaměřenou na výsledek. V členských zemích s federálním nebo delegovaným ústavním uspořádáním by programy poskytovaly stavební bloky a byly by upravovány stejně jako kontrakt.

41. Do jednoho roku po schválení kontraktu Komise zpracuje *Vyhodnocení implementace* zaměřené na přiměřenost a kvalitu implementačních struktur a procesů v každém členském státě. Zaměří se například na to zda jsou lidské zdroje, kvalifikace a administrativní systém připraveny pro různé činnosti zapojené do řízení fondů kohezní politiky. Rozsah hodnocení bude úměrný rozsahu financování EU a bude navazovat na poslední záznamy řídicích orgánů. Pokud bude hodnocení uspokojivé, bude mezi Komisí a členskými státy uzavřena “smlouva o důvěrnosti informací”. Menší nedostatky budou vyřešeny formou uzavření prozatímní smlouvy o důvěrnosti informací, větší nedostatky budou vyřešeny v “akčních plánech”, které budou implementovány členskými státy a pravděpodobně i přesunem alokace zdrojů.

42. Každoročně po uplynutí třetího roku připraví členský stát v každém případě krátkou *Strategickou zprávu o výsledcích*, zaměřenou na popsání pokroku při dosahování cílů. Na rozdíl od současné praxe bude důraz kladen na ukazatele a výsledky ve vztahu k úkolům. Komise vypracuje pro zprávu každé země *Posudek* jakož i celkovou *Souhrnnou zprávu*. Nová Rada pro kohezní politiku všechny tyto dokumenty vyhodnotí a vydá doporučení členským státům a Komisi.

Pilíř 4: Posílené řízení klíčových priorit

43. “Podmíněnosti” institucionálního rámce a systému monitoringu výkonnosti sledujícího postup při plnění cílů představují prostředky kterými bude kontrakt posílen, jestliže bude obsahovat klíčové priority. Zkušenost ukazuje, že slabost institucionálního rámce často odpovídá za selhání intervencí. Ačkoliv pro instituce s nejlepší praxí není vhodné, aby byly označovány a doporučovány z centra,

vedla mezinárodní diskuze a metodika EU (jako například zkušenosti získané z tzv. Otevřené metodiky koordinace) k určitému stupni konsenzu ve věci všeobecných principů, které by se měly aplikovat na instituce implementující konkrétní politiky (inovace, vzdělávání, urbanistické plánování, péče o děti atd.). Tyto principy zahrnují vyloučení opatření, která opakovaně selhala a orientaci politického úsilí na relevantní záležitosti s tím, že jsou průběžně obnovovány s využitím zkušeností získaných při implementaci. Členské státy tyto principy přetransformují do konkrétních závazků obsažených v Kontraktu, který uzavřou s Komisí.

44. Za druhé je k dispozici značná suma zkušeností o používání vnějších ukazatelů a je zřejmé, že tyto ukazatele mají svoje limity a je nutno je interpretovat opatrně. Nevyhodnocují dopad politiky (viz doleji); neměly by být používány ke kritice těchto manažerských intervencí, neboť mnoho jiných faktorů ovlivňuje výsledek a existuje riziko, že mohou odvrátit politickou aktivitu od ostatních relevantních (ale nekvantifikovaných) aspektů. Avšak jakmile jsou jejich limity vzaty v úvahu, mohou ukazatele výsledku fungovat jako mocný nástroj orientace veřejné diskuze na cíle a motivovat politiky.

45. Systém monitoringu výkonnosti klíčových priorit musí být zaveden vytvořením vysoce standardního systému ukazatelů a cílů a databáze, která je přístupná, podporou veřejné diskuze prostřednictvím zveřejnění ročenky Komise s názvem *Recenze ukazatelů a cílů a Výsledkové tabule postupu, podporou a poskytováním* technické pomoci dobrovolnému zavádění systémů odměňování a sankcí vázaných na cíle a pověřením Komise, aby společně s členskými státy (nebo regiony) prováděla hloubkovou kontrolu, pokud je selhání při dosahování cílů odůvodňováno nepřesvědčivými argumenty. Je zapotřebí rovněž počítat s finančními sankcemi pro členské státy, které odmítají hodnocení nebo implementaci doporučení.

Pilíř 5: Podpora doplňkových, inovativních a flexibilních výdajů

46. Existující požadavek finanční doplňkovosti (adicionality), podle kterého by kohezní politika neměla nahrazovat domácí výdaje, může pomoci zabránit nesprávnému využívání finančních prostředků EU (např. jejich použitím ke snižování daní a tím nekale konkurovat ostatním členským státům) a zvýšit rozsah této politiky na podporu cílových regionů. Avšak současný požadavek finanční adiconality neplní tyto úkoly uspokojivým způsobem. Je zapotřebí provést několik změn včetně zavedení formálního napojení na Pakt stability a růstu tak, aby se opačné vlivy, které veřejné investice členského státu mají v “paktu rozvoje” (v souladu s ním) a “paktu stability” (v rozporu s ním) zviditelnily a vedly k informovanějšímu výběru postupu, ještě více zdokonalily odpovědnost ohledně jejího měření, vyloučily odkazy na “minulé výdaje” jako prostředku pro zavedení východiska pro míru výdajů rozšiřujícího tento požadavek na všechny typy regionů a zrušily automatické sankce. Diskreční sankci lze aplikovat pouze tehdy, když členské státy nedokáží, že trvale negativní mezera mezi skutečnými a cílovými výdaji není výsledkem úmyslného snížení zdanění kompenzováno z důvodu souladu s Paktem stability a růstu.

47. Usměrněná koncepce politiky a důraz na výkonnost zvyšují význam respektování požadavku “doplňkovosti politiky”. Především musí být v Kontraktu obsažen výslovný závazek, že kohezní politika je skutečně orientována na získání přidané hodnoty, která odůvodňuje její existenci : reagování na očekávání evropských občanů, využívání vzájemných přeshraničních závislostí, udržování odstupu od místních zájmů. Hodnocení musí být rovněž zařazeno do výročních Strategických zpráv informujících o tom, jak se přidané hodnoty opravdu dosahuje. Za druhé, vůči kohezní politice musí být přijat závazek s vysokým inovačním obsahem, jako jsou pokusy s integrovanými intervenčními balíčky nebo přijetím jiných zeměpisných hranic pro některá opatření (ve formě spojení města s venkovem, multiregionální aktivity atd). Ve Výroční strategické zprávě by rovněž měly být vyhodnoceny inovace

48. Současné pravidlo tzv. de-commitment, vztahující se na finanční prostředky, které nebyly k určitému datu utraceny, by mělo být zachováno, poněvadž ve složitém mnohaúrovňovém systému řízení je nutno mít k dispozici stimulaci proto, aby byla vyjednávání ukončena. Aplikace tohoto pravidla na podrobné úrovni (jednotlivých „os“ jednotlivých programů) však vytváří stimul, který upřednostňuje finanční absorpci před kvalitou projektů. K tomu, aby se toto riziko snížilo, dostane členský stát možnost volby aplikovat toto pravidlo na úrovni celé země nebo na úrovni makrooblastí. Řídící orgány v jednotlivých zemích budou moci ve vzájemné spolupráci přijmout jiné strategie výdajů, které budou vhodné pro jejich odlišné kontexty. Nastane faktická tendence pro vznik „trhu pro úvěr“, která systému dodá flexibilitu. Současný systém národního spolufinancování bude rovněž moci být zachován, pravděpodobně při určitých změnách současných sazeb.

Pilíř 6: Podpora experimentalizmu a mobilizace místních hráčů

49. Přístup založený na konkrétním místě se spoléhá na kapacitu externích intervencí podporujících proces zjišťování a shromažďování znalostí a preferencí v cílových místech. Musí být nalezena lepší rovnováha mezi, na jedné straně, vytvořením stimulů pro místní hráče odhalovat informace, riskovat a investovat, a na druhé straně, zabránit tomu, aby se tito místní hráči zmocnili veřejných opatření. Je zapotřebí více „experimentalizmu“ v tom smyslu, že se poskytne příležitost experimentovat s různými přístupy nebo opatřeními při současném vzájemném monitoringu. Intenzivní politická diskuze o cílech a systému monitorování výkonnosti navržená v této Zprávě může napomoci pohybu věcí v tomto směru. To by mělo být doplněno závazkem podporovat ukazatele na komunitární bázi (na základě rostoucí mezinárodní zkušenosti), zejména když se sledují cíle sociálního zařazení.

50. Další příspěvek by měl přijít od přímých intervencí se strany Komise. Zprv by měl být malý podíl na financování – řekněme 0.1% z celkového rozpočtu – alokovan do *Inovativních územních aktivit* řízených Komisí rozvíjejících a experimentujících s inovativními formami intervencí zaměřených na konkrétní místo a to především ohledně klíčových priorit. Finanční prostředky budou přidělovány – bez národní pre-alokace – na základě soutěže „nejlepším projektům“. Za druhé, Komise dostane příležitost mobilizovat místní hráče přímo formou organizování vysoce kvalitních workshopů a pilotního experimentálního vyhodnocování dopadu (viz doleji). Za třetí, subregionální místní hráči a zájmové skupiny by měli dostat více příležitostí k vyjádření svých stanovisek o tom, které nové strategické procesy by měly být v jistém rozsahu podporovány.

Pilíř 7: Podpora procesu vzdělávání : posun směrem k očekávanému hodnocení dopadu

51. Kohezní politika značně investovala do procesu vzdělání, do usnadnění výměny zkušeností a podpory hodnocení. Avšak v jedné významné oblasti nebylo dosaženo pokroku, totiž v pochopení toho „co funguje“, jaké následky sebou nesou konkrétní intervence a „pro koho“. Velmi omezený rozsah informací o „účincích“, který je k dispozici po 20 letech kohezní politiky podtrhuje, jak je pro reformovanou politiku důležité učinit v tomto směru pokrok.

52. V ostatních politických oblastech byly vytvořeny jiné metodologie, které se zabývají touto výzvou, ale většinu nejslibnějších výsledků nabízí skupina metod, které jsou společně definovány jako „kontrareálné“, které jsou zaměřeny na vyhodnocování dopadu intervence tím, že odhadují jaký by mohl být výsledek, kdyby nedošlo k intervenci, především s pomocí analýzy, která sdělí co by se stalo s „dostí podobnou“ populací, kdyby na ní nebyla politika zaměřena. Informace vyžadovaná touto metodou je náročná. Nicméně, odpovědi, které nabízí, jsou omezené. Zejména neumožňuje pochopit to, „jak“ intervence funguje, ani neposkytuje bezpečný návod toho zda intervence bude mít stejný efekt pokud bude aplikována na jinou skupinu nebo v jiném kontextu. Nicméně, co se týče hodnocení jak která metoda funguje, je hodnocení dopadu s pomocí kontrareálné metody je efektivnější a odpovědnější nežli jiné metody. Kromě toho, jestliže je hodnocení dopadu předpokládáno a pokud je navrhováno společně s intervencí, může mít značný disciplinární účinek vytvářením stimulů pro politiky k tomu, aby se zaměřili na cíle a na kriteria s pomocí kterých jsou vybíráni příjemci.

53. Specifické výzvy musí být překonávány s pomocí aplikace hodnocení dopadu na politiky zaměřené na konkrétní místo, především pak na heterogenitu intervencí v různých místech, na rozdílné služby, které jsou často smíchány dohromady, což znesnadňuje pochopení toho co jsou “aktivní ingredience” a tak dále.

Tyto problémy naznačují, že snaha podporovat hodnocení dopadu jako jedné z metodologických páteří kohezní politiky musí být současně vizionářská a pokorná –vizionářská, protože potřebuje vytvořit technický, administrativní a politický impuls k tomu, aby se tato metoda používala jako významný pramen informací; pokorná, protože budování této technické schopnosti vyžaduje čas, aniž by se dalo spoléhat na nějakou “rychlou opravu” schopnou nabídnout nekontroverzní odpovědi v jakých částech kohezní politiky funguje a kde. Odpovědnost za vyhodnocení bude ponechána na členských zemích, ale Komise, posílením své vnitřní struktury, bude její využití podporovat a vytvoří zúčtovací banku EU pro inkasování, filtrování a zpřístupňování studií a jejich výsledků.

54. Náhodný výběr příjemců intervence – metoda, která umožňuje přímočařejší vyhodnocení dopadu – by měla být vyzkoušena všude kdekoli je to vhodné jako součást větší politiky experimentalizmu. Reálná nejistota ohledně toho zda jsou intervence prospěšné nebo škodlivé by mohlo často znamenat, že opravdu neexistuje žádný morální problém s omezením intervencí na některé jednotky nebo skupiny. Druhý etický požadavek, aby existoval “respekt k osobám”, vyžadující, aby jednotlivci vyjádřili svůj informovaný souhlas s náhodným výběrem, pravděpodobně více uspokojí politiku charakterizovanou partnerstvím a mobilizací místních aktérů.

Pilíř 8: Změna orientace a posílení úlohy Komise jako centra pravomoci

55. Reforma kohezní politiky navrhovaná v této Zprávě vyžaduje, aby Komise hrála mnohem ambicioznější a náročnější úlohu než je tomu dnes. Tato role vyžaduje zcela konzistentní přístup k záležitostem územního rozvoje, zakotveném v moderním ekonomickém a sociálním myšlení, implementaci metod na hranici mezinárodní diskuze a zkušeností, větší angažovanost vůči členským státům a regionům, specializované lidské zdroje a schopnost být důvěryhodným jako smluvní partner přijímající diskreční rozhodnutí i jako think tank. Pokud by Komise v této roli neuspěla, byla by ohrožena efektivita a proveditelnost většiny zde uváděných návrhů a architektura navržená v této Zprávě by neobstála. Musí zde proto existovat silná politická dohoda posílit roli Komise, což je úkol, který je technicky proveditelný pokud má být reforma zahájena v roce 2010.

56. Významné investice do lidských zdrojů a organizační změny by měly nastat na generálních ředitelstvích Komise, které mají celkovou odpovědnost za kohezní politiku a s ní spojené fondy. V případě DG REGIO, tato Zpráva nastiňuje některé směry aktivit :

(i) zřízení specializovaných úkolových seskupení na vysoké úrovni (za účasti funkcionářů z různých ředitelství) pro klíčové priority – týmy zahrnující přibližně 20 expertů, které se na plný úvazek věnují aktivitám vztahujícím se ke klíčovým prioritám, úzce spolupracujícími se zeměpisnými jednotkami pověřenými vyjednáváním;

(ii) školení personálu v koncepčních a metodologických záležitostech, na které je přesměrován zájem politiky a zvyšování znalostí a dovedností zeměpisných jednotek;

(iii) zvýšení úrovně vyhodnocovacího oddělení tak, aby bylo schopno poskytovat členským zemím think-tank pro hodnocení dopadu;

(iv) vytvoření administrativních podpůrných týmů schopných provádět vyhodnocování implementace;

(v) integrování organizačních struktur s cílem usnadnit koordinaci mezi “horizontálními” týmy a zeměpisnými jednotkami;

(vi) vytvoření výzkumného oddělení, které bude mít těsné a permanentní napojení na výzkum politiky rozvoje.

57. Interní koordinace mezi DG REGIO a DG EMPL bude muset být rovněž zlepšena. Tato dvě ředitelství mají odlišné zaměření a kompetence, z nichž jedna je orientována na veřejné statky a služby a zahrnuje zejména materiální infrastrukturu, a druhá se zaměřuje na investice do lidského kapitálu; jedna se orientuje na územní kontext a teritoriální vazby a druhá se zaměřuje na lidi. Výlučným hájemstvím žádného z těchto dvou ředitelství nebude žádná klíčová priorita a ani jejich know-how a kompetence neodpovídají, jak se někdy chybně předpokládá, dvěma klíčovými cílům efektivity a sociálního zařazení. Bez ohledu na to jaký cíl se sleduje a jaké byly zvoleny klíčové priority, měly by být perspektivy a kompetence obou ředitelství, na rozdíl od současné situace, integrovány do jejich každodenní činnosti a to jak v Bruselu tak i v terénu. Těsnější koordinace by se měla rovněž týkat i DG AGRI a DG MARE, jakož i některých dalších ředitelství odpovědných za politiku s významným teritoriálním dopadem a s oblastmi souvisejícími s vybranými klíčovými prioritami. To je to, o čem již dlouho volala řada administrátorů, politiků a expertů. Rovněž je to tím, co vyžaduje “teritoriální” dimenze kohezní politiky (explicitně uvedená v návrhu nové Smlouvy). Je to podmínkou reformy navrhované v této Zprávě.

Pilíř 9: Řešení finančního řízení a kontroly.

58. Při respektování omezení, týkajících se velikosti Komise, musí být dosaženo vyšší efektivity při plnění úkolů finančního řízení a kontroly k tomu, aby generální ředitelství odpovídající za kohezní politiku mohla provést nezbytné investice do lidských zdrojů. Doposud dostupné informace ukazují, že vysoké administrativní marginální náklady a vysoký stupeň nejistoty v členských zemích (ohledně toho, zda jejich výběr bude shledán přijatelným), jdou ruku v ruce s vysokou mírou chybovosti jak konstatoval Evropský dvůr auditorů. K této situaci přispívají dva faktory: sdílené řízení a multiplicita kontrolních úrovní zvyšují pravděpodobnosti nejistoty, audit výdajů podle kohezní politiky funguje jako “filtr” přes který lze detekovat obecná selhání členských států při plnění směrnic EU – například o zadávání veřejných zakázek. Zjistěné závady mají tendenci se stát hlavní kvantitativní informací, která je k dispozici pro diskuzi v Evropském parlamentu a ve veřejnosti. Vypořádání se s tímto tlakem zvyšuje stres zaměstnanců na ředitelstvích a snižuje čas, kapacitu a stimuly, které potřebují k plnění strategických úkolů a při monitoringu realizace politiky.

59. V uplynulých několika letech byly v této oblasti provedeny významné změny, jejichž první dopady budou známy v roce 2010. O dalších změnách se nyní vede diskuze. Některé z nich stojí za úvahu jako například zvýšení tolerovatelného rizika chyby, zavádění zjednodušení jako je kupříkladu zvýšené využívání “paušálních sazeb” pro měření řádných výdajů, každoroční vyhodnocování chybovosti na straně členských zemí a přerušení transferů, pokud dojde k překročení prahů. Uvádět jakékoliv další návrhy na změnu přesahuje možnosti této Zprávy. Namísto toho lze předpokládat jeden nebo jiný z následujících scénářů. Buď tyto návrhy uspějí při snižování nákladů na administrativní audit generálních ředitelství odpovídajících za kohezní politiku až do té míry, že budou moci uvolnit lidské zdroje pro účely reformy nastíněné v pilíři 8. Nebo, pokud toto nebude ten případ, se dohodne, že mimořádné administrativní náklady vzniklé na úrovni Komise při plnění tohoto úkolu, budou považovány za “náklady, které ponese Komise jako celek” – jako prostředek monitoringu shody se směrnicemi EU – a pro řízení kohezní politiky budou přiděleny doplňkové lidské zdroje.

Pilíř 10: Posílení politického systému kontrol a rovnováh na vysoké úrovni

60. Změny navrhované ve Zprávě jsou určeny k tomu, aby byl výběr možných politických řešení více otevřený diskuzi a k tomu, aby došlo ke zlepšení přísunu informací. Dávají rovněž Komisi zvýšené diskreční pravomoci. Na straně poptávky je však zapotřebí provést dodatečnou změnu. Diskuze na vysoké politické úrovni musí být organizována tak, aby se vytěžilo co nejvíce ze zlepšeného toku informací doprovázeného silnějším systémem kontrol a rovnováh mezi Komisí, Evropským parlamentem a Radou.

61. Měla by být vytvořena formální Rada pro kohezní politiku, pravděpodobně pod záštitou Rady pro všeobecné záležitosti. Jejími hlavními úkoly by mělo být : a) vyhodnocovat smlouvy o národním strategickém rozvoji jakmile budou schváleny Komisí; b) vyhodnocovat strategické zprávy o výsledcích vypracovávané členskými státy každoročně počínaje třetím rokem a s tím související stanoviska připravovaná Komisí; c) vyhodnocovat konkrétní situace ve kterých je zapotřebí provést zvláštní intervenci se strany Komise (schvalování kontraktů co do plnění jejich podmínek, nedostatky vyplývající z hodnocení implementace, výsledky hloubkové kontroly výkonnosti při selhání v plnění cílů, atd.). Rada bude vydávat doporučení. Její aktivity budou podporovány prací stálé skupiny na vysoké úrovni složené z vyšších funkcionářů členských států a její členění na podskupiny umožní implementaci přístupu ke kontrole na rovnocenné úrovni. Tato architektura by mohla být budována postupně, počínaje tímto programovým obdobím.

62. Nové kontrakty a zprávy rovněž umožní Evropskému parlamentu hrát významnější roli tím, že bude vydávat svá stanoviska. Souhrnná zpráva připravována každoročně Komisí sehraje významnou úlohu v kontextu podmínky obsažené v návrhu nové Smlouvy o tom, že Komise má každoročně Evropskému parlamentu předložit “hodnotící zprávu o finančních záležitostech Unie založenou na dosažených výsledcích”.

Změna ve vyjednávání : současná dohoda o zdrojích, řízení a cílech

63. K tomu, aby mělo vyjednávání šanci dosáhnout něčeho co se bude blížit návrhu na komplexní reformu kohezní politiky, musí být vyjednávání o zdrojích, řízení a cílech ukončeno ve stejné době. Propojením tří relevantních dokumentů – finančního rámce, směrnice o kohezní politice a rámci evropského strategického rozvoje vznikne vyvážený názor ze směsice tematických a všeobecných zájmů : bude zohledněna jak potřeba členských států i regionů zajistit volnost při implementaci politiky tak jak je pro ně vhodné, tak i nutnost poskytnout Komisi potřebný pákový efekt k tomu, aby byla zajištěna kvalita vydávání prostředků. Pro systém podmíněných grantů je nepochybným požadavkem podřídit alokaci zdrojů společnému přijetí pravidel a cílů na základě kterých se budou využívat.

ÚVOD

Motivace a rozsah Zprávy

Kohezní politika EU je předmětem protichůdných názorů na všech úrovních diskuzí - politické, ekonomické a institucionální.

Někteří lidé pokládají tuto politiku za moderní a účinný víceúrovňový řídicí nástroj na podporu inovací a posílení adaptivní schopnosti evropských regionů. Jiní poukazují na absenci vynutitelných závazků při alokaci finančních prostředků a neschopnost prosazovat budování instituce střížené na míru : spatřují v ní nástroj, kterého se mohou snadno zmocnit prospěcháři a který plodí další vrstvy byrokracie chráněné složitostí svých pravidel.

Někteří lidé pokládají tuto politiku za nepostradatelný nástroj pro Evropskou unii reagující na očekávání rovných příležitostí, které její existence a aktivity vzbuzují mezi evropskými občany a činí tak aniž by zasahovala do odpovědnosti a pravomoci členských států a regionů přizpůsobit intervence kontextu. Jiní v ní spatřují značně nemotorný mechanismus pro redistribuci zdrojů mezi členské státy a regiony, který maří účinnou koncentraci ekonomické aktivity, který není schopen zabezpečit vyšší míru spravedlnosti a podkopává autoritu národních orgánů.

Někteří poukazují na dostupné důkazy jako na známku efektivity této politiky a tvrdí, že kohezní politika přidává významnou hodnotu tvorbě politiky členských států a regionů. Jiní používají stejných důkazů k tomu, aby tvrdili, že pro EU neexistuje žádný rozumný důvod a žádají aby tato politika byla přinejmenším omezena na země nebo regiony zaostávající v ekonomickém rozvoji.

Občas se zdá, že k užitečné diskuzi neexistují žádné společné důvody. Koncepční základy jsou rozmazané a na téma cílů kohezní politiky vzniklo několik mylných představ. Byly předloženy návrhy, které doporučují využít tuto politiku jako zdroj financí buď pro finanční vyrovnávací účely nebo pro nějaký mix lokalizovaných mikro-intervencí a tradičních odvětvových veřejných investic. Za těchto podmínek jsou pokusy o reformu kohezní politiky odsouzeny k záhubě. Protichůdné tlaky na změnu mají snahu se přizpůsobit nízkým kompromisům, které postrádají sdílenou vizi a často mají za následek roztržité změny a zavedení nových, nikoliv nezbytně koherentních pravidel. Není překvapením, že relevantní ideje na "strategickou změnu" kohezní politiky byly z větší části neutralizovány během poslední diskuze o finančních perspektivách EU.

S výjimkou období vyjednávání, když existuje silný, celoevropský zájem, který se z větší části soustřeďuje na finanční záležitosti, jsou mosty mezi komunitou kohezní politiky a celkovou diskuzí na téma Unie nejasné. Neexistuje žádné propojení s makroekonomickou diskuzí o růstu a diskuzí o Paktu růstu a stability. Koncepční a metodologický pokrok učiněný na poli otevřené metody koordinace často selhává v tom být přetransformován do kohezní politiky. Propojením s lisabonskou agendou založenou v tomto programovém období se otevírá příležitost, která čeká na své uplatnění.

V současném plánu na ekonomickou obnovu evropského hospodářství vypracovaném v reakci na finanční krizi hraje svou roli i kohezní politika. A hraje ji rovněž i v důležitých diskuzích pořádaných na odvětvová témata jako je výzkum, dopravní infrastruktura, zaměstnanost, změny klimatu, poněvadž kohezní politika je hlavním (někdy jediným) zdrojem zdrojů EU, které slouží jako výdajový nástroj pro aktivity EU. Nicméně mimo komunitu kohezní politiky existuje postoj, který se pokouší prostřednictvím příslušných odvětvových přístupů maximálně využít politiku, která je v podstatě považována za politiku

“redistribuce fondů”. To co chybí je politická diskuze o tom zda tento konkrétní způsob vynakládání veřejných finančních prostředků přidává hodnotu srovnatelnou s odvětvovými nebo národními přístupy. A kdy a kde je tato politika účinná. Stejně selhání lze nalézt i v akademické diskuzi při které velmi často dělící čára odděluje “odborníky na kohezní politiku” a zbytek akademie.

Omezení jsou všechna tím vážnější pokud bereme v úvahu jak důležitá pro budoucnost a samotnou existenci Unie je její přímá angažovanost ve věci rozvoje : co Unie dělá pro to, aby zajistila, že všechna území a všichni evropští občané mají příležitost využít většinu příležitostí nabízených samotnou Unií a vypořádat se s připojenými riziky a hrozbami? Dosažení integrace trhu, úspěch eura, mobilita lidí při vytváření mimořádných příležitostí a vítězů, rovněž vyzývají mnoho regionů, vytváří poražené, zvyšuje míru znepokojení, tudíž všechny jevy, které se v dobách krize zhoršují. Mohlo to být předvídáno. Bylo to předvídáno. Hlavním účelem pro vytvoření kohezní politiky bylo neposkytnout evropským občanům “žádný důvod zpochybňovat společnou vůli” Unie starat se o jejich rozdílný životní standard 2). Nyní, když dělba práce mezi EU starající se o trhy a liberalizaci a členské státy starající se o sociální péče, se stala velmi napjatou, si Unie nemůže dovolit realizovat kohezní politiku bez širokého konsenzu a sdílených cílů.

Celková revize rozpočtu EU je stále schopna nabídnout příležitost pro společnou reflexi. Mohla by umožnit učinit krok zpátky a hledat společná stanoviska ve formě “modelu politiky” kolem kterého by mohl být znovu ustaven kompromis na vysoké politické úrovni. Tento model politiky by měl splňovat následující tři požadavky :

- jasnou koncepci založenou na ověřitelném ekonomickém racionálním základě, který povede k cílům, které jsou správně definované a lze je hodnotit;
- explicitní a silný politický mandát zakotvený v současných podmínkách Evropy odpovídající očekávání evropských občanů; a
- systém řízení této politiky, který je schopen důvěryhodně slíbit dostatečnou výkonnost, vzdělávání a demokratickou účast.

Úkolem této Zprávy je vytvořit takovýto model politiky a použít jej jako referenční bod pro hodnocení efektivity kohezní politiky a pro prezentaci konkrétních návrhů jak ji reformovat.

V podmínkách, kdy existuje absence konsenzu o tom, jaká má být kohezní politika a jaké mají být její cíle, Zpráva začíná hloubkovou analýzou koncepce politiky. Po nastínění “ideálního” politického modelu se Zpráva zabývá problémem zda je pro EU vhodné, aby řídila tuto politiku a alokovala v její prospěch značný podíl rozpočtu EU. O těchto prvních dvou krocích pojednává Kapitola I. Tím umožňuje, aby Kapitola II otevřela “černou skříňku” kohezní politiky tak jak skutečně dnes vypadá a nabídla hodnocení jejích úspěchů a proher ve srovnání s modelem. Následující kapitoly předkládají návrhy na změnu, které jsou převzaty z prvních dvou kapitol. Jejich celková struktura a jejich napojení jak na model politiky tak i na lekce z minulosti, jsou nastíněny v Kapitole III. Kapitola IV předkládá tři kritéria a některé příklady pro výběr omezeného počtu klíčových priorit na které by se měla soustředit většina fondů kohezní politiky. Kapitola V podrobně uvádí deset „pilířů“ reformy řízení.

Pro ty, kteří souhlasí s “ideálním” modelem politiky a považují jej pro úroveň EU za vhodný, nabízí Zpráva rámec pro hodnocení současné politiky a komplexní soubor návrhů na reformu, který je koherentní s modelem. Pro ty, kteří nesouhlasí buď s modelem politiky nebo s argumentem, že rozpočet

2 Viz historický recenze v části I.1.2.

EU by měl na soudržnost pamatovat nebo pro ty, kteří mají odlišný názor na to, co by měla kohezní politika vlastně být, Zpráva nabízí příležitost k vyjasnění neshody : příležitost k přímočařejší diskuzi o tom, o čem je dnes zmatená a často neinformovaná debata a snad i ke stavění mostů přes rozdílné ekonomické, sociální a politické perspektivy.

Směrnice pro model politiky: Smlouva EU a “nové paradigma regionální politiky”

Výběr modelu politiky přijatý v této Zprávě se z převážné části řídí jak obsahem Smlouvy EU tak i paradigmatem rozvojové politiky, která během posledních dvaceti let postupně získala mezinárodní konsensus.

Souhrnný úkol, který byl kohezní politice přidělen Smlouvou EU (zejména strukturálnímu a koheznímu fondu) je “podporovat celkový harmonický rozvoj”. To je výraz, kterým Smlouva shrnuje ve své “kohezi” název, mix výkonnostních/růstových a ekonomických cílů a cílů sociálních a spravedlnosti obsažených ve svých prvních úvodních člancích 3). Tento úkol je zpracován (“především”) jako snižování “disparit mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostávání nejméně preferovaných regionů” 4). Jak dimenze efektivity tak i spravedlnosti rozvoje jsou znovu obsaženy v úkolu snižování disparit a zaostávání regionů : všechny regiony musí dostat stejnou příležitost k dosažení svého úplného potenciálu (*efektivita*), a všichni občané musí dostat stejnou příležitost k tomu, aby mohli žít v důstojných životních podmínkách nezávisle na tom, kde se narodili (*spravedlnost*).

Oba tyto úkoly jsou navzájem nezávislé, ale zároveň velmi rozdílné. Zpráva důrazně tvrdí, že “konvergence” průměrného HDP regionů na hlavu je chybný a nevhodný zástupce obou těchto úkolů a že oddělení těchto dvou úkolů a jejich transparentní realizace prostřednictvím různých intervencí jako součásti unitární, komplexní strategie je jedním z předpokladů ke zlepšení efektivity kohezní politiky.

“Koheze” je prostředek s pomocí kterého Smlouva zavazuje Unii k tomu, aby prosazovala harmonický rozvoj a snižování disparit. Měla by tak činit jako doplněk k „chování“ a „koordinaci“ ekonomické politiky členských států, jak zohledňováním těchto úkolů při formulaci a implementaci jiných politik a vnitřního trhu, tak i přímo prostřednictvím využívání vyčleněných fondů 5). Všeobecný odkaz na činnost a podmínku *vzájemného sladění*, obsažené ve slově “koheze”, kvalifikuje Smlouva s pomocí zvláštního odkazu na tři dimenze : “ekonomickou”, “sociální” a (v návrhu nové Smlouvy výslovně) “územní”.

3 V dosavadním textu (článek 2): “ekonomický a sociální pokrok”, “vysoká úroveň zaměstnanosti”, “vyvážený a udržitelný rozvoj”. V novém textu (článek 3), zejména : “sociální péče lidu [Unie]”, „vyvážený ekonomický růst”, “plná zaměstnanost a sociální pokrok”, snižování “sociálního vyloučení”, atd.

4 Pozornost je poté věnována “ostrovům” a “velkovskými oblastem” – v dosavadní Smlouvě, článek 158 – a rovněž „oblastem zasaženým průmyslovým přechodem”, nebo trpícím “vážnými přirozenými nebo demografickými handikepy”- v návrhu nové Smlouvy, článek 174.

5 Články 159 dosavadní Smlouvy a 175 návrhu nové Smlouvy poté, co se zmiňují o dvou jiných nepřímých prostředcích na podporu harmonického rozvoje, konstatují, že Unie (Společenství v dosavadním textu) “bude rovněž podporovat dosažení [cílů stanovených v článku 159/174] s pomocí aktivit, které realizuje prostřednictvím Strukturálních fondů”, ke kterým následující článek 161/177 připojuje kohezní fond. Pomocná úloha “koheze” je vyjasněna v článku 2 dosavadní Smlouvy ve kterém se zmiňuje o “posílenísoudržnosti”, společně s „vytvořením oblasti bez vnitřních hranic” a “založením ekonomické a měnové unie” jako tři prostředků “jejichž prostřednictvím” musí být prosazován ekonomický a sociální pokrok a jiné cíle. V 175 návrhu nové Smlouvy je rozlišení mezi konečnými cíli a prostředky vedoucími k jejich dosažení setřeno.

Harmonický rozvoj a snižování disparit musí být proto prosazováno prostřednictvím aktivity a vytvářením podmínek ve kterých : *ekonomické* vztahy jsou celistvé a plynulé; *sociální vztahy jsou otevřené a participativní*; a *územní* účinky se zohledňují a monitorují (u všech politik) 6). Jak Zpráva ukazuje, byly tyto rysy politiky založeny během dlouhého procesu zahájeného v počátečních letech Unie, které kulminovaly v roce 1988 v souvislosti s politickým kompromisem na vysoké úrovni uzavřeném mezi rozdílnými kulturními a politickými koncepcemi politiky. Obnovení a inovace tohoto kompromisu je podmínka k tomu, aby se kohezní politika mohla stát efektivnější.

Druhou směrnicí pro model politiky zpracovaný a použitý v této Zprávě je prezentován prostřednictvím paradigmatu politiky rozvoje, která během uplynulých dvaceti let dosáhla mezinárodního konsenzu.

OECD používá termínu “územní politika rozvoje”, nebo “nové paradigma regionální politiky” , když odkazuje na politický přístup, jehož cíle jsou “zvyšování sociální péče a životních standardů” v konkrétních regionech a na “vytváření a udržování regionálních konkurenčních výhod” při plnějším a lepším využívání aktiv regionů. U tohoto přístupu nejsou regiony definovány podle svých administrativních hranic. Strategie “je orientována na konkrétní místo, je mnohoúrovňová, inovativní a je vedena k rozdílným typům regionů”7), a směřuje k institucionální výstavbě, posilování, zlepšování dostupnosti zboží, služeb a informací, podpoře inovací a podnikání.

Nezbytnými rysy nového paradigmatu jsou : přizpůsobení intervencí konkrétním územním kontextům a jejich územním napojením a vyvoláním a prohloubením znalostí a preferencí místních aktérů. Tento nový přístup je srovnáván se “starým přístupem” k regionální politice, jejímž úkolem je kompenzace regionálních rozdílů v jednotkových kapitálových nákladech (způsobených rozdíly v produktivitě) a obnova rovnováha mezi toky práce a kapitálu. Jeho strategie se soustřeďuje na dotace firmám nebo na odvětvové intervence, velmi často s výlučným zaměřením na vytváření pracovních míst nebo na fyzická propojení míst. Je často založena na opakování nejlepších postupů s pomocí metody shora dolů.

Nové paradigma se postupně událo přes nezávislé změny, které se odehrály v rozdílných kontextech a kulturách8. V tomto procesu hrálo relevantní roli uspořádání a implementace kohezní politiky, ačkoliv samotná tato vazba nic neříká o tom jak blízko má dnešní kohezní politika k “ideálnímu” modelu 9).

Některé definice : místo, vázanost na místo a politika rozvoje zaměřená na konkrétní místo

Tato Zpráva si zvolila jako nové paradigma *politiku rozvoje zaměřenou na konkrétní místo*. Tím se zdůrazňuje její mezinárodní zaměření na tři okolnosti : specifická místa výskytu přírodních a institucionálních zdrojů 10) a individuální preference a znalosti 11), úlohu, kterou hrají vazby (materiální a

6 Tato interpretace tří “vlastností” koheze popsána Smlouvou se ještě více ozřejmí v diskuzi o modelu politiky v kapitole I. Interpretace “územní” kvalifikace, zdůrazňující potřebu uvědomovat si a měřit územní dopad všech politik, je rovněž zmíněna v dokumentu přijatém v listopadu 2008 ministry odpovědnými za územní plánování a kohezní politiku na jednání v Marseille organizovaném francouzským předsednictvím.

7 Výňatky z Prohlášení výboru pro územní rozvoj OECD. Viz rovněž OECD (2009b).

8 To je jasně prokázáno značným rozsahem materiálů shromážděných OECD v průběhu posledních deseti let prostřednictvím jeho výzkumů.

9 V této záležitosti viz Bachtler, J. a Mendez, C. (2007). Jeho hodnocení lze nalézt v kapitole II, část 4.

10 Většina přírodních zdrojů je nemovitého charakteru a jejich využití závisí na mnoha okolnostech, které jsou v daném místě specifické. Okolnosti a efektivita obou informálních i formálních institucí většinou závisí na kontextu. K tomuto bodu viz doleji, část I.2.1.

11 Preference jednotlivců jsou velmi závislé na kontextu, zatímco významnou část znalostí o komparativních výhodách místa mají jednotlivci žijící v místě a jejich znalosti jsou často vzájemně závislé. Opět viz doleji, část I.2.1.

nemateriální) mezi místy a výsledná potřeba intervencí, které musí být jednotlivým místům přizpůsobeny na míru.

Při použití přístupu “vázanosti na místo” nedochází k pojmovým zmatkům spojeným s politickým a administrativním užíváním slova “region”. Slovo region, s malým “r”, bude v této Zprávě užíváno zaměnitelně s místem : je to nepochybně způsob jakým je toto slovo (stejně jako “oblast”) rovněž používáno ve Smlouvě EU. Slova “území” (a “územní”) a “prostor” (a “prostorový”), aniž by se rozebíral konkrétní význam připisovaný těmto slovům v různých jazycích a zemích, v různých disciplínách a v různých sférách politiky 12), budou rovněž používány zaměnitelně s „vázaností na místo”.

Jurisdikční Regiony s velkým “R”, jsou často administrativní a politické entity vhodnější pro implementaci politiky zaměřené na místo, ale nejsou jejich jednotkou intervence. Jednotka analýzy a intervencí v tomto politickém modelu – místo nebo region – je pro tento politický proces endogenní.

Alternativní varianty pro pre-definici míst (často nazývaných “funkční regiony”) existují stejně jako rozměry lidského života a činnosti 13). V kontextu politiky zaměřené na rozvoj musí být *místo* definováno jako sociální koncepce, stýkající se kontinuální plocha, v jejíchž hranicích se soubor podmínek vedoucích k rozvoji aplikuje víc než za těmito hranicemi (t.j. ve vztahu k jiným místům): přirozené a kulturní okolnosti a preference lidí jsou více homogenní nebo doplňkové, znalosti lidí jsou více synergické a je pravděpodobnější, že zde dojde k pozitivním bezvýznamnostem a formálním a neformálním institucím. Hranice míst jsou tedy nezávislé na administrativních hranicích, jsou vůči politickému procesu endogenní a časem se mění.

Politiku rozvoje zaměřené na místo proto můžeme definovat jako :

- dlouhodobou rozvojovou strategii, jejímž cílem je snížení přetrvávající *neefektivity* (nevyužívání úplného potenciálu) a *nerovnosti* (podíl lidí nacházejících se pod daným standardem sociální péče resp. rozsahu mezilidských disparit) v konkrétních *místech*,
- prostřednictvím výroby množin *integrovaných*, na místo zaměřených *veřejných statků a služeb 14)*, navržených a implementovaných s pomocí vyvození a shromáždění *místních preferencí a znalostí* s pomocí *participačních politických institucí a založením vazeb s ostatními místy*; a

12 Jako odkaz na velmi rozdílné způsoby, kterými je pojem “územní” interpretován v celé Evropě, viz například pracovní dokument personálu Komise připojený k Zelené knize o územní kohezi připravený Komisí EU v roce 2008: “územní rozmanitost”, “územní konkurenceschopnost”, dostupnost, udržitelnost, “permanentní a kooperativní proces, který zahrnuje různé investory zapojené do územního rozvoje”, územní plánování, “územní aspekty odvětvové politiky”, “polycentrický územní rozvoj”, atd.

13 Při vyznačování hranic mezi místy lze brát zřetel na : koncentraci obydlí a aktivity nebo na obojí (aby se zohlednilo dojíždění do práce); hustotu obyvatelstva; absenci pozemních spojů (ostrovy); existenci podzemních, vodních nebo jiných přirozených spojů; nadmořskou výšku; polohu vůči vnějším oblastem (jakkoliv je slovo “vnější” definováno v geopolitické terminologii); blízkost přírodních oblastí; atd. Co se týče mnoha z těchto perspektiv a některých řešení jak je zohlednit v kontextu značně závazných administrativních omezení, viz pracovní dokument personálu Komise připojený k Zelené knize o územní kohezi připravený Komisí EU v roce 2008.

14 Tento výraz zahrnuje jak “veřejné statky”, t.j. zboží z jehož výhod by bylo nákladné vyloučit jednotlivce (neexistence soupeření) a je to rovněž nežádoucí (poněvadž neexistují žádné marginální náklady dalšího jednotlivce, který by těchto výhod užíval), jako je péče o životní prostředí, vynucování plnění smluv, atd., a ostatní zboží jako je vzdělání, zdravotní péče, doprava, atd., které se poskytují veřejnosti s ohledem na jiná selhání trhu (neúplné informace, nahodilosti, atd.).

- místo podporované zvnějšku systémem *víceúrovňového řízení* ve kterém jsou granty s výhradou splnění *podmíněností* jak s ohledem na cíle tak i instituce převáděny z vyšších na nižší úroveň vlády.

Tato definice odpovídá podmínkám, které Smlouva EU stanoví pro kohezní politiku jak pokud jde o cíle tak i prostředky. Zabývá se jak efektivitou tak i dimenzí spravedlnosti úkolu harmonického rozvoje.

Vyhovuje ekonomickým, sociálním a územním dimenzím, které Smlouva stanoví pro prostředky – kohezi – prostřednictvím kterých musí být dosahováno snížení disparit. Skutečně požaduje, aby na místo orientovaná neboli územní dimenze, jak zněla předchozí definice, byla klíčovým rysem tohoto politického modelu. Pojem “na místo orientovaná” (neboli územní) se vztahuje jak vůči na kontextu závislé povaze problémů efektivity a spravedlnosti, kterými se politika zabývá tak i vůči skutečnosti, že projekt integrovaných intervencí musí být přizpůsoben místům, poněvadž z valné části závisí na znalosti a preferencích lidí v místech žijících.

Struktura Zprávy

Ale co je ekonomickým odůvodněním tohoto “ideálního” politického modelu? Poskytuje současný stav ekonomické debaty ohledně rozvoje a růstu oporu tomuto přístupu? Proč by měla být politika rozvoje územně uvědomělá? Co znamená tvrzení, že politika rozvoje by měla být z větší části územní nebo “slepá” a že jakákoliv územně uvědomělá politika odrazuje mobilitu od účinných aglomeračních procesů? A proč stejně potřebujeme exogenní intervenci vlády na vyšší úrovni? Pokud jsou však místní znalosti a preference tak důležité, proč by neměl být rozvoj ponechán na místech samotných? A proč se všechny exogenní intervence zaměřují na veřejné statky a služby?

A i když předpokládáme, že politika rozvoje zaměřená na konkrétní místo je garantovaná, proč by v tom měl hrát nějakou roli rozpočet Evropské unie? Neměla by se tato politika ponechat členským zemím? A konečně, pokud by EU dostala nějakou úlohu, neměla by být intervence omezena na chudé země nebo přinejmenším na chudé regiony?

Tyto otázky musí být zodpovězeny ještě před tím, než může být kohezní politika vyhodnocena a než může být cokoliv řečeno o tom zda a jak by měla být reformována. Struktura Zprávy je tedy postavena na následujícím pořadí.

Kapitola I uvádí motivace, ekonomické zdůvodnění a základní prvky modelu politiky se kterým bude pak kohezní politika srovnávána. Po úvodním zkoumání motivací pro kohezní politiku, které vyplývají z komparativní (EU vs. US) a historické perspektivy (část I.1), se prozkoumává ekonomické zdůvodnění ideálního modelu s odkazem na současnou diskuzi o rozvoji a růstu a se zvláštním odkazem na dva odlišné cíle politiky, efektivity a spravedlnosti/sociální zařazení (část I.2.1). Tím se umožní, aby mohla být odmítnuta některá opakovaná mylná chápání modelu politiky prostřednictvím souboru “logických důsledků” (část I.2.2). Poté se použije politická koncepce, která ukáže jak politika rozvoje, zaměřená na konkrétní místo, umožňuje překonat tradiční dilema veřejné politiky centralizace versus decentralizace; je nastíněn metodologický rámec pro implementaci modelu (část I.2.3). Analýza může být poté transformována na otázku proč by EU měla alokovat značnou část svého vlastního rozpočtu do této politiky : předkládají se dvě zdůvodnění, která podporují a vytvářejí tento výběr (část I.3).

Kapitola II tím, že využívá politickou koncepci rozvíjenou v první kapitole, vyhodnocuje jak vzdálená je kohezní politika od ideálního modelu. Po nastínění problematiky řízení a údajů ze současného uspořádání kohezní politiky (část II.1), a předložení krátkého popisu rysů regionálních politik členských států

v jejichž kontextu je kohezní politika implementována (část II.2), zkoumá dostupnou empirickou důkazní dokumentaci o účincích kohezní politiky (část II.3). Nehledě na velmi vážná omezení kvantitativních důkazů byl posléze nastíněn prozatímní obraz úspěchů a neúspěchů kohezní politiky (II.4).

Kapitola III činí jasný závěr z předchozích dvou kapitol : Unie velmi nutně potřebuje kohezní politiku, která poskytuje vhodný základ pro přípravu reakce na současné výzvy, avšak k tomu, aby mohly být tyto výzvy překonány musí dojít k prudké změně směru. Dále podává nástin nutné reformy a zdůrazňuje, že naděje na úspěch závisí na synergii tří faktorů : schválení silné politické koncepce, zavedení klíčových změn v prioritách a řízení současné politiky a dosažení nového a silného politického kompromisu. Rovněž je zapotřebí provést revizi negociačního procesu.

Kapitola IV se zabývá záležitostmi klíčových priorit. Navrhuje tři kritéria, která by měla být přijata pro výběr velmi omezeného počtu (3-4) klíčových priorit, do kterých by měly být soustředěny dvě třetiny všech finančních zdrojů (část IV.1). Poté rozebírá argumenty pro silnou orientaci na sociální zařazení a posun směrem k “teritorializované sociální agendě” uvnitř kohezní politiky (část IV.2). Pak hodnotí šest kandidátů na klíčové priority jako metodu testování kritérií: dvě (inovace a změny klimatu) s převažujícím cílem efektivity (část IV.3); dvě (migrace a děti) s převažujícím cílem sociálního zařazení (část IV.4); a dvě (kvalifikace a stárnutí), kde mají oba cíle obdobnou relevanci (část IV.5).

Kapitola V navrhuje deset pilířů reformy řízení kohezní politiky : jejich účelem není poskytnout programový dokument pro kohezní politiku počínaje rokem 2014, ale poskytnout jasné prohlášení o tom, jak by mohla být komplexní reforma navržena. Těchto deset pilířů jsou : inovativní koncentrace na priority a konservativní územní alokace zdrojů (část V.1), nový strategický rámec EU pro kohezní politiku (část V.2); implementace a podávání zpráv zaměřené na výsledky (část V.3); posílené řízení klíčových priorit (část V.4); podpora doplňkových, flexibilních a inovativních výdajů (část V.5); podpora experimentalizmu a mobilizace místních hráčů (část V.6); podpora vzdělávacího procesu : posun k očekávanému hodnocení dopadu (část V.7); reorientace a posílení úlohy Komise jako centra pravomoci (část 8); řešení problematiky finančního řízení a kontroly (část 9); a posílení politického systému kontrol a rovnováh na vysoké úrovni (část 10).

I. ZDŮVODNĚNÍ A MOTIVACE ROZVOJOVÉ POLITIKY EU ZAMĚŘENÉ NA KONKRÉTNÍ MÍSTA

Jakékoliv hodnocení kohezní politiky a jakýkoliv návrh na její změnu zaměřený na dosažení politického a kulturního konsenzu vyžaduje jasné odpovědi na následující otázky : měla by EU věnovat značnou část svého rozpočtu provozování rozvojové politiky pro regiony zaměřené na konkrétní místa? Co je ekonomickým zdůvodněním pro takovou politiku? Na první otázku nelze odpovědět bez toho, že bude dosaženo předběžné dohody o té druhé. Evropská diskuze na téma kohezní politiky však probíhá již příliš dlouhou dobu, takže lze soudit, že by dohody mohlo být dosaženo. Alternativní názory na to, zda a jak by měla být „kohezní politika“ rozsahově redukována, posílena nebo modifikována byly navzájem konfrontovány, aniž bylo dosaženo konsenzu o tom, jak by měla kohezní politika vypadat. To vedlo k mylným představám a nedorozuměním a zabránilo tomu, aby mohla být nastolena smysluplná politická diskuze či realizovány podstatné změny. Úkolem této kapitoly je na tyto otázky odpovědět, nastínit „nové paradigma regionální politiky“ - model politiky rozvoje zaměřený na konkrétní místo – a přezkoumat zdůvodnění návrhu, aby EU tuto politiku provozovala a financovala.

Nejprve jsou stanoveny základy pro kohezní politiku EU jak z komparativní tak i historické perspektivy (část I.1). Poté se rozebírá ekonomické zdůvodnění politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo z pohledu cílů efektivity a spravedlnosti v průběhu procesu identifikace řady mylných představ o modelu této politiky a ukazuje se jak tento přístup umožňuje vyřešit tradiční dilema zda centralizace nebo decentralizace (část I.2). Tento přístup proto poskytuje východisko k řešení ústřední otázky proč by EU mělo alokovat značnou část svého rozpočtu na tuto politiku (část I.3).

I.1. Rozpočet kohezní politiky EU : komparativní a historická perspektiva

Na politickou a ekonomickou motivaci kohezní politiky mohou vrhnout světlo dvě odlišné perspektivy. Nejprve se proto, aby se mohlo docílit širšího pohledu na to zda má mít unie států nějakou roli v ekonomickém a sociálním rozvoji a pokud ano, jaká by tato role měla být, srovnávají rozpočty EU a USA a jsou zjišťovány rozdíly a podobnosti. Za druhé, aby bylo možno dosáhnout historické perspektivy politické motivace pro kohezní politiku EU, je nutné se vrátit k jejím počátkům, připomenout myšlenky otců zakladatelů a prozkoumat hlavní stadia jejího vývoje.

I.1.1. Alternativní způsoby řešení ekonomického a sociálního rozvoje : EU a USA

V EU odpovídá kohezní politika za většinu (84%) z celkového rozpočtu na ekonomický a sociální rozvoj (58.3 miliard euro ročně v období 2006-2008). To lze srovnávat s jinou velkou průmyslovou unií na světě, totiž USA. Značné rozdíly mezi těmito dvěma uniemi, co se týče původu, stáří, politické konstrukce, institucionálního uspořádání a ekonomické a sociální kultury, jsou dostatečným důvodem pro podobně značné rozdíly obou rozvojových rozpočtů. Analýza ukazuje, že zde existují jak významné rozdíly tak i podobnosti : napomáhají objasnit motivaci pro rozpočtovou volbu Evropské unie.

Americká ústřední banka¹⁵ určuje financování programů ekonomického a sociálního rozvoje ve federálním rozpočtu, zejména kapitálové výdaje v infrastruktuře, finanční stimuly pro firmy a výdaje na školení, zaměstnanost a sociální služby. Stejně jako je tomu v případě rozpočtu EU zahrnují tyto programy pouze opatření zaměřená na řešení „zvláštních“ problémů rozvoje a vylučují poskytování běžné sociální péče. Jsou výsledkem zhruba 60 federálních zákonů sahajících zpět až k Tennessee Valley Authority Act

¹⁵ Viz Drabenstott, M. (2005). Jeho údaje byly aktualizovány s odkazem na podrobné funkční tabulky rozpočtu Spojených států, Fiskální rok 2009, Úřad Prezidenta Spojených států.

z roku 1933. Zahrnují rozmanitý rozsah programů včetně těch plynoucích ze zákonů o „malých podnicích“ z let 1953 a 1958, zákonů o rozvoji průmyslových sídlišť z let 1977 a 1987, zákona o zdraví, bydlení, stravování a jiné pomoci bezdomovcům z roku 1987, zákona o hromadné dopravě z roku 1991, zákona z roku 1998 na vytváření zaměstnaneckých a podnikatelských příležitostí a poskytování základních veřejných služeb v městských a venkovských oblastech a zákon z roku 2002 o podpoře ekonomického rozvoje a partnerství ve 13 různých státech. Tyto programy jsou zaměřeny na zvýšení konkurenceschopnosti, často v konkrétních oblastech, kompenzují dopady vnějších nárazů, bojují s deprivací mezi konkrétními skupinami lidí nebo v konkrétních oblastech. Jejich cíle jsou zaměřeny na zvýšení jak efektivity tak i spravedlnosti a často jsou pohromadě oba.

Programy zahrnují typy výdajů, které jsou téměř shodné s výdaji způsobilými financování podle kohezní politiky EU. Údaje pro plánované výdaje¹⁶ na rozvoj v USA a EU pro období 2006-2008 ukazují, že :

- Velikost rozvojového rozpočtu EU je, jak lze očekávat v souvislosti s větší úlohou členských států v této i v jiných oblastech politiky, menší než v USA a to jak v absolutních číslech (58.3 miliard euro oproti 252.7 miliardám euro) i jako podíl na HDP (0.5% oproti 2.5%)¹⁷.
- *Odvětvové složení* obou rozpočtů je však podobné (Obr. I.1) s tím, že podíl jdoucí na infrastrukturu (doprava, životní prostředí, energie), školení, zaměstnanost a sociální služby je téměř stejný. Rozpočet USA na rozvoj však na druhé straně obsahuje větší podíl výdajů na bydlení a mnohem větší podíl výdajů na zdravotnictví, zatímco v rozpočtu EU jde větší podíl z rozpočtu na pomoc podnikům a výzkum.

Obr. I.1 – Unijní podíly na rozvoj podle odvětví v USA a EU 2006-2008 :

transport = doprava research = výzkum housing = bydlení
 regional development = regionální rozvoj
 business support and commerce = podpora podnikání a obchod
 training, education, employment and social services = školení, vzdělávání, zaměstnanost a sociální služby
 energy = energetika environment = životní prostředí health = zdravotnictví

pramen : federální rozpočet USA
252,7 miliardy EUR ročně

pramen : Evropská unie – DG rozpočet a DG Regio
58,3 miliardy EUR ročně

Řízení obou rozvojových fondů je velmi odlišné. V USA se 89% vydává na zhruba 180 odvětvových programů řízených federálními ministerstvy a agenturami (z nichž několik často odpovídá za stejný typ výdajů na základě federální legislativy schválené během let za účelem řešení konkrétních ekonomických nebo sociálních problémů v některých částech země nebo v celých USA¹⁸. Pouze 11%, jde proto na “rozvoj obcí a regionů”. V EU zhruba se 84% z fondu rozvoje vydává na základě kohezní politiky – t.j. na základě programu zaměřeného na určitá místa podle kterého jsou finanční prostředky převáděny členským státům a regionům aniž by byly určeny pro konkrétní odvětví (ovšem s výhradou platnosti dohodnutých všeobecných pravidel stanovících jejich využívání).

¹⁶ “Závazky” podle terminologie EU; “vydání” podle rozpočtu USA. Veškeré informace týkající se USA byly získány z webové stránky rozpočtu vlády Spojených států pro fiskální roky 2008 a 2009.

¹⁷ Povšimněte si, že rozpočet na rozvoj EU počítá s mnohem větším podílem celkového rozpočtu (46%) nežli je tomu u rozpočtu USA (12%), takže celkový federální rozpočet je stále mnohem vyšší.

¹⁸ Viz Drabenstott, M. (2005). Mnoho z těchto zákonů je stále financováno i poté co původní datum platnosti vypršelo.

Z tohoto důvodu je pouze 16% určeno pro odvětvové programy jako takové¹⁹.

Tyto údaje, a to i po korekci možných rozdílů plynoucích z účetních metodik a definic²⁰, nabízejí řadu námětů co se týče úlohy obou rozpočtů a konkrétního řízení rozpočtu EU.

Zprvu, jak EU tak i USA, i přes značné kulturní a institucionální rozdíly, alokují značné zdroje do ekonomického a sociálního rozvoje při převážně podobných prioritách. Rozdíly v obou rozpočtech odrážejí odlišnou alokaci povinností mezi Unii a Spojenými státy a především to, že v současnosti hraje EU velmi omezenou roli při poskytování sociálních služeb²¹. V žádné z obou unií nepředstavují intervence “Vyrovnávací fond” který mohou Spojené státy používat podle svého uvážení. Účelem není finanční redistribuce mezi státy, ale spíše rozvoj podle dohodnutých unijních principů – t.j. zvýšení efektivity a konkurenceschopnosti a snížení sociální deprivace, často v konkrétních oblastech.

Tyto podobnosti posilují myšlenku, že unie států – ať už je to federace jako je tomu v USA nebo hybrid

jako je tomu v EU – která má legislativní odpovědnost za řízení spojených trhů a jednotné měny a která v sobě zahrnuje vědomí společného občanství, nemůže nemít jistou rozpočtovou odpovědnost za rozvoj svých regionů a za své občany. Jak v USA tak i v EU existují velké disparity jak mezi regiony tak i jednotlivci. V EU jsou disparity v HDP na hlavu mezi státy větší než je tomu v USA (viz Mapa I.2); v USA je nerovnost mezi lidmi v rámci každého státu mnohem větší než je tomu v EU²². Bez ohledu na to zda je unie orientovaná na “volný trh” nebo na “sociální trh”²³, jsou peníze vydávány na podporu regionů, aby se mohly vypořádat se svými problémy rozvoje.

Kromě toho, i když je mobilita lidí, která má rovněž tendenci působit proti disparitám v produktivitě a životní úrovni napříč regiony, je vyšší v USA²⁴, je velikost rozpočtu na rozvoj v EU ve srovnání s americkým dokonce menší.

¹⁹ Větší podíl by mohl být alokován do odvětvových programů, avšak jako výsledek nezávislé volby členských zemí nebo regionů při jejich alokaci zdrojů z kohezní politiky. Kapitola II ukazuje, že tomu tak opravdu je.

²⁰ Rozdíly v institucionálním uspořádání mohou rovněž vysvětlovat některé rozdíly v odvětvové skladbě.

²¹ Co se nestability tohoto výběru týče, viz část I.3.

²² Podle Jesuit, D., Rainwater, L. a Smeeding, T. (2002), zhruba 16.5% lidí v amerických státech má v průměru příjem pod 50% průměru oproti 9% v EU. V posledním případě byl nejvyšší údaj na Slovensku (16%), mnohem nižší než nejvyšší údaj v USA 22% ve Washington DC).

²³ Viz návrh nové Smlouvy EU, článek 3.

²⁴ Údaje za vnitřní mobilitu lze jen obtížně srovnávat, poněvadž americké údaje se týkají pouze přesunu z jiného státu (v roce 2005, 2% výdělečně činných rezidentů se přestěhovalo z jiného státu během roku), zatímco údaje za EU se vztahují k přesunům z jiného (NUTS 2) regionu (1% v průměru v jednom roce): viz Evropská komise (2008f). Tato data ukazují, že vnitřní migrace je v USA velmi rozptýlená, zatímco v EU je koncentrovanější. V USA činí podíl výdělečně činných rezidentů, kteří se přestěhovali z jednoho z “top 10%” států (pokud jde o mobilitu a upraveno na velikost populace) bylo pouze třikrát větší než podíl těch, kteří se přestěhovali ze “spodních 10%” (3.4% oproti 1.1%); ve srovnání s 25x větším (2,5% oproti 0,1%). Vyšší mobilita v USA ve spojení s vyšším stupněm kulturní standardizace poskytuje lidem způsob sociální ochrany, který ve stejném rozsahu v EU neexistuje. Tím se vysvětluje nižší úroveň výdajů na sociální ochranu než je tomu v Evropě (viz D’Antoni, Pagano U. (2008)

Mapa I.2: Disparity v HDP na hlavu mezi státy v roce 2005: USA a EU

Pramen: Eurostat, NSI, DG REGIO

Skutečnost, že se řízení dvou rozvojových rozpočtů liší, je v souladu s tím co bylo možno očekávat s ohledem na rozdílné vývojové fáze obou unií. Americká federální vláda je výsledkem výběru učiněného před více než dvěma stoletími obdobně smýšlejícími komunitami. Ačkoliv je tato volba téměř perma-

nentně zpochybňována, vývoj ukazuje, že je stále silnější vlivem dlouhodobých účinků “New Deal”²⁵, a má vysoký stupeň legitimacy řídit přímo značný rozsah zdrojů určených na rozvoj a přímo intervenovat v regionech. Hybridní vláda EU je výsledkem relativně nedávného výběru účinného velmi nepodobnými komunitami, které byly po staletí ve vzájemném konfliktu. Nemá žádné federální pravomoci a vedle sebe koexistují velmi odlišné názory na to, jaké by měly být meze jejích pravomocí. Většinou se spoléhá na nižší úroveň vlády při alokaci zdrojů na rozvoj, stanovení priorit a řízení výdajů.

Doleji se tvrdí (část I.2), že současný model EU zaměřený na místo – ten přijatý pro kohezní politiku – má ekonomické zdůvodnění. Rovněž se tvrdí, že pokud je správně vytvořen a implementován tak, aby umožnil rozdílným mixům odvětvové intervence být adaptabilní na konkrétní místa, je tento přístup modernější a efektivnější způsob realizace ekonomického a sociálního rozvoje než odvětvové programy shora dolů. Avšak ponecháme-li tyto úvahy stranou poskytuje srovnání s USA jasný závěr : model politiky v současnosti přijatý v EU lze považovat za jediný možný přístup realizace politiky ekono-mického a sociálního rozvoje, který je srovnatelný se současnou etapou politického vývoje EU. Dokonce i tehdy, když by odvětvovým rozvojovým politikám byla dávána přednost před rozvojovými politikami zaměřenými na místa, nemohla by je EU přijmout, poněvadž by narazily na politický prostor členských států.

1.1.2. “Žádné společenství se nemůže udržet, pokud mají někteří důvod zpochybňovat společnou vůli”: poučení z historie

Otcové zakladatelé Evropského hospodářského společenství (EHS, později Evropská unie) měli smíšené pocity ohledně vytvoření regionální politiky Společenství. V preambuli k Římské smlouvě prohlásili, že *“si velmi přejí posílit jednotu svých ekonomik a zabezpečit jejich harmonický rozvoj snížením rozdílů mezi různými regiony a zaostávání méně rozvinutých regionů”*. I když je jejich územní uvědomělost z několika ustanovení Smlouvy patrná, neposkytli zakladatelé pevný základ pro založení autonomní regionální politiky Společenství²⁶.

Výběr byl záměrný ze dvou hlavních důvodů. Zaprvé existovalo všeobecné a pravděpodobně příliš optimistické mínění, že integrace samotná může přispět ke snížení regionálních disparit prostřednictvím podpory meziregionálního obchodu²⁷. Za druhé, zkušenosti s domácí regionální politikou v řadě zemí –Francie, Itálie a Německo – byly poměrně čerstvé a nepovažovalo se za vhodné je zdvojovat nebo nějakým způsobem do nich zasahovat²⁸. Bylo proto rozhodnuto transformovat stávající Fond Smlouvy Evropského společenství uhlí a oceli (v činnosti od roku 1951) určený pro rekvalifikaci a přesídlení dělníků na Evropský sociální fond zaměřený na zvyšování pracovních příležitostí.

Brzy několik faktorů podpořilo rostoucí poptávku po komunitární regionální politice počínaje rostoucím zájem o výši ekonomické a sociální disparity mezi členskými státy a regiony a zhoršujícím se problémem

²⁵ Jak zmiňují Dorf, M.C. a Sabel, C.F. (1998), je současná situace stále výsledkem “syntézy Nového údělu podle které všemocný Kongres deleguje mnoho ze své pravomoci odborným agenturám, které jsou kontrolovány soudy pokud porušují práva jednotlivce”, ačkoliv mnozí tvrdí, že toto uspořádání má své slabé stránky a nepřetržitě probíhající změny.

²⁶ Tyto odkazy lze zařadit do tří kategorií : podmínku zohledňování regionů, když se aplikují odvětvové politiky Společenství (zejména v zemědělství a společném trhu, jakož i specifická ustanovení pro *Mezzogiorno v italském* Protokolu připojeném ke Smlouvě); derogace všeobecných pravidel pro určité regiony (zejména podle pravidel o státní pomoci se zvláštním odkazem na německé spolkové země (*Länder*) hraničící s (kdysi) Německou demokratickou republikou a Československem a finanční nástroje EU s regionálními účinky (Evropský sociální fond, Evropský agrární poradenský a garanční fond a Evropská investiční banka mající explicitněji regionální dimenzi, která může upřednostňovat financování projektů v méně rozvinutých regionech).

²⁷ Viz Vanhove, N. a Klassen, L.H. (1987), str. 258.

²⁸ Viz Wallace, H. (1977), str. 140.

upadajících průmyslových oblastí. Avšak navzdory úsilí Komise a řadě usnesení Evropského parlamentu²⁹ Rada nepodnikla žádné kroky. Podmínky pro vytvoření regionální politiky Společenství nastaly ke konci šedesátých let a na počátku let sedmdesátých a byly vyvolány plánem na prohloubení vnitřního trhu a nastartovat Ekonomickou a měnovou unii a očekávanými nepříznivými dopady na regionální disparity.

Jak konstatovala Wernerova zpráva v roce 1970³⁰, *“realizace globální ekonomické rovnováhy může být vážně ohroženo odlišnostmi ve struktuře. Spolupráce mezi partnery ve Společenství ve věci strukturálních a regionálních politik napomůže překonání těchto těžkostí a rovněž tak umožní eliminovat deformace v konkurenci. Řešení velkých problémů na tomto poli usnadní finanční opatření kompenzace. V ekonomické a monetární unii nebudou strukturální a regionální politiky výhradně záležitostmi národních rozpočtů.”* První rozšíření Společenství v roce 1972 vytvořilo orientaci na změnu, když jak Irsko tak i Spojené království podpořilo nástroj nové politiky Společenství, který rovněž napohl snížení jejich čistého finančního příspěvku do Společenství³¹. Na pařížském vrcholném setkání v roce 1972 hlavy států formálně souhlasily s tím *“poskytnout nejvyšší prioritu korekcím strukturálních a regionálních nerovnováh ve Společenství, které by mohly být na překážku dosažení ekonomické a monetární unie....[a]...požádat orgány Společenství o založení Regionálního rozvojového fondu ...”*.

Regionální politika EU se nicméně stala skutečností, její motivace daleko překročila rámec pouhého kompenzačního nástroje pro nápravu dopadů tržní integrace. Závazek ze Smlouvy snížit regionální disparity ve Společenství byl považován za *“lidský a morální požadavek prvořadého významu”*. K tomuto cíli Zpráva komisaře George Thomsona, schválená v roce 1973³² iniciovala legislativní proces vytvoření Regionálního rozvojového fondu s pomocí dvou klíčových, trvalých bodů (kurziva doplněna):

- *“žádné společenství se nemůže udržet a mít pro lidi k němu patřící nějaký význam, pokud někteří z nich mají velmi odlišný životní standard a mají důvod zpochybňovat společnou vůli všech napomáhat každému členskému státu při zlepšování podmínek jeho lidí...Dlouhá historie a rozmanitost evropských lidí, historické a kulturní hodnoty, které jsou morálním bohatstvím každého regionu, činí ze zavedení moderní ekonomiky v každém regionu záležitost nejvyššího významu”*.
- *“Účelem regionální politiky je poskytnout oblastem trpícím regionálními nerovnováhami prostředky k jejich nápravě a umožnit jim dosáhnout rovnocennější konkurenční schopnost.*
- *Pokud toho bude dosaženo, pak bude možné, aby byly různé faktory produkce společenství plněji využívány a aby byly nevyužívané lidské zdroje a nedostatečně využívané sociální kapitál a infrastruktura plněji využívány”*.

Nová politika a její viditelnost (nikdo by neměl *“důvod zpochybňovat společnou vůli”*) byla jasně považována za nezbytný způsob nejenom pouhého garantování udržitelnosti integračního procesu, ale, což je mnohem důležitější, zajištění udržitelnosti samotného společenství, zejména vzhledem k *“dlouhé historii a rozmanitosti evropského lidu”*. Kromě toho byly velmi jasně definovány dva odlišné, i když _____

²⁹ Usnesení Van Campen v roce 1959; Usnesení Motte v roce 1960; Usnesení Birkelbach v roce 1964.

³⁰ Zpráva o realizaci ekonomické a monetární unie po etapách (8. říjen 1970), ve Věstníku Evropských společenství (1970). Viz rovněž o rok dříve : Komise Evropských společenství (1969).

³¹ Wallace, H. (1977).

³² Komise Evropských společenství, Zpráva o rozšířené Evropě (Thomsonova zpráva), COM (73) 550 def, 3. květen 1973. Zpráva rovněž tvrdila, že regionální nerovnováhy zahrnují i ty, které vznikají *“absence moderní ekonomické aktivity nebo přemíry závislosti... na zemědělství nebo upadajících průmyslových aktivitách”* které lze logicky nalézt v konkrétních zeměpisných oblastech s *“převahou zemědělství, v oblastech průmyslových změn a strukturální podzaměstnanosti”*.

doplňkové cíle nové politiky - efektivita a spravedlnost. Evropští občané požadovali, aby Společenství na jedné straně usilovalo o to, aby poskytovalo všem regionům (nebo místům) příležitost plně využívat svůj potenciál a dosáhly konkurenceschopnosti (efektivity), a na straně druhé prosazovat podobnější životní standardy pro všechny jednotlivce “v každém regionu” (spravedlnost).

Na počátku nebyla úloha úrovně vládnutí Společenství v nové politice vskutku příliš významná. Starý sociální fond a nový regionální fond – společně nazývané “Strukturální fondy” – byly oddělené, první z nich podporoval lidi při získávání nové kvalifikace, druhý zajišťoval infrastrukturu. Jejich celková velikost byla dosti malá (5% z celkového rozpočtu Společenství). Měly být rozdělovány na základě národních kvót pro financování projektů, které neměly dohodnutou jasnou strategii mezi Komisí a členskými státy s tím, že členské státy měly při schvalování projektu poslední slovo.

Silnější orientace na Společenství se vyvinula při reformách v letech 1979 a 1984, ve kterých se odrážel pokus zlepšit efektivitu politiky a vybudovat “integrovaný přístup” podle kterého by opatření EU a národní politiky mohly konvergovat³³. Spolu s opuštěním systému kvót pro alokaci zdrojů (nahrazen systémem indikativních rozsahů), byly členské státy požádány, aby předložily programy regionálního rozvoje, které by Komisi umožnily stanovit a projednat společné priority Společenství. Zavedeno bylo rovněž hodnocení ex-post společně se zveřejňováním periodických zpráv Komise o rozvojových trendech.

Kromě toho bylo více prostoru poskytnuto Komisi, aby prosazovala priority Společenství (prostřednictvím iniciativ a programů Společenství. Velikost regionálních fondů vzrostla v roce 1985 na zhruba 13% rozpočtu Společenství. Současně došlo k “vyšší míře konvergence”³⁴ mezi zeměmi a regiony při sumarizaci politických cílů, zaměřených současně na dimenze spravedlnosti a efektivity, což byl kontroverzní krok jak je rozebráno doleji³⁵.

Tyto kroky, společně s dohodou o Integrovaných středomořských programech z roku 1985, představovaly základ pro zásadní reformu za předsednictví Jacques Delorse. Výchozím bodem byl Jednotný evropský zákon, který Smlouvě připsal název “koheze” jako způsob “podpory ... celkového harmo-nického rozvoje”, společně s požadavkem změnit pravidla ovládající činnost Strukturálních fondů, hlavního nástroje k prosazování koheze. Revize Smlouvy v Maastrichtu v roce 1992 přidala prioritu “posílení ... koheze” jejím vložení do článku 2 jako jednoho z prostředků k dosažení cílů Unie, který je na stejné úrovni jako “založení ekonomické a měnové unie”. To bylo doprovázeno vytvořením Kohezního fondu ve Smlouvě pro země, které ekonomicky zaostávaly, a zaměřeno na zlepšení jejich ekologické a dopravní infrastruktury. Následná zvyšování zdrojů alokovaných do koheze znamenalo, že tyto zdroje přesáhly v roce 1993 32% rozpočtu EU. Tento vývoj byl následován podstatnou změnou způsobu jakým byla tato politika řízena.

Cíle a priority Společenství byly definovány jako referenční rámec pro alokaci zdrojů. Členské státy byly ve většině případů požádány o to, aby příslušným způsobem formulovaly programy a získaly souhlas Komise s jejich implementací. Tento nový strategický přístup byl zdůrazněn přechodem z ročního na víceletý rozpočet, což ve zvýšené míře odráželo myšlenku, že ekonomický a sociální rozvoj nemá tolik co do činění s budováním infrastruktury a poskytováním dotací firmám, ale spíše s podporou poskytování rozsáhlých balíků integrovaných služeb. Komise investovala lidské zdroje do projektování a realizace tohoto rámce.

Tento strategický rozvoj byl podpořen v sociální sféře v roce 1994 přijetím Evropské strategie zaměstnanosti, která se stala referenčním bodem projektování programů. Důležitost zapojení míst-

³³ Viz zpráva Lowe, P. in Info regio Panorama, Evropská komise (2008e).

³⁴ Viz Evropská komise (1984).

³⁵ Viz část I.2.

ních hráčů do politiky rozvoje, pokud má být úspěšná, se odrazila v zavedení “principu partnerství” podle kterého měly být regionální a místní orgány zapojeny do vytváření a implementace programu. Byl vytvořen Výbor regionů, zdůrazňující rostoucí úlohu regionální úrovně ve všech členských státech³⁶,

zatímco byl rovněž zaveden “princip doplňkovosti” zajišťující, aby výdaje financované Společenstvím pouze nenahrazovaly výdaje financované z národních zdrojů. Současně s tím podíl zdrojů alokovaných iniciativám přímo řízených Komisí vzrostl na 15% veškerého financování v letech 1989-93 (sníženo na 10% v letech 1994-99).

Reformu prosazovaly obavy z rozdílných dopadů technologických změn a politiky Společenství v záležitostech tržní integrace a liberalizace na regiony ³⁷. Jak bylo konstatováno ve Zprávách Padoa-Schioppa³⁸, *“existovala vážná rizika prohloubení regionální nerovnováhy v průběhu liberalizace trhu ... jsou zapotřebí adekvátní doprovodná opatření k urychlení změn ve strukturálně slabých regionech a zemích ... reformy a rozvoj strukturálních fondů Společenství jsou pro tento účel nezbytné”*. Tento přístup byl rovněž podnícen přistoupením Španělska a Portugalska v roce 1986, který podstatně prohloubil regionální disparitu v celém Společenství.

Nicméně, reforma byla motivována širším politickým zájmem, který vytvořil nezbytný politický kompromis, aby mohla být reforma nastartována. Pokud mělo být dosaženo pokroku v integraci trhů a zajištění volného pohybu osob, pokud měly být odstraněny bariéry protekcionismu, pokud měla postupně mizet národní autonomie při stanovení směnných kurzů a úrokových sazeb, bylo zřejmě na místě očekávat, že tentýž orgán odpovídající za tyto úkony by měl rovněž odpovídat za to, že všechna místa a všichni evropští občané dostanou stejnou příležitost mít z těchto změn prospěch a vyhnout se rizikům. Nová Unie bude potřebovat rozvojovou politiku, která zajistí legitimitu nezávislému Výboru členských států schopnému zajistit, aby všichni občané benefitovali z otevření nových příležitostí v souvislosti s integrací trhu a sjednocení měny a byli schopni se chránit proti rizikům. Samotná existence Unie to vyžaduje. Jak pravil Delors“...*Společenství, které je na prahu své transformace na unii uvědoměle přijaté muži a ženami Evropy ... nejenom sjednocuje národy, ale vytváří projekt nové společnosti”*³⁹.

Další politické cíle lze nalézt ke konci osmdesátých let a mezi těmi, kteří je prosazovali reformu byl hlavní postavou Delors. Koncepce soudržnosti byla uchopena a prosazována jako “Strategie budování států”⁴⁰ s cílem podpory federalistické vize Evropy a pro doplnění a vyvážení tržní filozofie zdůrazňující ekonomickou integraci⁴¹. V kohezní politice také mnozí spatřovali příležitost přesunout pravomoc od národních států na administrativní Regiony, což je vize inspirovaná přesvědčením, že národní státy potenciálně podporovaly nacionalistický konflikt, zatímco regiony by mohly lépe reprezentovat hodnoty společenství⁴².

Jak to však probíhá u všech velkých kompromisů, rozdílné kulturní a politické vize –populární, socialistické a liberální – se sbližují na společném jmenovateli. Všichni se shodnou na tom, že k tomu, aby mohla unie existovat, zejména poté co byly vytvořeny společné trhy a měna, potřebuje jasné a silné

³⁶ Podle Markse a kol. (2008), devadesátá léta představují maximální koncentraci reforem určených ke zvýšení “regionální autority”: Viz doleji, část I.4.

³⁷ Viz například Delors, J. (1989), str. 82.

³⁸ Viz Padoa-Schioppa a kol. (1987). Viz rovněž Cecchini, P., Catinat, M. a Jacquemin, A. (1988).

³⁹ Program Komise pro rok 1989, projev Jacques Delorse k Evropskému parlamentu a reakce na diskuzi, Strasbourg, 16. února a 15. března 1989, p. 8. K této interpretaci viz rovněž zprávu Meadows, G. v Info regio Panorama, Evropská komise (2008e).

⁴⁰ Viz Ross, G. (1995).

⁴¹ Viz Grant, C. (1994); Ross (1995); Hooghe, L. (1996); Hooghe, L. (1998).

⁴² K této vizi a jejím rizikům, viz Caracciolo, L. a Maronta, F. (2009).

rozvojové cíle. Kohezní politika, tak jak byla vytvořena, byla považována za nejlepší variantu vzhledem k historické etapě vývoje Unie, úloze národních států a omezené pravomoci náležející úrovni EU. Silné partnerství Francois Mitterranda a Helmuta Kohla, ekonomické a politické zájmy Španělska a role, kterou Felipe Gonzalez začal hrát v nové dynamice rozhodovacího procesu vytvořené po přistoupení Španělska a ochotou Margaret Thatcherové ke kompromisu, to vše přispělo k průchodnosti reformy a konečně i k její pozoruhodné stabilitě⁴³.

Od té doby byly architektura kohezní politiky revidována následkem neustálého hledání rovnováhy mezi podmíněností a subsidiaritou, jak je popsáno v kapitole II doleji (Box II.A). Rozšíření Unie na 27 velmi rozdílných zemích poskytlo další argumenty ve prospěch politiky zaměřené na to, aby umožnila všem lidem, bez ohledu na to kde žijí, mít prospěch z příležitostí vytvářených Unií. Finanční úspěch měnové unie a eura a současná mezinárodní finanční krize znovu zdůraznila nevyhnutelnost toho, aby EU měla rozvojové cíle. Důležitost územní uvědomělosti byla zvýrazněna tím, že do Smlouvy z Nice byla výslovně zařazena územní dimenze kohezní politiky společně s ekonomickou a sociální dimenzí. Nicméně, žádného významnějšího pokroku nebylo dosaženo pro to, aby kohezní politika získala pevnější koncepční základy nebo aby došlo k obrození kulturního a politického kompromisu který nastal na konci devadesátých let.

Pokrok učiněný při teoretické diskuzi nenalezl adekvátní přístup do poněkud uzavřené komunity kohezní politiky. Efektivita a spravedlnost byly zdůrazněny jako politické cíle společně tak, jak tomu bylo od samého počátku. I když během uplynulých 10 let byla "konkurenceschopnost" převažujícím klíčovým slovem v politických dokumentech, zůstala ve hře i sociální a ekonomická dimenze tak jako by mohla jakákoliv intervence kohezní politiky dosáhnout obojího. Projekt strategie celkového "rozvoje" – Lisabonská agenda - v roce 2000 nabídla potenciální příležitost k tomu, aby bylo o kohezní politice znovu uvažováno. Avšak bez sdílené koncepce politiky kolem které by bylo možno vybudovat silný politický kompromis, a proto, že několik členských zemí se zaměřilo na finanční stránky této politiky, se nepodařilo využít "Lisabonské" spojky jako způsobu orientace kohezní politiky na omezený počet priorit a na ty oblasti intervence ve kterých by původní přístup zaměřený na konkrétní místa mohl být nejúčinnější.

V této situaci postupně rok za rokem erodoval konsensus ohledně hodnoty přidané kohezním přístupem. Chybné pojetí spočívající v tom, že kohezní politika je buď vyrovnávací fond pro země nebo regiony nebo zdroj financování odvětvových politik EU získalo navrch. Objevily se protichůdné a scestné názory takže vyvstává nutnost obnovit společný základ pro diskuzi. Nezbytným předpokladem k tomu je pochopení ekonomického zdůvodnění politiky zaměřené na konkrétní místa.

I.2. Paradigma vázané na konkrétní místo : ekonomické zdůvodnění a řízení

Srovnání EU a USA a historické recenze zdůraznily koexistenci dimenzí efektivity a spravedlnosti v politice rozvoje. Jeden cíl, efektivita, se zabývá využitím potenciálu každého místa nebo regionu; druhý cíl (spravedlnost) se zaměřuje na zajištění rovných příležitostí pro jednotlivce bez ohledu na to, kde žijí. Tato Zpráva důrazně tvrdí, že v kontextu strategie zaměřené na konkrétní místa, existuje nutnost jasného rozlišování mezi těmito dvěma cíli a potřeba prosazovat je s pomocí odlišných intervencí. Jak bude ještě dále uvedeno, pokrok v prosazování cíle efektivity může napomáhat prosazování cíle spravedlnosti, ale nemusí to tak vždy být. Stejně tak obecně neplatí, že politika, která je vhodná k prosazování jednoho cíle, bude rovněž vhodná i k prosazování druhého cíle. Kromě toho, směřování obou cílů může vést ke

⁴³ O vyjednávání a sbližování jak economic and political interests that made it possible, see: Moravcsik, A. (1991); Marks, G. (1992, 1993); Pollack, M. (1995); Ross, G. (1995), p. 230-1.

zmatkům jak při implementaci tak i při diskuzích o této politice⁴⁴.

Pokračujeme-li dále, kapitola zkoumá ekonomické důvody paradigmatu vázaného na konkrétní místo a zkoumá cíle efektivity a spravedlnosti odděleně (podčást I.2.1 a I.2.2), odhaluje některé obvyklé mylné představy (podčást I.2.3) a uvádí řízení požadované přístupem vázaným na konkrétní místo (podčást I.2.4).

I.2.1. Cíl efektivity

V posledních letech, různorodá a měnící se výkonnost průmyslových a rozvojových zemí, jakož i pokrok v ekonomické teorii a empirické analýze, přivedly většinu vědců a politiků k tomu, že jsou opatrnější při objasňování růstu a disparit mezi místy a v tom co by vlády mohly a měly dělat pro to, aby stimulovaly růst⁴⁵. Existuje, nicméně, silná shoda v jednom aspektu, totiž v tom, že “aglomerace - hromadění” je jednou z hlavních hnacích sil růstu a rozvoje.

Husté aglomerace, sítě, růst a úloha veřejné akce

Koncentrace spotřebitelů, pracovníků a podniků v místě nebo oblasti, společně s formálními i neformálními institucemi, které aglomeraci “zahušťují” a drží pohromadě, je schopna vytvořit mimořádnosti a ve zvýšené míře i návratnost. Patří sem : větší pravděpodobnost setkávání firem a pracovníků, vstupy a základní prostředky jsou specializovanější, mezi nabídkou a růstem poptávky se vytváří účinný okruh, sdružování pracovníků a dochází k úsporám ve výzkumu a poskytování veřejných statků a služeb⁴⁶. Jak v průmyslově vyspělých tak i rozvojových zemích se zvyšuje koncentrace ekonomické aktivity, což je často v rozporu s koncentrací inovací. V zemích OECD existují mezi jednotlivými zeměmi velké rozdíly v HDP na hlavu, což je doprovázeno obdobnými rozdíly inovativní činnosti, produktivity a mírach zaměstnanosti s tím, že nejlepších 10% regionů produkuje zhruba 40% HDP⁴⁷. V Evropě, která je značně polycentrická, růst metropolitních regionů kolem hlavních měst často překračuje růst jinde, což je případ Atén, Budapešti, Dublinu, Helsinek, Londýna, Madridu, Paříže, Prahy a Stockholmu⁴⁸.

Důkazní materiály rovněž ukazují, že účinky aglomerace nejsou neomezené a že koncentrace aktivity není ani nezbytnou a ani postačující podmínkou vysokého růstu. Je již dlouho známo, že, jak zdůraznili New Economic Geographers, dopravní zácpy, zvyšování cen, znečištění vzduchu a vody a jiné nepříznivé vlivy na zdraví, životní prostředí a kvalitu života, zvyšující se náklady na městskou infrastrukturu a expanzi měst, sociální napětí a vysoká míra

⁴⁴ Jedním z příkladů odlišných názorů je hodnota, která je zapotřebí při zvyšování růstu země (nebo Unie) jako celku oproti zlepšování vnitřní rovnováhy růstu mezi regiony. Jestliže je cílem efektivita, neexistuje ze samotné definice možnost kompromisního řešení a mělo by se provádět “pumpování nevyužívaných regionálních kapacit” pokud to přispívá k celkové efektivitě. Jestliže je cílem spravedlnost, je zapotřebí se věnovat disparitám mezi jednotlivci a zvyšování růstu zaostávajících regionů není konečným cílem, ale může být prostředkem k dosažení cíle: může tudíž dojít k potenciálnímu kompromisu s celkovým růstem nebo efektivitou.

⁴⁵ Viz soubor dokumentů vydaných Aghion, P. a Durlauf, S.N. (2005). Zejména Rodrik, D.(2005) píše, že “zkušenosti z posledních dvou dekad zklamaly očekávání politických poradců, kteří se domnívali, že máme dobře nastavené politiky na podporu růstu”. Viz rovněž Zpráva o růstu 2008. Stejnou poznámku nenalezneme ve Světové bance (2008): viz doleji.

⁴⁶ Recenze literatury uvádí Pracovní dokument ke zprávě, Farole, T., Rodríguez-Pose, A. a Storper, M. (2009).

⁴⁷ Viz OECD (2009b). “Regiony” odkazuje na úroveň TL3 přijatou OECD (více než 2300 jednotek ve 28 zemích), což převážně odpovídá úrovni Eurostat NUTS 3.

⁴⁸ Viz OECD (2006b).

zločinnosti, které všechny vyplývají z aglomerace, mohou vyvážit benefity a způsobit ukončení procesu⁴⁹. Specializace může rovněž učinit aglomerace obzvláště zranitelnými vůči vnějším vlivům v globalizované ekonomice jak to ukazuje současná finanční krize. Současně existují příležitosti k růstu v oblastech ve kterých je menší koncentrace ekonomické aktivity. Mnoho venkovských oblastí má vysoké míry růstu. V zemích OECD, v období let 1995-2005, téměř polovina ze 78 metropolitních regionů rostla méně než celostátní průměr (včetně Bruselu, Kodaně a Osla)⁵⁰.

Kromě toho, ačkoliv je aglomerace hnací silou růstu a rozvoje, není tou jedinou silou. K tomu, aby region mohl růst, potřebuje často, aby působily zejména silné "síťové efekty", t.j., že je schopen mít prospěch z růstu ke kterému dochází jinde díky dopravě, energetice, ICT a jiným spojením. V Evropě, kde je prostor pro růst velkých aglomerací omezený a polycentrizmus je velmi vyvinutý, lze úspory ze zvýšené výroby a růstu generovat s pomocí "síťového připojení (*networking*) mezi největšími aglomeracemi a jejich zápolím" a s pomocí "*hustých sítí velkých a středně velkých měst*"⁵¹.

Nejdůležitější skutečnost, totiž to, že aglomerace (stejně jako síť regionů) nejsou nikdy pouze výsledkem působení tržních sil, musí být rovněž vzata v úvahu. Veřejná akce, která má konstantně explicitní nebo implicitní, přímé nebo nepřímé prostorové účinky, je rovněž důležitým faktorem. To se týká jak politik, které mají zjevně prostorovou dimenzi – nazývanou "prostorově uvědomělé" – a ty politiky, které ji nemají – občas označované termínem "prostorově slepé".

Pro jakoukoliv pokračující *aglomeraci* – t.j. takovou, která stále expanduje - je tomu dozajista tak, že závažná veřejnoprávní rozhodnutí jsou odpovědná za poskytování veřejných statků a služeb, které rostoucí populace potřebuje, jako je používání půdy, dopravních spojení a sítě vnitrostátní dopravy, obsluha průmyslových a komerčních stanovišť, vzdělávání a zdravotnické služby, policejní složky atd. Některá rozhodnutí přijímají místní orgány, ale často k tomu potřebují národní legislativu, finanční zásahy na celostátní úrovni a koordinované postupy v rámci celé země.

U pokračujících aglomerací je "ruka státu" zpravidla skryta za zdánlivě "národními" politikami a tím, co se nazývá "národní trendy". Národní politická opatření jsou vždy přijímána s tím, že mají na mysli určitá, konkrétní místa. Příkladem může být soubor politických opatření, která nedávna zpráva Světové banky o "Regeneraci ekonomického zeměpisu" nazývá "prostorově slepými", institucionální opatření jako jsou "*předpisy ovlivňující půdu, práci a mezinárodní obchod a sociální služby jako je vzdělávání, zdravotnictví a voda a sanitární služby*"⁵². I když budeme ignorovat významné, na kontextu závislé vlivy, pravidla o práci a mezinárodním obchodu, mají všechny ostatní instituce definované jako "slepé" nikoliv pouze vlivy, které ve velmi značné míře *závisí na místech*⁵³, ale jejich projekt je vždy značně *přizpůsoben místům*. Politická rozhodnutí se záměrně územním účinkem, která se zabývají otázkou zda v určitých oblastech rozšiřovat služby nebo je zajišťovat přes smlouvy či nikoliv, jsou přijímána současně s rozhodnutími soukromých agentur zda investovat kapitál či nikoliv a zda se stěhovat či nikoliv. Veřejná a soukromá rozhodnutí jsou tedy přijímána společně a vzájemně se posilují. Navíc projektování služeb (vzdělání, veřejné zdravotnictví, dodávky vody atd.) má tendenci získávat obrysy preferencí a zájmů lidí a podniků jejichž vliv na veřejné záležitosti je silnější. To je zejména zjevné v případě regulace užívání pozemků a urbanistického plánování. Samotná Světová banka (2008) tvrdí, že "*město musí*

⁴⁹Například, OECD (2006b) tvrdí, že u metropolitních regionů převyšujících 6 milionů lidí, je vztah mezi příjmem a velikostí populace negativní.

⁵⁰Viz OECD (2009b). Metropolitní regiony OECD definuje na základě své definice převážně městských regionů" (TL3 regiony s méně než 15% populace žijící v oblastech s malou hustotou) uzpůsobených velikosti městských center.

⁵¹V této věci viz Zprávu o jednání o růstu, zejména komentáře Ash Amin, Michael Storper a Philip McCann (ze kterých jsou převzaty citace v textu).

⁵²Viz Světová banka (2008), str. 22.

⁵³Tento bod je vskutku potvrzen po 240 stranách Zprávy, když uznává, že termín "instituce (územně slepé politiky) ... se zde používá ke kategorizaci politik, které nejsou explicitně navrhovány s přihlédnutím k území, avšak mají dopady a výsledky, které se v různých lokalitách mohou lišit".

uspokojovat požadavky svých dominantních nebo rostoucích průmyslových odvětví jak na nemovitosti tak i prostory“ (str. 142). Vysokopodlažní budovy, pozemky pro skladiště, pěší zóny, systémy metra – příklady uváděné ve Zprávě Světové banky – se týkají výběrů učiněných jako součást veřejných strategií, které jsou určeny pro konkrétní místa a reagují na konkrétní zájmy.

Územní hledisko se stává zřejmé v aglomeracích pokud negativním následkům další aglomerace již dále nelze zabránit a požaduje se národní veřejná akce, která by to omezila⁵⁴. Je to rovněž zřejmé v regionech ve kterých nefunguje proces aglomerace a veřejné zásahy nejsou zakrývány zdánlivě “přirozeným” zvýšením populace a HDP.

Silná územní povaha a vlivy většiny veřejných zásahů a institucí kladou značnou odpovědnost na vlády, aby rozhodly o tom zda poskytovat veřejné statky a služby či nikoliv a pokud ano, tak kde. V principu by vlády měly vždy zvažovat alternativy, hodnotit dlouhodobou návratnost a vyhodnocovat požadavky “dominantních průmyslových odvětví” a rozsah ve kterém jsou tyto požadavky udržitelné. Nicméně, obvykle omezené informace ze kterých čerpá výběr, obtížnost předvídat budoucí návratnost a existence silných soukromých zájmů snažících se ovlivnit rozhodovací proces ve svůj prospěch, činí jakékoliv úplné a objektivní hodnocení alternativ obtížné a pochybné. Skromnější avšak přiměřený přístup by měl zajistit, aby vládní rozhodnutí byla přinejmenším transparentní, ověřitelná a opravdu ověřená. Opona územní slepoty má tendenci tomu bránit, což může vést k bolestivým následkům. Omezuje informace týkající se rozhodnutí s významným územním dopadem a jejich veřejnou kontrolu, vede k tomu, že politici jsou snadněji ovlivnitelní zvláštními zájmy⁵⁵ a může to mít nepříznivé kumulativní účinky jak na efektivitu tak i spravedlnost⁵⁶.

Tato Zpráva tvrdí, že politiky, které se jasně hlásí ke svým územním dopadům a zajišťují veřejnou kontrolu, jsou nejlepší. To platí pro městské i venkovské oblasti, pro aglomerace a zaostávající regiony. Rozvojový přístup zaměřený na konkrétní místo a mající za cíl zvýšení efektivity by měl být pro tyto politiky vzorovým modelem. Ale co je to vlastně přístup zaměřený na konkrétní místo? Jaké je jeho ekonomické zdůvodnění? Jaké tržní a vládní pochybení řeší a jak? Jaká jsou rizika tohoto přístupu?

⁵⁴ To je třeba případ Japonska a Koreje, jakož i Nizozemí, kde se národní politiky v posledních dekadách pohybovaly sem a tam mezi podporou a omezováním rozvoje Randstadu. Viz OECD (2005b).

⁵⁵ To platí ještě více v případě, když se uplatňuje územní slepota v podobě zcela pasivní úlohy veřejného sektoru a neprobíhá žádné vyhodnocování před tím, než jsou intervence s územními následky implementovány. Příkladem toho je Světová banka (2008): Box 4.6, který má lákavý název “Hong Kong, Čína : tržní síly prosadily svou, vláda uposlechl”, a který vysvětluje, že “vláda zadala zakázku rozvoje města specializované organizaci ovládané zájmy soukromých developerů”. Za těchto okolností jsou dopady na efektivitu podřízeny všeobecně nerealistické domněnce “soukromých rozvojových zájmů” majících jak dokonalé informace tak i benevolenci, t.j. jednající v kolektivním zájmu. Povšimněte si toho, že “trust” ve velkých koncentracích soukromých zájmů, které se prosazují ve veřejných rozhodnutích a víra, že těkavost lze ignorovat, jsou dvě hlavní “intelektuální chyby”, kterých se dopouští větší částí ekonomické profese, jak již bylo zdůrazněno v souvislosti s nynější finanční krizí : viz například Acemoglou, D. (2009).

⁵⁶ Viz doleji v textu, zejména poznámka 58.

Tato Zpráva definuje *efektivitu* jako dosažení plné kapacity nebo potenciálu⁵⁷, znamenající hodnotu výstupu, kterého lze za předpokladu existence nemovitých zdrojů samotného místa dosáhnout, pokud budou využity všechny ekonomické a institucionální příležitosti a pokud funguje přiměřená aglomerace nebo síťový efekt. Zahrnuje proto jak statické tak i dynamické aspekty. Plná kapacita je tudíž výsledkem soukromých a veřejných úkonů, které buď zvyšují využití současné kapacity v daném čase (statický aspekt) nebo svou kapacitu v čase sama zvyšuje (dynamický aspekt)⁵⁸. Plná kapacita je tudíž determi-nována nikoliv danými technologickými podmínkami, ale prostřednictvím interakce ekonomických a politických rozhodnutí a institucí. Za druhé, záležitost dlouhodobé udržitelnosti potenciálu daného místa je obsažena v definici. Exogenní, územně uvědomělý veřejný zásah zaměřený na zvýšení efektivity v daném místě/regionu lze definovat jako opatření implementované vnějším subjektem, jehož cílem je dosažení plnějšiho využití kapacity zdrojů (movitých i nemovitých) než kterého by mohlo být jinak dosaženo.

Je třeba poznamenat, že exogenní zásahy prostřednictvím podmíněných grantů, nemohou být odůvodňovány prostým argumentem, že některá místa nejsou schopna získat dostatečný místní příjem k tomu, aby mohla podporovat rozvoj. Pokud by toto byl jediný účel, pak by vhodným řešením byly finanční převody do těchto míst. K tomuto účelu jsou vyrovnávací fondy používány na celém světě a nevyžadují žádnou aktivní podporu zvnějšku. Územně uvědomělé podmíněné granty, které jsou součástí rozvojových politik zaměřených na konkrétní místo, jsou však motivovány třemi odlišnými (i když vzájemně propojenými) typy tržních nebo vládních selhání :

- ekonomické instituce, které místo potřebuje tam neexistují, poněvadž jsou v rozporu se zájmy místních elit;
- formální a neformální ekonomické instituce se nerozvíjejí z důvodu setrvačnosti;
- existuje mnoho potenciálních aglomerací a exogenních veřejných aktivit jako podstatná součást procesu prostřednictvím kterého aglomerace fungují : poněvadž stát má velmi omezený přísun informací, jsou explicitní územní zásahy, které zvyšují ověřitelnost, zřejmě účinnější než “územně slepé” politiky.

Ponevadž potřebné ekonomické instituce nemusí být zcela záměrně místními elitami zvoleny, může změna nastat působením exogenní veřejné intervence.

Jak píše Douglass North, “*instituce se nezbytně nebo obvykle nevytvářejí k tomu, aby byly společensky efektivní; ony jsou, nebo přinejmenším jejich formální pravidla, vytvářeny proto, aby sloužily zájmům těch, kteří mají vyjednávací pravomoc vytvářet nová pravidla*”⁵⁹. Jak již bylo uvedeno⁶⁰, politická moc vybírat

⁵⁷ Tato definice je upravenou definicí Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G. a Walton, M. (2007).

⁵⁸ Čím delší je časový úsek se kterým se uvažuje v dynamické perspektivě, tím obtížnější je vyhodnotit jaký je potenciál a jaký vliv na něj mohou mít probíhající aktivity. Pravděpodobnější rovněž je to, že dochází ke kompromisům mezi krátkodobým zvýšením využívání kapacity a dlouhodobým udržitelným zvýšením potenciálu. Tento kompromis je relevantní s ohledem na veřejné aktivity, poněvadž dva cíle mají zpravidla odlišné distributivní účinky a jsou proto podporovány různými skupinami jednotlivců : nezvratné účinky často vyvolané jedním nebo druhým výběrem mohou využití kompenzačních mechanismů (kterými jsou distributivní účinky neutralizovány a zvolí se “nejlepší” alokační řešení) ztížit nebo i znemožnit (argument je převzat z Acemoglu, D., Johnson, S. a Robinson, J.A. (2005)). Neúplnost informací a existence kompromisů dále zvyšuje potřebu veřejných zásahů, které jsou ověřitelné a jsou předmětem silné veřejné kontroly.

⁵⁹ Viz North, D. (1993).

⁶⁰ Viz Acemoglu, D., Johnson, S. a Robinson, J.A. (2005).

ekonomické instituce závisí na stávajících politických institucích a na *de facto* dělbě moci, která zase závisí na distribuci zdrojů. Elity, které drží politickou moc si zřejmě nezvolí instalaci efektivnějších institucí, když se tím pravděpodobně sníží jejich podíl na zdrojích⁶¹. Může pak nastat situace ve které se politické a ekonomické instituce posilují navzájem, což je bludný kruh, který lze rozbít pouze endogením přesunem rovnováhy moci na které spočívá stabilita politických institucí nebo exogením zásahem zaměřeným na ustavení efektivnějších ekonomických institucí.

Tento rámec, který byl vytvořen pro analýzu spojení mezi růstem a národními ekonomickými institucemi, lze užitečně aplikovat na "místa". Ačkoliv místní elity někdy nestanoví pravidla pro zastupitelskou demokracii, odpovídají za to jak místní demokratický proces funguje. Navíc mají tendenci odpovídat za vytvoření a činnost mnoha místních ekonomických institucí, které ovlivňují dostupnost zvenčí, užívání půdy, vnitřní dopravní systémy, dodávku základních služeb, včetně způsobu jakým jsou národní služby (vzdělávání, zdravotnictví a často i bezpečnost) v místě implementovány. Tyto místní elity, z důvodů popsaných shora, si mohou často vybrat ekonomické instituce, které nejlépe vyhovují jejich vlastním zájmům, a při tom se chovají jako "*rentiérů*", kteří využívají svou moc k tomu, aby získali zpět více než činí jejich vlastní příspěvek k přidané hodnotě. V těchto případech může dojít k vytvoření "pasti" tím, že se vytvoří na věčné časy nevhodné instituce (co do efektivity), což může nastat v jakémkoliv místě bez ohledu na stadium jeho rozvoje.

Ve srovnání s tradiční literaturou o fiskálním federalismu, umožňuje neo-institucionální přístup vyřazení (neobhájitelné) hypotézy o benevolenci místních politiků. Obdobně navrhuje roli pro externí politiky, kteří by měli porušit místní ekonomickou a politickou rovnováhu a podporovat výběr efektivnějších ekonomických institucí. Externí politici nepotřebují být pokládáni za benevolentní. Důvodem jejich existence je výběr vhodných institucí, pokud je ovšem jejich zájem dostatečně vzdálen od distributivních účinků na místní úrovni a pokud je více propojen s dosažením celkového růstu (stejně tak i daňových příjmů, snížením sociálního napětí nebo větší legitimitou).

Za druhé, slabiny jak formálních tak i neformálních institucí mohou trvale přetrvávat a vzhledem k silné trasové setrvačnosti je nezbytný exogení veřejný zásah, který přivodí institucionální změnu..

Existuje široká shoda na tom, že jak formální tak i neformální instituce jsou pro místo předpokladem plného využití jeho potenciálu. Zde mohou pomoci různé koncepce : *agentura* jednotlivců nebo jejich schopnost jednat účinně při prosazování cílů⁶²; *víra* jednotlivců ⁶³ v jiné zástupce nebo stát, že budou plnit své závazky, *sociální kapitál*, nebo jiný aspekt "sociální struktury, který umožňuje určité aktivity hráčů v rámci struktury"⁶⁴; *důvěra*, že existuje "pravděpodobnost, že někdo provede něco co nám přináší takový prospěch, abychom se angažovali do nějaké formy spolupráce"⁶⁵; *institucionální kapacita*, neboli schopnost veřejných a soukromých místních institucí řídit a koordinovat kolektivní přijímání rozhodnutí⁶⁶; *demokratická účast na přijímání rozhodnutí* jako podmínka k tomu, aby místní výběrová řízení byla informovanější a více v souladu s preferencemi lidí a aby umožnila občanům a kolektivním orgánům svobodu experimentovat s řešeními při současné realizaci vzájemného monitoringu ⁶⁷. Všechny

⁶¹ Je tomu tak zejména tehdy, když se nemohou spoléhat na to, že jim bude ztráta uhrazena. Ostatní zástupci, jejichž vyjednávací síla se změnou zvětšuje, se nemohou důvěryhodně zavázat k tomu, že později dovolí, aby kompenzace byla poskytnuta.

⁶² Viz Sen, A. (1992).

⁶³ Viz Viz

⁶⁴ Viz Coleman, J.S. (1988).

⁶⁵ Viz Gambetta, D. (1988).

⁶⁶ Viz Pyke, F., Becattini, G. a Segenberger, W. (1990), zejména přednáška Brusco, S.

⁶⁷ Viz Dorf, M.C. a Sabel C.F. (1998). Viz rovněž Cohen, J. (1996).

tyto institucionální podmínky mají stimulovat rozvoj podporou angažovanosti lidí a jejich spoluprací, vytváření stimulů pro lidi v zájmu shromažďování znalostí a rozvíjení kolektivních projektů.

Problém všech těchto předpokladů je to, že nevznikají snadno a jsou vysoce setrvačné. Absence *agentury* má tendenci se přenášet z jedné generace na další. Totéž platí o absenci *důvěry*, poněvadž k tomu, "aby své děti chránili před nákladnými omyly, přenášejí na ně rodiče své konzervativní principy"⁶⁸. Je rovněž mnohem těžší budovat efektivní institucionální kapacitu pokud je kapacita nedostatečná pro samotný začátek. Totéž platí i pro demokratickou účast na rozhodovacím procesu. Všechny tyto instituce jsou "přenášecí historie"⁶⁹: čím méně má dané místo účinně fungující instituce, tím je méně pravděpodobné, že je bude mít v budoucnu a bude schopna využívat svůj produktivní potenciál. Exogenní zásah bude zřejmě zapotřebí k nastartování změny. Účelem pochopitelně není importovat instituce zvnějšku, ale vytvořit předpoklady, aby se mohly rozvíjet, vychýlit rovnováhu nákladů a benefitů pro místní hráče, aby začali budovat *agenturu, důvěru a sociální kapitál*, aby změnili přesvědčení a experimentovali s institucemi a demokratickou účastí. Jak praví Amartya Sen (1999), to, po čem voláme, je "*přispívat k podpoře a garantování skutečné svobody jednotlivců jako aktivních reprezentantů změny a nikoliv pasivních příjemců rozdělených benefitů*".

Tato druhá motivace pro exogenní intervence se vztahuje konkrétněji na místa, která zaostávají ve svém ekonomickém a sociálním rozvoji a u kterých je pravděpodobnější, že nastane "institucionální past". Avšak i u jiných míst mohou změny ve vnějším kontextu nebo na místě samotném (například ty, které nepříznivě ovlivňují jeho komparativní výhody) vyvolávat potřebu specifických institucí, které tam dříve nebyly nebo změnu stávajících institucí. Exogenní zásah může být rovněž zapotřebí k tomu, aby se dosáhlo "institucionální tloušťky" v místech nebo spolupráce mezi místy. Plnější využívání potenciálu často vyžaduje spolupráci mezi různými místy, které pro to nemusí vždy mít nutné institucionální podmínky.

Za třetí, existuje mnoho potenciálních územních distribucí ekonomické aktivity (mnoho potenciálních aglomerací). Exogenní veřejná aktivita – ať už viditelná a záměrná či nikoliv – je nedílnou součástí kumulativního kauzálního procesu vzniku konkrétní územní distribuce. Jelikož stát má velmi omezené informace o tom zda je jeden aglomerační vzorek lepší než druhý, měl by nastoupit viditelný a ověřitelný přístup k zásahům kdekoliv k nim dochází.

Aglomerace se spouštějí náhodně a z přirozených událostí nebo supra-místní veřejnou aktivitou (geopolitická rozhodnutí nebo války) nebo nečinností (selhání řešit problémy chudoby, sociální nebo etnické napětí nebo závažné ekonomické problémy jinde). Představují jednu z mnoha možných územních distribucí ekonomické aktivity, ke které může dojít. Převažující distribuce není nezbytně nadřazená ostatním možným distribucím co se týče efektivity. Jak již bylo uvedeno, existence aglomerace nutně neznamená, že je efektivní⁷⁰. Kromě toho, "*není jasné zda je příliš mnoho nebo příliš málo aglomerace při absenci regionální politiky*"⁷¹. To znamená, za předpokladu nedostatku relevantních informací, že jakákoliv veřejná aktivita s územními účinky musí být opatrná, ať už podporuje, zmírňuje nebo předchází aglomeračnímu procesu.

⁶⁸ Viz Guiso, L., Sapienza, P. a Zingales, L. (2008). Testují a empiricky dokazují mezigenerační přenos nedůvěry.

⁶⁹ Viz David, P.A. (1994).

⁷⁰ Viz Ottaviano, G. a Thisse, J.F. (2004).

⁷¹ Viz Puga, D. (2002). "Skutečnost, že se firmy a dělníci stěhují, aniž by zvažovali případné ztráty pro ty, kteří zůstávají, implikuje to – jak říká tento argument – že je zřejmě příliš mnoho aglomerace." Opomenutí zohledňovat dlouhodobé ztráty, které mohou vzniknout z aglomerace – buď vzhledem k neúplným informacím nebo záměrnou volbou tak nečiní – a prchavost komparativních výhod, jsou dalšími faktory ve stejném směru. "Na druhé straně" - jak pokračuje citace – "vzhledem k tomu, že když se firmy a dělníci stěhují, zcela nezohledňují prospěch, který přináší jiným firmám a jejich dopad na celkový růst a proto může být jen velmi málo aglomerace".

Existuje proto potřeba veřejné aktivity směřující k zahájení procesu prostřednictvím kterého by znalosti a preference všech těch, kteří žijí v místě byly vyvolány a agregovány a přijata rozhodnutí a jejich dopady předloženy ke kontrole a veřejné diskuzi. To je podstata rozvojových politik zaměřených na konkrétní místo a co územně slepé politiky nenabízí.

Transparentnost a ověřitelnost se rovněž požadují po jakékoliv veřejné aktivitě se zamýšlenými územními dopady vzhledem k silným vzájemným závislostem existujícími mezi místy. Zejména :

- přesun pracovních sil a kapitálu z míst s nevyužitými zdroji (často venkovské oblasti na periférii) prospívajících aglomerací (“centrum”) může snížit možný výstup oněch prvních míst o více než zvýší možný výstup oněch druhých míst a v takovém případě dostředivé síly ohrožují dlouhodobé cíle. To obzvláště platí tehdy, když kvalifikace těch, kteří migrují je těsně spjata s nemovitými zdroji oblasti, kterou opouštějí nebo když centrum již dosáhlo, nebo se přibližuje, bodu zmenšujících se výnosů;
- masový pohyb z venkovských oblastí může mít negativní následky pro udržitelnost celkového růstu tím, že půdu zbaví lidí, kteří se o ni starali;
- následné zbídačení venkovských oblastí může snížit kapacitu celkového procesu rozvoje reagovat na změny a nárazy tím, že migrující pracovní sílu zbaví místa kam by se mohla navrátit a alternativních zdrojů příjmu. Současná finanční krize nabízí znepokojivé příklady toho co se stane, když mantra územní slepoty zatemní otevřenou a demokratickou diskuzi o účincích tohoto druhu⁷².

Nejistota v tom zda je konkrétní vzor aglomerace nebo územní distribuce ekonomické aktivity je lepší nebo horší než jakýkoliv jiný musí být rovněž brána v úvahu, když se obhazuje supra-místní veřejná aktivita v okrajových oblastech. Existují rizika při pokusech “vyvážit” územní distribuci ekonomické aktivity investicemi do *periférie*. Předpokládaný “nevyužitý potenciál” *periférie* může také přestat existovat, jak se často stává. Politici mohou opomenout vytvořit nebo implementovat prostředky k uvolnění tohoto potenciálu, což není nepravděpodobné vzhledem k tomu jak málo je známo o tom co funguje a co ne ve veřejných intervencích. Intervence by mohla skončit omezením účinného procesu aglomerace a nedokáže docílit výsledků na periférii⁷³. Existují rovněž rizika pro veřejná rozhodnutí týkající se regionů postižených exogenními šoky. Při absenci životaschopných příležitostí nebo vzhledem

⁷² Živým příkladem tohoto fenomenu je masový pohyb lidí z venkovských oblastí v Číně do městských oblastí. Jak konstatuje Světová banka (2008) (str. 22 a 154-155), Čína, která během uplynulých 50 let prodělala vývoj tam i zpátky “od usnadňování po omezování mobility pracovní síly”, sledovala v několika posledních letech mantru ‘Přestavbové geografie’ “podporující mobilitu lidí jako svou prioritu” (str. xxii). Dopad této volby lze hodnotit ve světle současné finanční krize. Jak konstatoval časopis The Economist (2009) v článku nazvaném ‘Velká migrace do neznáma’), značný počet “čínských dělníků z venkova, kteří jsou zaměstnání mimo své domovské oblasti budou tento rok bez práce” - článek uvádí číslo 15 milionů (10% z celkového počtu) a 20 milionů následující týden. “Mnozí, jak úředníci doufají, se rozptýlí po venkově”, ale “v uplynulých letech ... miliony rolníků přišly o svou půdu ve prospěch neúspěšné urbanistické expanze (místní vlády masivně profitovaly z prodeje vyhrazené venkovské půdy developerům”, zatímco plány zdravotní péče na venkově byly v celé zemi odsunuty”; z tohoto důvodu mohou

“miliony nezaměstnaných migrantů zůstat ve městech, pokud nebudou protestovat tím, že přinejmenším zvýší kriminalitu”. Co se skutečně stane, je velmi těžké předvídat, ale jedna věc je již jistá : “Prezident Hu Jintao ... oznámil pro tento rok velké zemědělské dotace”. Opomenutí přiznat včas územní dopady intervence a opona územní slepoty mohou mít nejenom negativní sociální následky, ale mohou snížit flexibilitu a konec konců způsobit vznik protitřžních politik.

⁷³ Viz například případ francouzského územního plánování ze šedesátých a sedmdesátých let : Územní recenze Francie OECD tvrdí, že relokace center veřejného výzkumu mimo pařížský metroregion, prováděná ve jménu vyváženého rozvoje, je částečně odpovědná za zaostávání za svými hlavními konkurenty v EU v inovativní schopnosti.

k selhání politiky mohou veřejné intervence jen “prodlužovat agonii” regionu a odkládat jeho zotavení narušováním procesu kreativní destrukce, který zahrnuje opuštění starých technologií a otevřením cesty pro nové.

Nečinnost samozřejmě není řešení ani pro aglomerace či ostatní regiony. Opomenutí intervenovat by mohlo snadno vést ke snížení efektivity. Může dojít k omezení rozvoje centra, potenciál periferie může být ztracen a zaostávající region může ztratit svou znalostní bázi a dokonce se může dočkat eroze svých formálních a neformálních institucí.

Celkově lze konstatovat, že exogenní intervence (nebo ne-intervence) je tudíž součástí procesu prostřednictvím kterého dochází k aglomeracím a ostatní místa se rozvíjejí. Vzhledem k tomu, že politici mají omezené znalosti o tom jak a kde intervenovat, měly by být územní účinky všech národních a nadnárodních politik explicitní. Poněvadž mezi místy existují silné vzájemné vazby, musí se vyhodnocovat územní dopady exogenní intervence a srovnávat je v kontextu komplexní politiky zaměřené na konkrétní místa pokrývající všechny oblasti. Explicitní a viditelná územní uvědomělost intervencí exogenní politiky se pak může stát zárukou odpovědnosti, stimulem k větší péči vynaložené při přípravě politiky a iniciování vzdělávacího procesu ke zlepšování informací na kterých je založena veřejná aktivita.

Tři ekonomické důvody dohromady nabízejí silný argument ke zvyšování efektivity, územně uvědomělou a pro-aktivně exogenní intervenci. Platí pro všechny typy oblastí, jak městské tak i venkovské. Jsou obzvláště důležité pro zaostávající regiony, které jsou zejména náchylné k tomu, aby uvízly v “pastích nevyužívání” (nebo “pastích chudoby”⁷⁴), poněvadž mohou fungovat zároveň všechny tři : instituce často chybějí, moc elit má tendenci posilovat (vinou slabší demokratické účasti) a v mnoha případech dochází k odlivu kapitálu a pracovní síly. Existuje však zvláštní případ, konkrétní typ oblasti pro který exogenní intervence zvyšující efektivitu může mít hospodářský význam, ale který není zaměřen na zvyšování využívání kapacity regionu : *vylidňující se regiony společného zájmu*.

Jsou dvě vlastnosti, které charakterizují tento typ oblastí. Zaprvé, nemají žádný *nevyužívaný potenciál*, poněvadž nemají buď žádné komparativní výhody nebo poněvadž při úmyslné volbě bylo rozhodnuto nevyužívat potenciální výhody, které existují proto, aby se zachovaly “nenahraditelné zdroje” nebo rozmanitost. To se může týkat, například, odlehlých ostrovů nebo horských oblastí nebo oblastí s mimořádně extrémními přírodními podmínkami. Za druhé, existuje *národní nebo mezinárodní zájem o zajištění ekonomické a sociální životaschopnosti místní komunity* jako metody zachování životního prostředí. V takovýchto zvláštních případech je pro národní nebo mezinárodní komunitu jako celek odůvodnitelné lidem poskytovat kompenzace za život v této oblasti prostřednictvím výplaty dotací. To lze považovat za podporu efektivity pokud zvyšuje celkový sociální péče.

Intervence zaměřené na integrované soubory veřejných statků a služeb

Zdůvodnění exogenní intervence doporučuje, aby se nezaměřovala na finanční transfery pro firmy a jednotlivce, ale raději na poskytování integrovaných souborů veřejných statků a služeb prostřednictvím podmíněných grantů. Zahrnují statky a služby, které jsou tradičně poskytovány veřejným sektorem z důvodu selhání trhu, jako je zákon a pořádek, vzdělávání, školení, základní výzkum, dodávka vody a likvidace odpadních vod, podpora podnikání, doprava a zdravotní péče. Zvláštnost přístupu založeném na konkrétním místě je v tom, že jsou poskytovány v (integrovaných) souborech vlivem exogenní intervence. Zde se k tomu uvádějí tři zdůvodnění.

⁷⁴ K recenzi viz Azariadis, C. a Stachurski, J. (2005).

Zaprvé, zvýšení kvality předmětných služeb může přímo ovlivnit produktivitu podnikových investic a kvalitu života lidí bydlících v dané oblasti, což může mít dopad na příliv a odliv kvalifikované pracovní síly a inovátorů. K tomu, aby byly nejefektivnější však různé druhy zboží a služeb musí být integrovány, poněvadž existují vážné mimořádnosti v tom smyslu, že účinky jedné služby závisí na jiných poskyto-vaných službách. Efektivita zlepšení podnikatelského prostředí například závisí na dostupnosti vzdělávacích a školicích programů jakož i na zdravotních a sociálních službách; efektivita projektu městské obnovy závisí na dopravním systému, podpoře podnikání a tak dále. Exogenní intervence by proto měly být zaměřeny na poskytování souborů veřejných statků a služeb.

Za druhé, především v zaostávajících regionech, spočívá podstatná část vnější intervence v budování nebo posilování formálních i neformálních institucí, které má větší naději, že zapojí místní hráče a změní očekávání, jestliže se realizuje s jasnou perspektivou na zlepšení všeobecného blahobytu. Proces zlepšo-vání veřejných statků a služeb v místě vytváří podmínky pro změnu institucí a povzbuzuje odhodlání lidí k tomu nezbytných. Poskytování veřejných statků a služeb snižuje nejistotu a napomáhá vytvoření ohniska kolem kterého lze pravděpodobněji realizovat koordinaci a spolupráci⁷⁵.

Za třetí, veřejné statky a služby mohou podporovat podnikání a inovace poskytováním “reálných služeb” malým firmám – zlepšováním podnikatelského prostředí usnadňováním přístupu na vnější trhy, školením manažerů, zajištěním technických standardů, přístupem k úvěrům a tak dále. Strategii s vysokou návratností může být rovněž podpora výzkumu v místech ve kterých je již blízko k technologické hranici a přizpůsobování znalostní báze novým technologiím na ostatních místech.

Tato zdůvodnění vedou k poslední otázce, proč by tyto intervence měly být zaměřené na konkrétní místo.

Zdůvodnění intervencí zaměřených na konkrétní místo

V mezinárodní diskuzi na téma růstových strategií a veřejného řízení se dostává stále většího uznání názoru, že “jedna velikost se nehodí pro všechny”. Ekonomické instituce musí být navrhovány a utvářeny na základě všeobecných principů tak, aby vyhovovaly místnímu kontextu a aby v sobě obsahovaly místní znalosti.

Vycházíme-li z hlavních funkcí, které musí instituce plnit, musíme poznamenat, že “prvořadě ekonomické principy nelze překreslit do jediného institucionálního uspořádání”, že “každého cíle lze dosáhnout s pomocí velkého počtu různých metod” a že “umění reformy spočívá ve vhodném výběru z potenciálně nekonečného menu institucionálních projektů”⁷⁶. Místní znalost je nezbytná k určení institucí pro konkrétní místo. Vzhledem k tomu, že instituce schopné podporovat “zdravý, udržitelný tržní systém” jsou “vysoce specifické s ohledem na místní podmínky” a “obsahují vysoký stupeň mlčenlivého souhlasu” (t.j. mnoho znalostí, které potřebují, nelze převádět jako návrh projektu), musí být využívány místní znalosti a “participační politické instituce [o kterých lze uvažovat] jako meta-instituce, které iniciují a agregují místní znalosti a tím pomáhají vybudovat lepší instituce”⁷⁷.

Obdobný postřeh obsahuje Zpráva o růstu vypracovaná v roce 2008 komisí politiků a akademiků, která zkoumala úlohu vlády ve 13 poválečných, rychle rostoucích rozvíjejících se ekonomik. Kromě řady

⁷⁵ Viz Seravalli, G. (2006).

⁷⁶ Viz Rodrik, D. (2005).

⁷⁷ Viz Rodrik, D. (1999).

předpisů⁷⁸ zpráva varovala, aby “nekladl odpor tržním silám, které přitahují lidi do městských oblastí”, a zdůraznila, že samotné místo musí mít schopnost podporovat “proces sebeobjevování” k tomu, aby místní ekonomiky co nejvíce využily své komparativní výhody.

V praxi používaly předchozí odkazy pojmu “místní” ve významu “národní”. Stejná úvaha se však dá použít i na sub-národní ekonomické instituce. Instituce musí být střiženy na míru kontextu místa ve kterém poskytují většinou místní služby (voda, likvidace odpadů, místní doprava a tak dále) nebo služby na vyšší úrovni (jako je vzdělání, výzkum a inovace, právo a pořádek), jejichž efektivita, jak je nyní uznáváno, velmi silně závisí na tom, aby se přizpůsobily danému místu. To stále více platí pro ty formální a neformální instituce, které jsou předpokladem rozvoje : neexistují žádná všeobecná doporučení týkající se budování důvěry nebo sociálního kapitálu, které musí být navrhovány vždy podle daného místa. Avšak informace, které jsou nezbytné pro takovéto přizpůsobení nemají veřejné orgány exogenně zasahující, jejichž know-how obsahuje všeobecné principy a projekt systému na vytěžování místních znalostí. Jsou to však místní aktéři, kteří mají tyto potřebné informace a preference, kterými by se měl rozvoj institucí řídit.

Právě zde umožňuje koncepce zaměřená na místo učinit krok kupředu směrem od tradičních rozvojových politik. Nepředpokládá to, že exogenní stát ví všechno lépe. Místo toho počítá s tím, že informace nebudou úplné a navrhuje metodu ke snížení stupně neúplnosti. Vyžaduje, aby místní znalosti byly “objeveny a agregovány” a poté spojeny s celkovými znalostmi (běžné postupy a technické know-how obsažené v poskytování jakýchkoliv veřejných statků nebo služeb).

Abychom však místní hráče přiměli k tomu, aby prozradili své informace a své preference (bez ohledu na to zda jsou členy elity či nikoliv), musí je exogenní intervence povzbudit k aktivní účasti. Znamená to nabídnout jim jisté výhody a odměny za to, že se budou snažit, že převezmou rizika spojená s prozrazením svých názorů, že budou mezi sebou spolupracovat že rozvinou nová přesvědčení, vybudují důvěru a posílí účast v demokratickém procesu. Pokud to bude úspěšné, může to umožnit pozitivní kombinaci veřejných a soukromých investic. Pro supra-místní politiky je výzvou docílit tohoto výsledku a při tom si podržet vedoucí úlohu, podporu a monitoring. Aplikací společného přístupu na různých místech mohou srovnávat zkušenosti a iniciovat proces institucionálního vzdělávání.

Dalším důvodem pro přístup zaměřený na konkrétní místo je to, že silné vzájemné vazby, které existují mezi různými veřejnými statky a službami mohou být na místní úrovni plně využity pouze prostřednictvím aktivního zapojení místních hráčů a jejich znalostí. Integrace veřejných statků a služeb je úkol o jehož splnění je třeba se snažit místo od místa.

Politická rizika

Celkově je evidentní, že existují silné argumenty ve prospěch rozvojových politik zaměřených na konkrétní místo s cílem zvyšovat efektivitu. Je samozřejmé, jak bylo již řečeno shora, že tyto politiky jsou obtížné a riskantní, ale jsou méně riskantní než politiky jejichž územní dopady nejsou explicitní – než “územně slepé” politiky, kterých se všeobecně zastávají elity, které nemusí vyúčtovávat dopady své efektivy. Politiky zaměřené na konkrétní místo jsou rovněž méně riskantní než politiky, které se angažují pouze ve finanční redistribuci zdrojů převáděných z bohatších regionů do chudších, která často končí obohacením stávajících “rentiérů”.

⁷⁸ Zejména: sdělování “vize budoucnosti a strategie jak se tam dostat”; uzavírání dlouhodobých závazků; členění “ekonomickým otřesům, které sebou rozvoj může přinést”; “být komplexní, přesvědčit občany o tom, že oni a jejich děti se budou podílet na benefitech”; implementace impozantních veřejných investic do infrastruktury, vzdělávání a zdravotnictví. Viz Zpráva o růstu (2008).

Nicméně, politiky zaměřené na konkrétní místo v sobě zahrnují vyšší manažerské náklady než jiné politiky. Tyto náklady lze odůvodnit pouze tehdy, když přinášejí lepší výsledky k čemuž nemusí dojít, pokud nejsou intervence doprovázeny účinnými prostředky k mobilizaci místních hráčů, objevování znalostí a preferencí a získávání kompletnějších informací. Navíc i těchto nákladů se mohou zmocnit místní elity.

V tomto případě může nastat několik negativních dopadů⁷⁹:

- budou upřednostňovány investice do aktivit, které jsou nevhodné a nejsou v souladu s skutečnými nebo potenciálními komparativními výhodami⁸⁰;
- regiony jsou izolovány od trhů, čímž se vytváří kultura závislosti, kdy ve jménu dosažení “strukturální změny” se regiony začnou spoléhat na transfery, které ve střednědobém až dlouhodobém horizontu znamenají, že disparity se zvětší;
- odpovědnost za řízení a monitoring ustoupí ve prospěch subsidiarity, stávající elity se zabarikádují tím, že se budou opírat o neefektivní instituce a nástroje na extrahování renty získají nové palivo;
- neúspěch při budování správné rovnováhy v místě mezi podporou otevřenosti vůči novým myšlenkám a agentům a poskytnutím dostatku jistoty podnikům a jednotlivcům, kteří se zaváží do procesu investovat;
- neúspěch při koordinaci při nedostatečném zásobování některými veřejnými statky a službami a nadměrném zásobování některými jinými⁸¹;
- ztěžování mobility pracovní síly, bránění aglomeracím a snížení celkové efektivity.

Povšimněte si toho, že některé z těchto negativních účinků jsou stejné jako ty zdůrazněné v současné kritice kohezní politiky⁸² odhalené Světovou bankou (2008). Rozdíl spočívá v tom, že ve zprávě Světové banky je na tyto dopady nahlíženo jako na následek územně uvědomělých politik, zatímco tato zpráva je považuje za důsledek chybné implementace jakékoliv politiky s územními dopady (což, jak zde tvrdíme, se vztahuje na většinu politik, bez ohledu na to zda jsou označeny za územně uvědomělé či nikoliv).

To zdůrazňuje relevanci implementace pro rozvojovou politiku zaměřenou na konkrétní místo s cílem zvyšovat efektivitu. Do popředí proto vystupuje řízení, čemuž je věnována část I.2.3 doleji, která stanoví prostředky hodnocení implementace kohezní politiky.

I.2.2. Cíl spravedlnosti (sociální začlenění)

Je nesporné, že dosažení spravedlivého rozdělování sociální péče je jedním z cílů vlád. Existuje rovněž silící shoda v tom, že rozvoj se týká jak spravedlnosti tak i efektivity a že veřejná aktivita, v jakémkoliv

⁷⁹ Některá tato rizika jsou zmíněna v pracovním dokumentu ke zprávě Farole, T., Rodríguez-Pose, A. a Storper, M. (2009).

⁸⁰ To je zejména pravděpodobné tam, kde regiony přijmou politiku, která není založena na místně lokalizovaných zdrojích komparativních výhod resp. tam kde se pokoušejí napodobovat velkoobchod, který byl úspěšný v jiných regionech (např. pletora rádobý “Silicon Valleys”), jak uvádí Farole, T., Rodríguez-Pose, A. a Storper, M. (2009).

⁸¹ Absence koordinace v některých místech vyvolává nedostatečný přísun veřejných statků a služeb se silnými externími vlivy mimo dotčené místo a zároveň způsobuje nadměrný přísun, pokud každé místo nebere ohled na to, že ostatní místa poskytují podobné služby (např. multiplikace projektů na podporu vybavení pro omezený turistický trh, atd.).

⁸² Viz například komentář Guido Tabellini ve zprávě o slyšení na téma růstu.

stadiu rozvoje hospodářství, by měla sociální problémy řešit⁸³.

V Evropě narůstá tlak za větší pozornost vůči sociální problematice na úrovni EU⁸⁴. Existuje obava, že vysoká a stále se zvyšující nerovnost a rostoucí obavy z globalizace by mohly ohrozit hospodářskou integraci (*motivace tržní kompenzace*). Další obava plyne z faktu, že národní systémy sociální péče jsou ve stále větší míře omezovány rozpočtovými pravidly EU (*politicko-ekonomická motivace*). Třetím problémem je to, že existence EU je založena na předpokladu, že občané by měli požívat stejných práv (*federální motivace*). Neúspěšné snižování nerovnosti v několika evropských zemích a zvyšování této nerovnosti v jiných jsou známky svědčící o rozsahu tohoto problému⁸⁵.

Otázka, která je pro tuto Zprávu relevantní tedy není “zda” ale spíše “jak” by měly vlády řešit cíle dosažení spravedlnosti. Otázka zejména stojí tak, zda je racionální, aby byla nerovnost řešena rozvojovou politikou zaměřenou na konkrétní místo a nikoliv finančními transfery lidem bez ohledu na to kde žijí. Ještě před rozbořem této otázky je nejprve nutné vyjasnit koncepci nerovnosti a definovat cíle politiky⁸⁶.

Vícerozměrnost a sociální začlenění

Existuje široká shoda v tom, že žádná jediná dimenze není schopna zachytit blaho osoby a stupeň nerovnosti.

Život, který stojí za to žít, včetně příležitosti dosáhnout toho co jednotlivec považuje za důležité a rozšiřovat soubor svých možností, zahrnuje pracovní kvalifikaci, zdraví, vzdělání, bydlení, bezpečnost, příjem, pracovní podmínky, sebeúctu, úlohu při přijímání rozhodnutí a tak dále. Příjem je relevantní součástí těchto dimenzí, avšak nevyjadřuje je všechny, jak potvrzují empirické údaje⁸⁷. Příjem je jedním z faktorů při dosahování sociální péče, ačkoliv nemůže dosáhnout mnoha aspektů sociální péče a tudíž nemůže být považován za samoúčelný. Přístup ke schopnostem podle Amartya Sen vysvětluje, že schopnost jednotlivce přeměnit dané množství nějaké “komodity”, včetně peněz, na výkony, které jsou pro jejich život významné, závisí na kombinaci (sociálních a fyzických) podmínek a na přístupu k jiným “komoditám”, které politika často produkuje. Je skutečností, že několik dimenzí sociální péče velmi silně závisí na veřejných institucích realizujících základní úkoly a poskytujících veřejné statky a služby. Tyto

⁸³ A jak praví Zpráva o růstu 2008 : “hospodářský pokrok může být ohrožován rozbíječskou politikou, protesty a dokonce i násilnými konflikty. Opět platí to, že když nepřeváží etická stránka [závazek k rovnosti příležitostí], měla by převážet stránka pragmatická”. Podobná obava týkající se USA byla v uplynulých letech opakovaně vyjadřována časopisem The Economist s odkazem na mimořádné zvýšení příjmové nerovnosti v horním spektru distribuce. Doleji bude však argumentováno tím, že motivace efektivit se může stát politikou pro spravedlnost.

⁸⁴ Viz dokument o slyšení ke zprávě na téma sociální začlenění.

⁸⁵ Viz Atkinson, A.B. (2008a), Brandolini, A. a Smeeding, T.M. (2009).

⁸⁶ Pro následující viz rovněž pracovní dokument ke zprávě od Barca, F. (2009a).

⁸⁷ Relevanci sledování spíše vícerozměrových hledisek než pouhého příjmu při měření nerovnosti lze ocenit přezkoumáním výsledků Prvního evropského průzkumu kvality života. Příjmová deprivace se ukazuje být vhodná pro předpověď zařazování lidí podle kombinovaného indexu několika forem deprivace, přinejmenším pokud jsou alespoň země EU rozděleny podle příjmu a jednotlivců do kvartil. Ale ukazuje se, že země by byly do skupin rozděleny jinak, pokud by se příjem ignoroval a byly by použity jiné dimenze : zejména Španělsko, Malta a Kypr by byly zařazeny do vyšší skupiny, Řecko a Portugalsko do nižší, blíže k Rumunsku. Kromě toho, u některých dimenzí (zejména těch ovlivněných poskytováním veřejných služeb), by rozdělení zemí bylo radikálně odlišné oproti tomu jak ukazuje příjmové hledisko.

rozdílné dimenze jsou rovněž navzájem závislé co do svého účinku na sociální péči⁸⁸.

Tato vícerozměrová perspektiva získává stále větší míru souhlasných stanovisek jak dokumentují nálezy z konference OECD o otevírání mysli s názvem “Globální projekt k měření pokroku společností”⁸⁹. Evropská unie již dříve přijala, prostřednictvím procesu sociální ochrany a procesu sociálního začleňování, závazek spolupracovat s členskými státy při snižování nerovnosti⁹⁰. Tato politická a metodická diskuze využívá koncepce “sociálního začleňování”, která pro všechny občany zahrnuje přístup k základním zdrojům, sociálním službám, pracovnímu trhu a právům nutným k “plné účasti na hospodářském, sociálním a kulturním životě a možnost užívat životní standard a sociální péči, který se považuje ve společnosti ve které žijí za normální”⁹¹. Společně s vícerozměrovým přístupem tato koncepce rovněž zahrnuje práh a mezilidské pojetí nerovnosti a silně se zaměřuje na proces prosazující větší rovnost.

Vycházejí z této perspektivy, akademické diskuze⁹² a různých zpráv o mezinárodní politice⁹³, je možné vypracovat provozní definici *sociálního začlenění*. Lze jej definovat jako rozsah ve kterém, vzhledem k vícerozměrovým výsledkům, mohou všichni jednotlivci (a skupiny) požívat základních standardů a disparity mezi jednotlivci (a skupinami) jsou sociálně přijatelné, a proces prostřednictvím kterého jsou tyto výsledky dosahovány je participační a spravedlivý.

⁸⁸ Příkladem lze uvést tři dimenze, které jsou relevantní, řekněme, pro migrujícího dělníka : služby nebo pravidla pro přístup na trh práce; rozsah oprávnění a sociální normy ovlivňující “akceptaci dělníka”.

Koncentrace na jakoukoliv z těchto dimenzí může být zavádějící. Dodržování nebo garantování spravedlivých pracovních pravidel nemusí vylučovat ostatní dva faktory přinášející vážné nerovnosti. Poskytování příjmových transferů jako kompenzace nedostatku pracovních příležitostí by mohlo, na druhé straně, produkovat velmi rozdílné výsledky, a dokonce i zvyšovat nerovnosti, jestliže ostatní dva faktory silně ovlivňují schopnost vhodně využívat tyto finanční prostředky.

⁸⁹ Viz webová stránka www.OECD.org/progress. Viz rovněž Giovannini, E., Hall, J. a Mira d’Ercole, M. (2007). V červnu 2007, na Světovém fóru v Istanbulu, Evropská komise, OECD, Organizace islámské konference, Organizace spojených národů, Rozvojový program OSN, a Světová banka podepsali “Istanbulskou deklaraci” konstatující, že “se zrodil konsensus o potřebě zajistit měření společenského pokroku v každé zemi jdoucí až za konvenční opatření” a vyzývají “statistické úřady, veřejné a soukromé organizace a akademické odborníky, aby spolupracovali se zástupci jejich komunit s cílem vytvořit prvotřídní informace vycházející z faktů, které mohou být využity v celé společnosti pro formování sdíleného pohledu na společenský blahobyt a jeho vývoj v čase”. Viz rovněž dokumenty předložené na konferenci organizované společně Evropskou komisí a Parlamentem v listopadu 2007, “Měření pokroku, Skutečné bohatství a sociální péče národů”. Předseda Komise Manuel Barroso poznamenal jak se nevhodně vytvářené HDP podílí na klimatických změnách a životním prostředí a komisař Joaquín Almunia konstatoval, že “... [HDP] by neměl být považován za měřítko celkového pokroku společnosti. ... Existuje jasná potřeba nalézt opatření jdoucí za HDP.”

⁹⁰ K tomuto viz Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B. a Nolan, B. (2007).

⁹¹ Viz zejména definici sociálního začlenění obsaženou ve Společné zprávě o sociálním začlenění (str. 10).

⁹² Viz pracovní dokument ke zprávě Omtzigt, D.J. (2009).

⁹³ Společně s definicemi obsaženými ve Společné zprávě o sociálním začlenění z roku 2004, viz zejména : Marlier a kol. (2007), metodicky orientovaný objem převzatý ze Zprávy o sociálním začlenění z roku 2005; Zpráva o “sociální kohezi” připravená pro Radu Evropa (2007); model vyvinutý v kontextu zpravodajské činnosti Světové banky ve snaze definovat pojetí “spravedlnosti” a “spravedlivá rozvojová politika”; nezávislá recenze (spravedlnost a svoboda : konečná zpráva o hodnocení rovnosti, 2007), objednaná vládou Spojeného království ve věci kauz pokračující nerovnosti v britské společnosti, která čerpá z přístupu ke schopnostem Amartya Sen.

Tato definice zachycuje jak práh tak i mezilidské pojetí nerovnosti : *koncepce prahu*, kde úspěch společnosti spočívá v tom, že každému garantuje určité *základní standardy*, které závisí na sociálních

preferencích a postojích⁹⁴; kde úspěch společnosti spočívá v tom, že zajišťuje, aby *disparity mezi jednotlivci* (nebo skupinami) byly společensky přijatelné. Obě koncepce jsou doplňkové, ale rozdílné. Jestliže dojde ke snížení disparit, může se podíl lidí, kteří klesli pod práh zvýšit a naopak, když rostoucí podíl lidí dosáhne základního standardu, mohou se disparity zvýšit.

Odkaz na *participační a spravedlivý proces* vychází z myšlenky, že obě dimenze a prahy používané při definování sociálního začlenění musí být ustaveny s pomocí demokratického procesu ve kterém každý dostane příležitost formovat svá očekávání a vyjádřit je, vyměňují se informace, provádí se veřejná kontrola a zaznívá kritika a rodí se konsensus o tom, které dimenze jsou relevantní a co je “základní”⁹⁵. To je podmínkou k tomu, aby byl místní výběr informovanější a v souladu s preferencemi lidí a k tomu, aby občané a kolektivní místní hráči měli volnost experimentovat s řešeními, zatímco provádějí vzájemný monitoring⁹⁶. *Vícerozměrové výsledky* by měly identifikovat *zásadní příležitost lidí žít ve shodě se svými hodnotami a volbou a překonávat své podmínky*. Odkaz na podmínky podtrhuje to, že politiky sociálního začleňování by se měly orientovat co nejvíce na ty faktory, které jsou mimo kontrolu jednotlivce⁹⁷. Tyto faktory zahrnují jak osobní vlastnosti zděděné nebo získané během života (pohlaví, tělesné rysy, sociální zázemí, atd) jakož i kontextuální faktory včetně fungování veřejných institucí, které mohou ovlivňovat každého nebo konkrétní *skupiny* sdílející určité rysy (náboženství, kultura, názor, atd).

Na tomto základě lze “politiku zaměřenou na konkrétní místo s cílem dosáhnout sociálního začlenění” definovat jako⁹⁸: územní strategii na zlepšení sociálního začlenění v jeho různých dimenzích prostřednictvím poskytování veřejných statků a služeb, garantováním společensky dohodnutých základních standardů pro všechny a zlepšením sociální péče těch nejméně zvýhodněných.

Jaké je ekonomické zdůvodnění této strategie? Proč je zapotřebí exogenní intervence v místě k tomu, aby se prosadilo sociální začlenění? Proč by se měla soustřeďovat na veřejné statky a služby pokud nastane exogenní intervence? A proč by se přizpůsobení a implementace této politiky měla ponechat na místní úrovni?

Zdůvodnění exogenních územně uvědomělých veřejných intervencí ...

Všeobecně platí, že co se týká efektivity, exogenní intervence zaměřená zlepšení sociálního začlenění je garantována pokud stav “nedostatečného”⁹⁹ sociálního začlenění (buď ohledně počtu lidí nacházejících

⁹⁴ Myšlenka, že individuální deprivace by měla být definována s odkazem na práh určený na bázi toho co je “obvyklé nebo alespoň podporované a schvalované ve společnostech do kterých jednotlivci patří” sahá zpět do šedesátých let a později k Townsendovi (viz Townsend, P. (1979)). Viz rovněž Omtzigt, D.J. (2009).

⁹⁵ Viz Sen, A. (1999).

⁹⁶ Viz Cohen, J. (1996); Dorf, M.C. a Sabel, C.F. (1998); Rawls, J. (1999).

⁹⁷ Viz Bourguignon a kol. (2007). Tento důraz koresponduje s myšlenkou, že ty rozdíly ve výsledcích a příležitostech mezi lidmi, které závisí na jejich snažení, by neměly být primárně veřejným zájmem. Vychází rovněž z uvědomění si negativního efektu, které může vyvolat řešení rozdílů na úsilí, které lidé vynakládají, poněvadž jejich stimulace k řešení jejich podmínek s pomocí osobního úsilí může poklesnout, pokud budou vědět, že kolektivní/veřejné úsilí bude tak jako tak učiněno k tomu, aby se docílilo stejného výsledku. Tvorba politiky si musí být tohoto napětí vědoma a řešit jej, ale nesmí očekávat, že jej vyřeší snadno. Rysy života osoby, které jsou “nezávislé na volbě” zahrnují v každém okamžiku nejenom ty, které zdědila po předchozí generaci, ale rovněž ty, které byly následkem nevratných výběrů a úsilí, které tato osoba během svého života vynaložila s tím, že totéž úsilí může vytvořit velmi odlišné podmínky v závislosti na externích, nekontrolovatelných faktorech.

⁹⁸ O problematice prahu a mezilidských cílech a orientaci na sociální péče “těch nejméně zvýhodněných”, viz opět Bourguignon a kol. (2007).

⁹⁹ “Nedostatečný” je patrně sociální koncept závisející na sociálních preferencích a postojích společnosti, které se časem mění.

se pod prahem nebo ohledně mezilidských disparit) přetrvává a ekonomické sociální síly nejsou schopny to změnit. Jinými slovy, existuje “past sociálního vyloučení”¹⁰⁰, kde je sociální vyloučení definováno jako opak sociálního začlenění¹⁰¹. Existují čtyři hlavní důvody pro to jak může taková past vzniknout.

- První je stejný jako u pasti nevyužívání : silná setrvačnost , která charakterizuje formální a neformální instituce, které mohou vysvětlit proč se *celé místo nebo* region nerozvíjí a tím sociálně vylučuje většinu svých občanů:

Zbývající tři mohou přinášet přetrvávající nerovnosti *v rámci jednoho místa* zatímco místo samo může vzkvétat :

- *Podmínky se přenáší dočasně* z jedné generace na další a mají tendenci reprodukovat stejnou distribuci příležitostí nebo jejich absenci.
- *Výsledky závisí na minulých výsledcích*, takže jednotlivá úsilí nejsou závislá na tom, co se stalo v minulosti a proto mají minulé výsledky tendenci být zachovány na věky¹⁰². Tento efekt je zejména silný tehdy, když opakující se selhání doáhnout výsledků ve skupině vede ke vzniku sebeponižování.
- *Za třetí, politika a instituce jsou samotné závislé na minulých výsledcích*. Jak již bylo řečeno shora, politická pravomoc vybírat ekonomické instituce závisí na stávajících politických institucích a alokaci “*de facto moci*”, která zase závisí na rozdělování zdrojů. Elity, které drží politickou moc se snaží nevybírat instituce vyhovující ekonomické efektivitě pokud by to znamenalo snížení jejich podílu na zdrojích. Namísto toho se snaží činit takový politický výběr, který jejich podíl udrží nebo zvýší. Tímto postupem iniciují proces s pomocí kterého se politické a ekonomické instituce navzájem posilují a nerovnosti se zakonzervovávají (což, jak uvedeno shora, může také vyvolat neefektivnost). Stejně tak je pravděpodobné, že to povede k deformovanému poskytování veřejných statků a služeb¹⁰³.

Tyto tři faktory se vzájemně doplňují a kombinují. Zejména odvrácení vlivu mezigeneračního přenosu a minulých výsledků bude vyžadovat značnou politickou ochotu učinit tak, aby se třetí faktor eliminoval.

¹⁰⁰ Tato definice a některé motivace znovu úzce následují ty, které uvedl Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G. a Walton, M. (2007), pro jednorozměrovou koncepci spravedlnosti.

¹⁰¹ O tom, aby byla tato podmínka vyhovující, viz pracovní dokumentaci ke Zprávě od Barca, F. (2009a).

¹⁰² Například, narodit se jako dcera nebo syn ředitele konkrétní firmy jim umožňuje získat znalosti o tom, jak se řídí firma s tím, že všechny ostatní věci jsou si rovné, což je činí více “nepostradatelnými” (ve smyslu teorie firmy Oliver Harta) než ostatní, je pro ně přínosné firmu kontrolovat, což zase vytváří stimul k vyššímu úsilí, což zase přinese vyšší výsledek.

¹⁰³ Obzvláště odhalující příklad nabízí rozvoj Istanbulu. Jak zcela jasně nastínil Caglar, K. (2005), v první fázi velmi rychlého rozvoje města a velkého přílivu migrantů, nastoupilo sociální začlenění jako výsledek velmi vysoké poptávky po pracovní síle, akumulace kapitálu, které mohli imigranti dosáhnout tím, že si přivlastnili půdu a stali se *de facto* vlastníky svých obydlí a vlivu, který vykonávali prostřednictvím svých sítí na rozhodnutí přijímaná politickou elitou ve věcech poskytování veřejných statků a služeb (populistický evolucionismus). Počínaje polovinou osmdesátých let nastala změna ve složení migrantů, od těch přicházejících z oblastí se kterými Istanbul tradičně obchodoval k těm z východních a jihovýchodních provincií zasažených těžkou krizí, kde velmi často “nebylo kam se vrátit”. V tomto kontextu nastaly tři změny : poptávka po pracovní síle se stala nestálější, masivní přílivy kapitálu posunuly chování elit pryč od od povolování “ilegálního vyvlastňování” a ex-post poskytování služeb na plánování partnerství s vlastníky půdy a zastavilo akumulaci kapitálu imigranty a neformální sítě nepřežily rychlý rozvoj města. To mělo za následek značný vzrůst sociálního vyloučení a zvýšení koeficientu Gini mezi léty 1984 a 1994 od 0.43 na 0.58.

Bez ohledu na důvody pasti sociálního vyloučení, znamená jejich překonání odklon od endogenně determinovaných výběrů. Tato změna může občas nastat, poněvadž “přesun politické rovnováhy přináší vlády nebo reformní skupiny uvnitř vlády, které chtějí změnu”¹⁰⁴. Naopak, změnu požaduje “exogenní intervence” vnější instituce, která má dost moci, schopnosti a kredibility k tomu, aby podporovala vnitřní akci.

Intervence zaměřené na integrované soubory veřejných statků a služeb

Existují dva hlavní důvody, proč by se územně zaměřená sociální politika začlenění měla zaměřit na poskytování integrovaných souborů veřejných statků a služeb.

Zprv, několik dimenzí sociální péče je povětšinou determinováno úspěchem nebo neúspěchem veřejných institucí poskytovat integrované soubory veřejných statků a služeb. Podle toho by exogenní úsilí mělo být soustředěno na toto zboží a služby : zdravotní péče, vzdělání, bydlení, právo a pořádek, pracovní podmínky, dopravní služby a tak dále. Mělo by se rovněž zaměřit nejenom na to, aby tyto služby byly dostupné, ale také na to, aby lidé k nim měli přístup a mohli tak mít z jejich poskytování prospěch : nabývání vědomostí ze vzdělávání, využívat výhod veřejné dopravy, atd. K dosažení tohoto výsledku je nezbytná aktivní účast potenciálních příjemců. Ve snaze převést všechny shora zmíněné jednotlivce přes dotčený práh se tento přístup rovněž vyhýbá omezením zaměřeným na “skutečně potřebné” a obnově části společnosti označené nálepkou “chudí”. Otázkou ovšem zůstává jak zvolit relevantní dimenze a jak nastavit prahy (viz doleji).

Druhým důvodem je to, že jako v případě exogenních, na efektivitu zaměřených intervencí, mají neformální a formální instituce – jejichž nedostatky mohou zavinit vznik pasti sociálního vyloučení - větší naději na to, aby byly vybudovány nebo posíleny, pokud má být dosaženo hmatatelných výsledků ohledně veřejných statků a služeb. Tyto výsledky se stávají prostředkem s jehož pomocí je dosaženo konečného cíle výstavby instituce.

Zdůvodnění politiky zaměřené na konkrétní místo

Exogenní politika sociálního začlenění musí být zaměřená na konkrétní místo, poněvadž povaha sociálního vyloučení a efektivita jakékoliv intervence s vyloučením bojovat jsou ovlivňovány “místem” ve kterém daná osoba žije. V literatuře o nerovnostech se tato skutečnost obecně uznává jenom co se týče bezprostřední skupiny v níž jednotlivec žije - domácnosti. Nicméně, okolní podmínky a sociální péče jednotlivců jsou rovněž ovlivněny širší územní komunitou se kterou vzájemně reagují, včetně jejich přirozených a kulturních pramenů a veřejných institucí.

V první řadě musí měření sociálního začlenění vzít do úvahy “místo”. Ačkoliv je sociální péče jednotlivců ovlivňována celou řadou faktorů – jejich společenským zázemím, neformálními nebo formálními vědomostmi, které získali, jejich pohlavím a sociálně-kulturní skupinou ke které patří, bude povaha tohoto vlivu záviset na místě ve kterém žijí a na komunitě se kterou vzájemně reagují. Rozsah, ve kterém jsou jednotlivci spokojeni se svými vrozenými nebo získanými vlastnostmi, je rovněž často závislá na místě stejně jako jejich preference – jak bylo již řečeno shora, oni vskutku částečně sami definují co je “místo”. Rovněž se musí brát zřetel na skutečnost, že pro většinu lidí výnosy, které získávají ze svého úsilí závisí na jejich podmínkách, které opět závisí na místě ve kterém žijí. Jejich kvalifikace je proto často spojena s jinými lidmi nebo zdroji se kterými pracují.

¹⁰⁴ Viz Bourguignon a kol. (2007).

Za druhé, dva institucionální případy pastí sociálního začlenění jsou velmi silně závislé na kontextu. Rozhodnutí o poskytování hlavních veřejných statků a služeb, které ovlivňují sociální začlenění zpravidla přijímají místní elity, což znamená, že sociální deprivace pravděpodobně vykáže významný územní rys, zatímco neformální a formální instituce jsou rovněž silně závislé na kontextu.

Existující, byť jen v omezené míře, údaje pro Evropu potvrzují, že nerovnost a sociální začlenění jsou územně koncentrovány. Polarizace nerovnosti v příjmech není dobře vyjádřena disparitami v příjmu na hlavu mezi regiony (definované na úrovni NUTS 2), poněvadž se to odehrává na subregionální úrovni¹⁰⁵. Územní koncentrace sociálního vyloučení vzniká v “kapsách” městských, předměstských nebo venkovských oblastí, které často sousedí s oblastmi s přiměřeným nebo dokonce vysokým životním standardem¹⁰⁶.

Za třetí, efektivita politiky závisí na místech. Schopnost přístupu ke službám a k využívání sociálních transferů velmi silně závisí na podmínkách, které jsou závislé na kontextu. Návrh intervencí musí zohledňovat “technologické spoje” mezi lidmi a místy, poněvadž produktivita osoby často závisí na kontextu nebo prostředí ve kterém pracuje¹⁰⁷. Efektivita jakékoliv dané “odvětvové” intervence zaměřené na konkrétní aspekt sociální péče závisí na jiných “odvětvových” intervencích prováděných v téže místě. Právě na místní úrovni proto dochází k integraci souborů služeb.

Za čtvrté, co se provozních záležitostí týče, schopnost politik zaměřených na konkrétní místo mobilizovat místní hráče a dát jim příležitost experimentovat s řešeními, provádět monitoring a participovat na vyhodnocování dopadů, může umožňovat řešení tří základních problémů týkajících se implementace politiky sociálního začlenění.

- *Volba dimenzí a ukazatelů.* Riziko paternalizmu, výběr dimenzí i ukazatelů, které neodráží preference lidí, stále převažují. Mohou být redukovány v kontextu politik zaměřených na konkrétní místo s pomocí experimentálního přístupu, kdy jsou aktéři mobilizováni a vykonávají monitoring zvoleného výběru. Rovněž je nutná záruka, že ukazatele uspokojují řadu předpokladů¹⁰⁸.
- *Volba prahů.* Opačné riziko spočívá ve výběru prahů, což je věc, která spočívá pouze na subjektivním úsudku jednotlivců o tom zda a jak mnoho jsou deprivováni (vzhledem k tomu, že subjektivní opatření odrážejí “mezeru mezi očekáváními a realitou” a “očekávání se mohou adaptovat ... v reakci na realitu jedné životní situace”¹⁰⁹) na standardy založené elitářským způsobem zvnějšku, na bázi akademické nebo politické analýzy. “Participační a spravedlivý proces” si může vzít to nejlepší z obou, čerpáním z externích hodnocení, jakož i vyvozováním individuálních preferencí a tím, že lidem poskytne příležitost rozvíjet své názory na svá práva a korigovat svá očekávání.

¹⁰⁵ Viz Förster, M., Jesuit, D. a Smeeding, T. (2005).

¹⁰⁶ Například, nejvíce prosperující polský region – Mazowieckie – je rovněž jedním z regionů, který má třetí nejvyšší vnitřní disparity v HDP na hlavu ve všech regionech OECD : viz OECD - územní hodnocení Polska.

¹⁰⁷ Pokud jsou schopnosti osoby pevně zapuštěné v místě kde žije, mohou být všechny intervence podporující exit

nákladné co se týče jejich produktivity a stejně tak i jejich schopnosti dobře žít. Na druhé straně, jestliže jsou u několika aspektů sociální péče jejich schopnosti obzvláště vhodné pro jinou lokalitu, může podpora jejich odchodu zlepšit jejich sociální péči.

¹⁰⁸ Jak bylo již objasněno v procesu sociálního začlenění EU, musí ukazatele, kterých se používá k zaměření veřejné diskuze, uspokojovat soubor předpokladů : prezentovat “jasnou a akceptovanou normativní interpretaci”, “reagovat na politické intervence”, být statisticky ověřený, atd. Viz Marlier a kol. (2007), str. 40-42.

¹⁰⁹ Viz Marlier a kol. (2007).

- *Vypořádání se s informační neúplností.* Informace potřebné pro přijímání politických rozhodnutí jsou velmi neúplné – týkají se jednotlivých příležitostí a výsledků (které mají tendenci být apro-ximovány ukazateli, které zachycují pouze některé z relevantních vlastností) o tom, zda existují podmínky pro past sociálního vyloučení a o tom jak přivodit změnu. Opatrný, participační a experimentální přístup vhodným způsobem využívající hodnocení dopadu může zlepšit “proces odhalení” (co se týče znalostí i preferencí) a postupně zmenšovat informační propast.

Krátce řečeno, přístup zaměřený na konkrétní místo může podporu sociálního začlenění a jakoukoliv sociální agendu učinit provozně efektivnější.

Spojení s efektivitou

Jak by se měla politika zaměřená na sociální začlenění vypořádat s problémem efektivit? Měly by být oba cíle řešeny společně s pomocí stejných intervencí? Nebo by měly být navrženy zvláštní intervence jako součást téže strategie k prosazování cílů efektivit a sociálního začleňování? Tato záležitost je obzvláště významná když uvážíme jak často se, jak ve všeobecné tak i v evropské veřejné diskuzi, počítá s tím, že spravedlnost i efektivita mohou být prosazovány společně.

Existuje blud, se kterým je nutno se vypořádat nejdříve, totiž ten, že cíl sociálního začleňování je integrován v cíli efektivit. To se často tvrdí nebo předpokládá během diskuze o kohezní politice EU s pomocí interpretace snížení disparity v HDP na hlavu mezi zaostávajícími regiony a ostatními jako výraz zvýšené efektivit i snížené nerovnosti. Ve skutečnosti snížení disparity nemusí implikovat ani jedno. V případě efektivit může snížení regionálních disparit nastat v kontextu ve kterém růst ve všech regionech klesá pod svůj potenciál a neefektivita roste. Co se týká nerovnosti, i když ponecháme stranou záležitost rozdílů mezi HDP na hlavu a příjmem na hlavu jako následku dojíždění do práce nebo účinků transfe-rů¹¹⁰, může snížení disparit jít ruku v ruce se zvýšením příjmové nerovnosti, jestliže se zvyšuje nerovnost v rámci zaostávajících regionů – což je něco k čemuž může docházet i při zvyšujícím se růstu. V každém případě platí, že snížení příjmové nerovnosti neříká nic o tom co se děje v ostatních aspektech sociální péče.

Současně je jasné, že mezi oběma cíli mohou existovat synergie. Tyto synergie vznikají nejprve ze společných základních případů nevyužívaného potenciálu a pastí sociálního vyloučení. Vytváření formálních a neformálních institucí na podporu rozvoje - více činností, více sociálního kapitálu a více demokratické účasti na rozhodovacím procesu - může povzbudit jak efektivitu tak i sociální začleňování. Politické intervence sociálního začleňování zaměřené zejména na posílení uvědomělosti nebo schopnosti místních komunit mohou rovněž způsobit posun politické rovnováhy k reformním skupinám, které mají zájem a jsou ochotny podpořit aglomerační účinky, které zvyšují stimuly místních jednotlivců zvyšovat své vlastní úsilí. Současně může změna politiky poskytování veřejných statků a služeb přijatá místní elitou v jejím vlastním zájmu umožnit výběr ekonomických institucí, které jsou vhodnější pro růst. Klasickým případem je vzdělání u kterého více investic do těch, kteří se nacházejí ve spodní části distribuce, zvýšit “lidský kapitál” a růst. (Na pozitivní spojení tohoto druhu mezi sociálním začleněním a efektivitou se často poukazuje v evropské diskuzi jako na “spojení posilující trh”¹¹¹.)

Synergie mohou rovněž vzniknout jako důsledek negativního účinku sociálního vyloučení na efektivitu a

¹¹⁰ Hodnocení těchto účinků viz Applica (2008), kapitola 4, tabulka 4.1.

¹¹¹ Viz například Společnou zprávu EU o sociální ochraně a procesech sociálního začleňování, březen 2008, ve které se tvrdí, že “dobře ... projektované politiky sociálního začleňování jsou produktivními faktory” a že řešení sociálního začleňování dětí “napomáhá dalším generacím rozvíjet plně jejich potenciál a tím jim umožňuje, aby více přispívaly společnosti i hospodářství”.

růst. Vysoká míra nerovnosti se považuje za příklad sociální a politické nestability, která může rozvrátit hospodářské a pracovní vztahy a zvýšit nejistotu¹¹². Rovněž se pokládá za příklad rozkladných redistribučních politik, které mohou snížit investiční stimuly¹¹³. Obdobně může zvyšující se nerovnost, vyvolaná rychlým přesunem zdrojů mezi odvětvími a firmami, způsobená rychlými inovacemi, vyvolat odpor k samotným inovacím. Snížení míry sociálního vyloučení pak může být prospěšné pro efektivitu. Tento “tržně kompenzační” názor na sociální politiku je v evropské diskuzi široce rozšířený, zatímco výraznější sociální agenda EU je rovněž zastávána v zájmu vyloučení ohrožení hospodářské integrace a měnové unifikace nebo jako podmínka pro urychlení tvůrčí destrukce a la Schumpeter.

Nicméně, podmínky pro tyto synergie závisí na konkrétních situacích – jak pokračuje budování instituce, jak se poskytují nové veřejné statky a služby a jak se skutečně implementuje určitý druh politiky. Rovněž závisí na tom zda kompromisy mezi sociálním začleňováním a efektivitou, které rovněž existují, jsou více nebo méně relevantní.

Ke kompromisu může zaprvé dojít, poněvadž větší změny spojené se sociálním začleňováním mění sílu vyjednávací rovnováhy mezi stranami. Je proto pravděpodobné, že se některým lidem bude dařit hůře a že se zmenší jejich úsilí a pokud jsou výsledné ztráty větší než výnosy z většího úsilí jiných, pak nastupuje kompromis. Za druhé, může k tomu dojít vlivem oddělení podmínek a úsilí tak, že politická opatření, která řeší podmínky vyvolávající disparity nebo sociální vyloučení, mohou nakonec zlikvidovat stimuly za úsilí a tím snížit efektivitu. Za třetí, jestliže existuje omezená mobilita pracovní síly, mohou pokusy snížit meziregionální nerovnost příjmů mít negativní účinky na aglomerace a mohou snížit celkovou efektivitu¹¹⁴. Ve všech těchto případech, ať už je předmětný účinek významný nebo ne, je to opět věcí empirie.

Ve strategii zaměřené na místo nelze zaujímat žádné všeobecné hypotézy zda zamýšlená intervence s cílem prosadit jeden cíl bude mít pozitivní nebo negativní účinek. Každá intervence musí vyjádřit svůj primární cíl – buď efektivitu nebo spravedlnost – a poté vyhodnotit pravděpodobný dopad na další cíl.

Tuto strategii podporuje další úvaha. I když má daná intervence pro sociální začlenění v daném místě čistě pozitivní dopad na efektivitu, nemusí to být intervence, která bude přijata, jestliže cílem byla efektivita, přinejmenším v krátkodobém a střednědobém horizontu. Mohlo by se například stát, že z hlediska efektivity je nejlepší intervencí pro zaostalé oblasti trpící nevyužíváním potenciálu posílit podnikatelské prostředí například podporováním produktivní skupiny inovátorů s omezenými (nebo dokonce žádnými) dopady na nerovnost. Z pohledu sociálního zařazení by nejlepší intervencí ve stejné oblasti mohlo být poskytování veřejných statků a služeb, aby se co nejvíce lidí dostalo nad daný práh v daných dimenzích sociální péče s omezenými dopady na efektivitu. Mezi oběma cíli budou zřejmě existovat dlouhodobé synergie, ale čím delší bude časový horizont, tím větší bude nedostatek solidních informací o konečných účincích a možnost změření výsledků.

Z tohoto zběžného výčtu lze vyvodit tři poučení o spojeních mezi sociálním začleněním a efektivitou.

- Zaprvé nelze žádný všeobecný vztah považovat za daný jednou provždy a empirické výzkumy musí být vždy prováděny a musí monitorovat vztah místo od místa.
- Za druhé, i kdyby měla být přijata agenda sociálního začlenění se zohledněním efektivity – v souladu s perspektivou posilování trhu nebo perspektivou tržní kompenzace - měl by být výběr politiky proveden pouze s pomocí cíle sociálního začlenění.

¹¹² Viz například Alesina, A. a Perotti, R. (1996).

¹¹³ Viz například Benabou, R. (1996).

¹¹⁴ Viz Martin, P. (1999).

- Za třetí, oba cíle by měly být všeobecně prosazovány s pomocí téže strategie, ale prostřednictvím oddělených intervencí.

Dvě protichůdná politická rizika a jak pokročit kupředu

Ze shora uvedeného lze učinit závěr, že existuje celkem silný argument pro politiku rozvoje zaměřenou na konkrétní místo orientovanou na sociální začlenění. Takováto politika je nicméně velmi obtížná a obsa-huje rizika politik tohoto druhu zaměřených na efektivitu. Navíc může dojít ke vzniku dalších rizik.

Tradiční sociální politiky se často zaměřují na jednotlivce aniž zohledňují skutečnost, že jejich sociální péče a efektivita této politiky velmi silně závisí na místě ve kterém žijí. Obdobně existuje tendence řídit se tím, co lze popsat jako *individuální přístup zbavený kontextu*, často se silnou protirovnostářskou zaujatostí. Současně se mohou politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo dopustit vážného omylu tím, že se odvolávají na místa téměř jakoby měla “preferenční funkci”, svou vlastní sociální péči s následky pro jednotlivce, kteří se ztratili. Propast mezi průměrnou sociální péčí místa a jinými místy je pak vydávána za reprezentanta “nerovnosti” lidí tam žijících a politika snažící se o snížení této propasti se označuje jako “sociální”. Politiku, která se zaměřuje na místa aniž by adekvátně zohledňovala jednotlivce, kteří tam žijí, lze popsat jako *odosobněný přístup zaměřený na místo*.

Selhání sociální a územní agendy v tom, že nejsou spojovány navzájem se odráží v absenci údajů a studií, které spojují a srovnávají informace meziosobní distribuce příjmu (nebo konkrétních rysů sociální péče) s informacemi o regionálních disparitách (buď z hlediska příjmu nebo jiných charakteristických vlastno-stí)¹¹⁵.

Je tudíž zapotřebí kombinace sociální a územní agendy. Sociální agenda musí být “teritorializována” a územní agenda “socializována”. Výsledkem těchto dvou přesunů by měl být přístup k sociálnímu začle-nění zaměřený na konkrétní místo.

1.2.3. Důsledky : vyloučení běžných mylných představ

Objasnění “nového paradigmatu regionální politiky” v předchozích dvou částech umožňuje vypořádat se s některými běžnými mylnými představami ohledně územně uvědomělých politik. Lze je přezkoumat v rámci sedmi důsledků, které poté vytvoří základ pro vyhodnocení toho jak blízko je kohezní politika k novému paradigmatu.

První mylnou představou je to, že cíle efektivity a sociálního začlenění vyžadují podobný přístup a že mezi nimi existují synergie a že politika rozvoje zaměřená na konkrétní místo může plnit oba cíle s pomocí téže intervence. I když politika může sledovat oba cíle, všeobecně platí, že oba cíle by měly být plněny s pomocí různých intervencí.

Přístup k rozvoji zaměřeném na konkrétní místo je vhodný k plnění obou cílů, poněvadž nevyužívání potenciálu a sociální vyloučení mají mnoho podobných příčin. Protože silné synergie lze využít při řešení obou cílů a poněvadž, jak uvedl Joseph Stiglitz, “neexistuje jasná dělící čára mezi efektivitou a distribucí”¹¹⁶ a každá intervenční politika má často jak alokační tak i distribuční efekt, může komplexní strategie zaměřená na konkrétní místo plnit patřičně oba cíle současně. Existují, nicméně, tři argumenty k tomu, aby byly oba cíle sledovány s pomocí jednoúčelových a viditelně oddělených opatření.

¹¹⁵ K tomuto tématu viz pracovní dokument ke Zprávě Monfort, P. (2009). Viz rovněž část II.3.1.

¹¹⁶ Stiglitz, J. (1989)

- Informace je příliš neúplná k tomu, aby mohla předem obsáhnout rozsah synergií a kompromisů mezi cíli a podle toho navrhla komplexní intervence.
- Nejlepší variantou pro dosažení jednoho cíle není často nejlepší variantou pro dosažení druhého cíle.
- Směšování dvou cílů snižuje odpovědnost obou a příležitost k veřejné diskuzi. Rovněž zvyšuje prostor pro místní rentiéry k tomu, aby sledovali své vlastní cíle. Když mají politici zmatek v cílech a tvrdí, že lze sledovat současně jak efektivitu tak i spravedlnost, mají rentiéri snadnější pozici při prosazování intervencí, které jim vyhovují, ale které nemají žádný opravdový vliv ani na efektivitu ani na spravedlnost.

Druhou mylnou představou je to, že politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo omezují mobilitu tím, že lidi nabádají k tomu, aby se nestěhovali z místa. Naopak, předností této politiky je to, že rozšiřuje možnosti lidí a dává jim podstatně větší svobodu, aby si zvolili zda se chtějí stěhovat nebo ne.

Pokud by politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo měly za úkol snižovat mobilitu, byly by proti efektivitě a spravedlnosti, poněvadž varianta stěhování je významnou součástí obou. Naopak, politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo jsou ve skutečnosti určeny k tomu, aby podstatně posílily svobodu jednotlivce při rozhodování zda zůstat (a maximálně toho využít) nebo se přestěhovat (a maximálně toho využít). Podporou veřejných statků a služeb, které jsou místům stříženy na míru, a rovněž podporou zastupitelské, demokratické účasti a formálních a neformálních institucí nezbytných k rozvoji, by tyto politiky měly umožnit lidem, aby sami posoudili alternativy, které se jim nabízejí a převedli je do aktivity.

Pohyb lidí z místa může opravdu povzbudit jak efektivitu i spravedlnost, ale pouze tehdy, když migranti zlepši svůj produktivní potenciál a rozsah ve kterém jej využívají. To je pravděpodobnější tehdy, když migrace směrem ven není důsledkem silných deprivacních tlaků a když nabízí migrantům příležitost učinit významný krok kupředu pokud jde o využití jejich osobní kvalifikace¹¹⁷. Povzbuzování mobility jako “priority” – jak činí Zpráva Světové banky “Přestavba hospodářského zeměpisu” (viz zejména str. xxii) – je založeno na mylném předpokladu, že “stát ví nejlépe”. Volba musí být vždy učiněna na základě přístupu případ od případu a informace, která sděluje tuto volbu, bývá velmi neúplná. Proto je vhodným všeobecným principem dát jednotlivcům možnost svobodně rozhodnout zda se budou stěhovat nebo zda zůstanou a podle toho přijmout politická opatření – což implikuje přístup zaměřený na konkrétní místo založený na podmíněných grantech.

Existuje jeden zvláštní případ, kdy by se politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo měly zaměřit na to, aby lidem umožnily zůstat v místě, totiž případ “vyliďňování regionů kolektivního zájmu” (viz část I.2.1 shora). Pokud existuje větší zájem na udržení lidí v regionu resp. na tom, aby jeho zdroje nebyly zcela využity, pak existuje hospodárné zdůvodnění kompenzovat lidem to, že se nebudou stěhovat (a povzbuzovat jiné, aby se tam stěhovali).

Třetí mylnou představou je to, že politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo fungují jako omezovač “přirozených” aglomeračních procesů vyvoláváním nebo deformováním tržních sil, které by jinak fungovaly volně. To není ten případ poněvadž alternativou k viditelným územně uvědomělým politikám nejsou volné tržní síly, ale územně slepé politiky, které jsou náchylnější k nevyužívání informací a k tomu být ovládnuty soukromými zájmy.

¹¹⁷ Pokud jsou dovednosti těsně spojeny s místními nemovitými zdroji nebo jinými místními dovednostmi, může být jejich návrat do jiných míst (i když větší než jejich návrat do místa původu pokud tam nedojde ke zlepšení) menší než jejich návrat do místa původu pokud by se měly změnit místní podmínky. Ke stejné ztrátě produktivního potenciálu a příležitostí může dojít, když lidé hnáni deprivací doma, nemají na výběr a musí odejít a pak možná přispívají k vytvoření podmínek sociálního neklidu v městských oblastech do kterých se stěhují.

Jakýkoliv proces aglomerace, networking mezi místy nebo epizoda v rozvoji místa je vždy kombinovaným výsledkem jak veřejných tak i soukromých aktivit. Některé veřejné aktivity jsou výsledkem rozhodnutí přijatých jinde ve formě konkrétních regionálních veřejných investic nebo konkrétních forem celostátních institucí, veřejných služeb a předpisů (týkajících se užívání půdy, vzdělávání, zdravotní péče, dodávky vody, infrastruktury a tak dále). Dokonce i v rostoucích aglomeracích, což může někomu připadat jako přirozené, je nestátní jev často podporován státní intervencí. Naopak, podle politik zaměřených na konkrétní místo, jsou územní dimenze politických cílů a formy intervence viditelné a otevřené pro diskuzi. Alternativou k těmto politikám není absence státní intervence, jelikož veřejné investice, tvorba zákonů, regulační aktivity a tak dále stále pokračují, ale nedostatek viditelnosti, analýzy a diskuze ohledně územních dopadů těchto politik.

To by nemuselo být až tak významné pokud by stát pracoval s dokonalými informacemi a byl značně benevolentní, což pochopitelně není ani v jednom případě ve skutečnosti pravdou. Proto je třeba dát explicitně přednost územně uvědomělé politice. Pravděpodobně vyvolá místní znalosti a tak sníží nedostatek informací zatímco vyšší viditelnost politické aktivity umožňující veřejnou kontrolu velmi pravděpodobně způsobí, že lidé odpovídající za exogenní státní intervenci nebudou ovládnuti místními elitami ke škodě celkové efektivity.

Čtvrtou mylnou představou je to, že politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo v sobě mají zabudovány kompromisy mezi místními cíli a celkovou efektivitou. I když k těmto kompromisům může docházet, nedochází přitom k uvedeným následkům a pokud se sledují cíle efektivity platí opačné tvrzení.

Zde se dva cíle efektivity a sociálního začlenění musí zohledňovat odděleně. Při respektování sociálního začlenění může dojít ke kompromisu, nikoliv však nezbytně. Jak bylo již uvedeno shora, záleží to na tom zda jsou různé potenciální synergie větší nebo menší než různé potenciální kompromisy, což lze vyhodnotit pouze s pomocí přístupu případ od případu.

U cíle efektivity (t.j. plnějšího využívání kapacity), by ze samotné definice ke kompromisům nemělo docházet, pokud politici mají úplné informace o výsledku intervencí. Intervence zaměřená na místo by byla účinná pouze pokud by využívání nepoužívaného potenciálu přispělo k celkovému růstu širší ekonomiky více než by tomuto růstu bránilo (například snižováním přílivu lidí do aglomerace). Pokud by byly intervence prováděny i přes to, že měly negativní vliv na celkovou efektivitu, pak by z definice plynulo, že cíl spravedlnosti dostal prioritu – a v tomto případě by mělo být politické rozhodnutí posuzováno odlišně, s ohledem na individuální (nikoliv průměrný) blahobyt¹¹⁸. Ve skutečnosti je informace vždy neúplná a politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo mohou *de facto* neúmyslně skoncovat se snižováním celkové efektivity, i když ze stejného důvodu může mít selhání intervenovat stejný dopad. Znovu platí, že nelze učinit všeobecný závěr. To zdůrazňuje potřebu politické intervence postavenou na deklarované, ověřitelné územní uvědomělosti a opatrného přístupu zaměřeného na poučení ze zkušeností v zájmu zlepšení dostupných informací.

Pátou mylnou představou je to, že politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo by se měly zaměřit pouze na "chudá" místa nebo regiony. I když mohou být tyto regiony prioritou, politika by se měla zaměřit na všechny regiony.

¹¹⁸ Intervence by byla na místě pokud by šlo o její dopady na disparity resp. podíl lidí nad relevantními prahy v místě na které se politika zaměřila. To vylučuje jakoukoliv intervenci, která má odůvodnění pokud jde o spravedlnost, ale *de facto* se zaměřuje na zvýšení výnosů několika jednotlivců. To znovu zdůrazňuje potřebu jasného odlišení mezi těmito dvěma cíli.

Zde znovu platí, že efektivita a spravedlnost musí být hodnoceny odděleně. Co se týče sociálního vyloučení měly by být politiky pro boj s tímto jevem implementovány ve všech místech, neboť je to problém jak v bohatých tak i chudých oblastech. To je zřejmé z vysokého stupně deprivace, kriminality a

sociálního napětí v mnoha prosperujících městech a v kapsách s vysokou nezaměstnaností v regionech s vysokou produktivitou¹¹⁹.

Ekonomické zdůvodnění pro provádění cíle efektivy se týká zejména zaostávajících regionů, ale může být rozšířeno na všechny regiony. Aglomerace mají již nyní tendenci benefitovat z “ruky státu” a budou zřejmě potřebovat méně dalších zdrojů. Nicméně, existují čtyři důvody k tomu, aby byly zařazeny do politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo. Zaprvé, jak bylo již uvedeno shora, tento přístup zvyšuje odpovědnost a může snížit rizika politiky. Za druhé, existují vzájemné vazby, které vyžadují, aby v síti této politiky zůstala všechna místa. Za třetí, studium politiky a dopady jejího šíření ukazují stejným směrem. Za čtvrté, komparativní výhody se mohou s pozoruhodnou rychlostí změnit a místo, které je úspěšné dnes může být zítra již vzadu. Proto nemá žádný smysl vytýčovat pevné hranice¹²⁰.

Šestou mylnou představou je to, že “finanční redistribuce” zdrojů mezi místy je nezbytnou a postačující podmínkou pro politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo a že to je dobrý způsob shrnutí cílů politiky. Tak tomu není : finanční redistribuce není postačující, někdy není dokonce ani nutná a označení “redistribuce” je zavádějící.

Redistribuce zdrojů mezi místy není postačující podmínkou pro realizaci cíle efektivy nebo spravedlnosti. Úkolem politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo není kompenzovat selhání některých míst při získávání dostatečného množství příjmů ze svých vlastních zdrojů pro financování jejich rozvoje. Pokud by to mělo být cílem, mohl by být ustaven regionální vyrovnávací fond na úrovni EU tak jak je to běžnou praxí v mnoha zemích. Namísto toho je úkolem těchto politik zahájit změnu v chování soukromých aktérů v regionech ve kterých existuje buď past efektivy nebo sociálního vyloučení. Prostý převod fondů nemůže postačovat a dokonce může problémy i zhoršit vytvářením kultury závislosti. Kromě toho, přetrvávání nevyužitého potenciálu nebo sociální vyloučení může nastat v regionech, které jsou schopny získat dostatečné příjmy. V tomto případě může region získat méně ve finančních transferech díky politice rozvoje zaměřené na konkrétní místo nežli finanční prostředky, kterými jeho občané přispívají (jakýmkoliv fiskálním mechanismem) a finanční redistribuce není nutná. Pro tyto regiony je výtežek z této politiky – pokud existuje – jeho schopnost přinést změnu prostřednictvím exogenní intervence.

Pojem “redistribuce” nevystihuje to, o čem opravdu pojednává politika rozvoje zaměřená na konkrétní místo ze tří důvodů. Zaprvé, evokuje “finanční redistribuci”, která je, jak bylo uvedeno shora, pouze jednou částí této politiky. Za druhé, zdůrazňuje redistribuční funkci přičemž tato politika má rovněž alokační funkci. Za třetí, jakmile je tento spojován s pojmem “regionální”, navozuje myšlenku zvyšování průměrného příjmu v některých regionech tím, že sníží průměrný příjem v jiných regionech. To je, jak bylo uvedeno shora, cílem vyrovnávacích fondů a nemá nic společného ani s cílem efektivy ani cílem spravedlnosti politik rozvoje zaměřených na konkrétní místo, které se zaměřují na plnější využívání kapacit a snižování nerovností spíše mezi jednotlivci než mezi regiony.

¹¹⁹ Databáze OECD (2008a) ukazuje například, že v polovině všech metropolitních regionů je produktivita vyšší než činí průměr dané země spojená s mírou nezaměstnanosti, která je vyšší než činí průměr dané země.

¹²⁰ Tato záležitost se nadále zkoumá, viz odkaz na EU v části I.5.

Šestou mylnou představou je to, že “konvergence” příjmu na hlavu nebo HDP na hlavu mezi místy a regiony je cílem politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo, který dobře vystihuje její konečný cíl. Tak tomu ovšem není. “Konvergence” není ani nezbytnou ani postačující podmínkou pro úspěch politiky, která prosazuje buď cíl efektivity nebo sociálního začlenění a je to zavádějící označení.

Konvergence není nezbytnou podmínkou pro zvýšení efektivity. Úspěšné snižování míry nevyužívání kapacit v zaostávajících regionech může probíhat současně s tím jak prosperující aglomerace rostou rychleji a disparity mezi centrem a periferií se prohlubují. Na druhé straně může ke konvergenčním dojit pod vlivem “závodu ke dnu”, kdy nemá politika v zaostávajících regionech žádný pozitivní efekt a v HDP v lépe prosperujících regionech klesá. Nicméně, obtíže spojené s měřením produktivního potenciálu oblasti může znamenat využívání rozdílu v HDP na hlavu jako hrubého ukazatele rozsahu nevyužívání ¹²¹, při subjektivním předpokladu, že všechna místa mají v dlouhodobém horizontu stejný potenciál¹²². Je však nutno brát v úvahu, že toto by nikdy nemělo vést k přijetí konvergence jako cíle se kterým se poměří úspěch politiky.

Co se týče cíle sociálního začlenění je konvergence pouze jedním z několika relevantních faktorů. Zprv je nutno rozlišovat příjem na hlavu od HDP na hlavu : vzhledem ke komutaci transferů nemusí konvergence druhého nezbytně nutně implikovat konvergenci prvního. Za druhé, konvergence regionálního příjmu na hlavu může nastat, ale vzhledem k rostoucím meziosobním nerovnostem uvnitř regionů, se může celková nerovnost zvýšit. Jak již bylo poznamenáno shora, empirická zjištění skutečně ukazují, že celkové nerovnosti dominují nerovnostem uvnitř regionů a nikoliv mezi nimi¹²³. Za třetí, příjem je pouze jednou z několika dimenzí vůči níž je zapotřebí hodnotit potřeby sociálního začlenění a konvergence příjmu nemusí zahrnovat konvergenci těchto ostatních aspektů.

1.2.4. Řízení : mimo tradiční dilema fiskálního federalizmu

Politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo mají silné ekonomické odůvodnění – to je jasné z argumentů uvedených v předchozích částech. Ale fungují doopravdy? Jsou to složité politiky zahrnující různé úrovně vlád a soukromých aktérů, kteří jsou vystaveni nejrozličnějším vážným rizikům. Jejich naděje na úspěch závisí na tom jak jsou implementovány, jak je míra rizika snižována a jakou formu řízení používají Pro kohezní politiku to jsou důležité věci. Ačkoliv lze z teoretických důvodů přijmout argumenty pro, může být odmítnuta nebo přinejmenším kritizována, poněvadž její implementace a projekt selhaly. Návrh modelu řízení je nezbytný pro hodnocení jakéhokoliv konkrétního modelu kohezní politiky, včetně současného modelu EU.

V tradiční analýze veřejné politiky a fiskálního federalizmu jsou již dlouhou dobu jasné dva body. Zprv, selhání při poskytování veřejných statků a služeb – “veřejné selhání” na rozdíl od tržních selhání – může být důležité vzhledem k neúplným informacím o preferencích a znalostech jednotlivců a vzhledem k omezením při určování postačujících stimulů pro politiky a veřejné funkcionáře k tomu, aby jednali ve veřejném zájmu. Za druhé, decentralizace přijímání veřejných rozhodnutí je hlavním prostředkem při řešení těchto selhání umožněním těsnější kontroly se strany občanů a vykonáváním tlaku na politiky a veřejné funkcionáře a podporou

¹²¹ Alokace zdrojů regionální politiky často odkazuje, kvůli nedostatku alternativ, na tento ukazatel. To se do značné míry týká i kohezní politiky EU.

¹²² Viz též Monfort, P. (2009).

¹²³ Viz Förster a kol. (2005).

toho, aby se výkonnost různých míst při poskytování veřejných statků a služeb srovnávala. I když původně tvrzený silný dopad decentralizace – totiž ten, že prostřednictvím mobility lidí zabezpečí efektivní poskytování veřejných statků a služeb na místní úrovni – se ukázal být mylný¹²⁴, je schopen i nadále vykonávat tlak na orgány a stále znamená, že rozhodnutí, která přijímají, se lépe shodují s preferencemi lidí a rovněž uspokojují potřeby rozmanitosti.

Analyza institucí a shora uvedená setrvačnost v aglomeracích přidává další dimenzi. Místní vlády mohou opakovaně selhávat ve výstavbě vhodných ekonomických institucí, buď proto, že nejsou benevolentní nebo proto, že k tomu nemají kapacity nebo prostředky, když víme jak silně formální a nenformální instituce závisí na bývalých institucích (hysteréze). Toto selhání může být tak značné, že vede až k nedostatečnému využívání nebo pastím sociálního vyloučení. Situaci může zlepšit pouze exogenní veřejná intervence tím, že poruší stávající rovnováhu. Ale k tomu, aby mohla být tato intervence účinná musí být doprovázena zvýšenou místní angažovaností. To je podmínkou pro vyvolání informací o preferencích a místních znalostech nezbytných k úpravě intervencí na míru jednotlivým místům využití výhod užší občanské kontroly.

Tato perspektiva nás zavádí mimo tradiční dilema fiskálního federalizmu, decentralizace kontra centralizace.

Tradičním problémem je tudíž jak alokovat odpovědnost za každý typ veřejných statků a služeb buď na místní nebo ústřední úroveň – jak vyvážit, na jedné straně, výhody zohlednění místních preferencí a umožnění větší občanské kontroly a, na straně druhé, výhody ekonomik z úspor a přeshraničních externalit, které plynou z centralizace. Podle politik rozvoje zaměřených na konkrétní místo je naopak problémem jak uspořádat řízení, podle kterého dvě úrovně vlády sdílejí odpovědnost za každý typ veřejných statků a služeb. Namísto toho, že se každé vládě přidělí určité množství služeb, dostane každá určitý počet úkolů při poskytování všech druhů služeb.

Subsidiarita úkolů a víceúrovňové řízení

Posun od odpovědností co se týče typů služeb k jedné, co se týče úkolů při jejich poskytování, lze ocenit s pomocí koncepce subsidiarity, všeobecného principu podle kterého by orgány měly provádět pouze ty činnosti, které nelze efektivně provádět na nižší úrovni. V kontextu politik rozvoje zaměřených na konkrétní místo musí být subsidiarita interpretována s odkazem na odpovědnost nikoliv za celá odvětví, ale za celé úkoly. Kritérium subsidiarity proto musí řídit alokaci úkolů.

Architektura přijímání politických rozhodnutí, která implementuje toto modernější uspořádání se nazývá víceúrovňové řízení, systém podle kterého je odpovědnost za projekt a jeho implementaci rozdělena mezi různé úrovně vlády a jednoúčelové místní instituce (sukromá sdružení, společné místní orgány, kooperace přes národní hranice, PPP (public-private partnerships) a tak

¹²⁴ Jak tvrdí Stiglitz, J.E. (1989) s odkazem na veřejné statky, restriktivní podmínky, za kterých mechanismus exitu (lidé "trestající" špatné místní správce v místě tím, že se z místa odstěhují) původně zmíněné Tieboutem, C.M. (1956) vyvolává Pareto-efektivní výsledek, jsou dokonce silnější než "ty požadované pro sukromé zboží".

dále)¹²⁵. Podle této architektury je na vrcholových úrovních vlády stanovit všeobecné cíle a standardy výkonnosti a určit a vynucovat “pravidla hry”. Nižší úrovně vlády pak mají právo “volnosti postupu tak jak uznají samy za vhodné”¹²⁶. Jednoúčelové místní instituce zahrnující jak veřejné tak i soukromé hráče s odpovědností za zajišťování konkrétních služeb nebo souborů služeb, hrají rozhodující úlohu při nalézání znalostí a preferencí občanů v konkrétních místech. Vzhledem k tomu, že jsou vytvářeny během procesu formování politiky, často stanoví co je to “místo”. Při jejich absenci může víceúrovňové řízení degenerovat na systém vyjednávání mezi byrokraciemi představujícími různé elity s pravomocí určenou pouze administrativními hranicemi.

Kohezní politika EU bude prosperovat při víceúrovňovém řízení¹²⁷, které reaguje jak na silné kulturní tradice podporující aktivní úlohu místních vlád a komunit tak i na vědomí hranic Komise při přímo řízených intervencích. Abychom mohli posoudit do jaké míry kohezní politika splňuje kritéria modelu, který pomáhala vytvořit, můžeme specifikovat čtyři klíčová hlediska, které dohromady determinují jak je víceúrovňové řízení úspěšné :

- alokace úkolů mezi úrovně vlády a úloha administrativních regionů;
- smlouvy mezi úrovněmi vlády;
- rozhodovací procesy na místní úrovni;
- veřejná diskuze zaměřená na cíle, osvojování znalostí a “kontrareálná” (counterfactual) hodnocení dopadů

Alokace úkolů mezi úrovně vlády a úloha administrativních regionů

Při alokaci úkolů lze určit dvě úrovně : nižší úroveň odpovídající jednotce intervence politiky zaměřené na místo a vyšší úroveň, odpovídající orgánu (nebo orgánům) odpovídajícím za exogenní intervenci. Zatímco posledně uváděnou úroveň lze identifikovat podle jurisdikčních entit (administrativní region, národní stát, nadnárodní orgán), je dříve jmenovaný orgán určován podle procesu tvorby politiky, a jeho kompetence jsou ty, v jejichž rámci se soubor podmínek vedoucích k rozvoji aplikuje více než navenek (t.j. na jiných místech). Zahrnuje tedy ty místní, veřejné orgány a soukromé agentury, které, prostřednictvím sdílených charakteristik, jsou nejvhodnější k tomu, aby reagovaly na exogenní intervence¹²⁸.

¹²⁵ Viz Hooghe, L. a Marks, G. (2003) uvádějící rozbor a analýzu toho, jak jsou dva různé typy víceúrovňového řízení, které se v této definici kombinují (víceúčelová jurisdikce a jurisdikce zaměřená na konkrétní úkoly) vhodné pro různé cíle, nastolují různé problémy a “navzájem koexistují, poněvadž jsou komplementární”. Definice víceúrovňového řízení rozvíjená ve zbytku této kapitoly rovněž ve značné míře čerpá z teorie “demokratického experimentalizmu” od Dorfa, M.C. a Sabela, C.F. (1998) aplikované na tvorbu politiky EU policy Sabelem, C.F. a Zeitlinem, J. (2008). Viz rovněž Molle, W. (2006) a Begg, I. (2008b).

¹²⁶ Viz opět Sabel, C.F. a Zeitlin, J. (2008).

¹²⁷ Viz Marks, G. (1993) a Hooghe, L. (1996).

¹²⁸ Vycházíme-li z definice místa, která je endogenní vůči oblasti lidské činnosti a veřejných služeb, která je v sázce (viz úvod), termín “místní” může podle přírodních a kulturních okolností označovat velmi malé nebo spíše sub-národní nebo přeshraniční území, homogenitu nebo komplementaritu lidských preferencí, synergií, týkajících se znalostí lidí a příležitosti ke vzniku běžných, neformálních institucí.

Podle politické koncepce a praxe by tato nižší úroveň měla mít odpovědnost za přípravu a implementaci intervencí, zejména : a) výběr a shromažďování znalostí a preferencí občanů; b) navrhování projektů a jejich hodnocení pro financování; a c) implementaci projektů a řízení osvojovacího procesu. Naopak, vyšší úroveň (úrovně) by měly odpovídat za : a) nastavení priorit a celkových cílů a smluvní rámec pro nižší úrovně; b) výběr projektů resp. alokaci fondů do míst a zajišťování jejich vzájemného propojení; c) podporu budování institucí a výsledků osvojování a monitoringu; a d) v případě potřeby poskytování technické podpory a odborných schopností. Alokace úkolů musí být samozřejmě přizpůsobena konkrétním oblastem činnosti¹²⁹.

Vyvstává však otázka zda odpovědnost za exogenní intervence by měla spočívat, zda by měla odpovídat nadnárodní orgán jakož i národní orgány. Tím se dostáváme k jádru úlohy EU a samotné existence kohezní politiky EU. Na tuto otázku se zaměříme v příští části. Dalším problémem je to zda by měla existovat další úroveň vlády mezi úrovní “místa “ a národní úrovní, totiž Region s velkým “R”, t.j. “koherentní územní entita situovaná mezi místní a národní úrovní, která má pravomoc přijímat závazná rozhodnutí.”¹³⁰.

V tomto ohledu je relevantní řada faktorů, včetně velikosti země, povaha politických priorit a existence subnárodních kulturních tradic. Tyto a jiné faktory mohou národním orgánům ztížit implementaci politiky, jako je výběr projektů a podpora výstavby institucí a mohou Regionům umožnit hrát silnou úlohu. Ústavní uspořádání a de facto alokace pravomoci, t.j. počet různých úrovní vlády a pravomoci každého stupně, jsou v tomto ohledu rovněž důležité¹³¹. Zejména trend směřující k regionalizaci, který probíhá na celém světě od konce Druhé světové války¹³², ale který byl obzvláště silný v Evropě, vytvořil silný tlak na zvýšení úlohy Regionů. Bez ohledu na jejich úlohu nemohou být administrativní Regiony jednotkou intervence rozvojové politiky zaměřené na místo nebo “nižší úrovní” víceúrovňového řízení popsaného shora, neboť ani jejich hranice ani jejich vnitřní řízení nejsou koherentní (pokud nejde o havarijní situaci) s konkrétním a měnícím se cílem politiky.

Smlouvy mezi jednotlivými úrovněmi vlády a uvnitř těchto úrovní

Povaha exogenní intervence se strany vyšších úrovní vlády a rozdělování úkolů mezi jednotlivé úrovně řízení vyžaduje, aby navzájem převzaly určité závazky. Stejně tak, víceodvětvová povaha rozvojové politiky zaměřené na místo vyžaduje horizontální koordinaci a reciproční závazky na každé úrovni vlády. “Smlouvy”, jak vertikální tak i horizontální, a “podmíněnosti” – soubor

¹²⁹ Například, v oblasti inovací a výzkumu, musí být odpovědnost přijata na vyšší úrovni proto, aby se, ex-ante, určila místa, která mohou být na technologické hranici a místa, která by se měla koncentrovat na přizpůsobení svých znalostí stávajícím technologiím.

¹³⁰ Viz Marks, G., Hooghe, L. a Schakel, A.H. (2008). Mezi místní a národní úrovní by měla v praxi existovat více než jedna administrativní vrstva. Autoři identifikují funkční a nefunkční důvody vysvětlující jak počet tak i pravo-moce prostředních vládních vrstev.

¹³¹ Viz Alesina, A. a Spolaore, E. (2003).

¹³² Viz opět Marks a kol. (2008). Analýzou dat za 42 zemí a zařazením ukazatelů jako jsou daně, výdaje, legislativa a ústavní pravomoci Regionálních vlád nad svým vlastním územím a nad národem jako celkem, lze identifikovat 384 reforem v průběhu těchto 56 let, z nichž 90% zvýšilo regionální autoritu. Rovněž ukazují, že poslední vlna přesunu pravomoci na Regiony začala v roce 1992 a skončila v roce 2001 a že jsou to od té doby známky přesunu v opačném směru.

podmínek pro udělování finančních grantů - jsou určujícím rysem víceúrovňového řízení. Pro rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo zde nastává hlavní problém, poněvadž stejně jako je tomu u rostoucího počtu jiných oblastí politiky – musí být vypracována celá síť vzájemných závazků za podmínek velmi neúplných informací.

Aby mohly být smlouvy účinné, vyžadují ověřování plnění závazků ex-post. Nicméně, obě strany smlouvy postrádají úplné informace jak konkretizovat tyto závazky ex ante jasným a ověřitelným způsobem. Obdobně to způsobuje obtíže při stanovení cílů, které lze přiměřeným způsobem dosáhnout, prostředků k jejich dosažení a institucionálních podmínek nutných k tomu, aby mohly být tyto prostředky efektivní. V tomto ohledu není problém v tom, že *informace jsou asymetrické*, v tom smyslu, že nižší úroveň vlády (agentura) má v držení informace, které nemá k dispozici vyšší úroveň (příkazce - zadavatel) a zda je zadavatel schopen navrhnout smluvní stimuly s cílem extrahovat tyto informace nebo přimět agenturu k tomu, aby se chovala efektivněji. Všeobecně vzato, agentura stejně tyto informace nemá. Namísto toho jde o to, že informace jsou nekom-pletní, což nelze překonat s pomocí smluvních stimulů. Informace o tom jak by měl být závazek formulován se proto stává kompletní až v průběhu realizace politiky pokud jsou během tohoto procesu informace získány a shromážděny.

Při řešení tohoto problému mají politici možnost volby ze dvou přístupů z nichž oba jsou riskantní. Mohou zvolit hyperracionální přístup podle kterého jsou cíle a závazky vedoucí ke splnění cílů a institucionální požadavky stanoveny jakoby byly k dispozici úplné informace. Anebo se mohou uchýlit k čistě relačnímu přístupu podle kterého “se smluvní strany zaváží, že budou spolupracovat ex-post ... a k tomuto účelu vypracují řídicí mechanismus”¹³³, obsahující pouze závazek o tom, že se bude vyjednávat později s tím, že všechny ostatní závazky se ignorují jako neúčinné.

V prvním případě dochází k porušení subsidiarity úkolů, tedy předpokladu, že politika je vázána na konkrétní místo. Především má stanovení pevných závazků na zřízení institucí nebo konkretizujících “nejlepších postupů” tendenci ztratit ze zřetele skutečnost, že instituce mají vysoce specifický kontext. Závazky deformují veřejnou aktivitu. Kromě toho není pravděpodobné, že by mohly být považovány za věrohodné a rozpletení politického procesu bude mít tendenci vytvářet společné stimuly pro nové vyjednávání. Pokud se to bude ignorovat předem je pravděpodobné, že obě smluvní strany se ex-ante dohodnou na závazcích, které jsou pouze formální a které lze splnit jen formálně (a zbytečně). Jak se uvádí doleji je příkladem takového přístupu systém “výkon-nostní rezervy” implementovaný kohezní politikou v letech 2000 - 2006 (část II.4).

Ve druhém případě inklinují dvě skutečnosti k tomu, aby byly přehlédnuty. První je ta, že politická zkušenost, veřejná diskuze a hodnocení nabízejí velmi často soubor informací jak o neformálních vztazích mezi prostředky a jejich cíli a o institucích, které lze využít jako vodítko pro další aktivity. To může zahrnovat řádově veličinu účinků konkrétních intervencí, institucionálních problémů, které nelze ponechat bez odpovědi a alternativních přístupů, které zřejmě působily v rozdílných kontextech. Druhou je ta, že politický proces samotný může postupně zlepšovat znalosti v tom co dělat a jak to dělat. Přehlížením těchto dvou aspektů se z neúplné

¹³³ Viz OECD (2007b). Recenze případů zemí ukazuje dva radikální případy a pokusy o jejich spojení.

informace může stát alibi pro to, že se ohledně závazků nebudou uzavírat vůbec žádné smlouvy. S výjimkou zvláštních okolností, kdy mají strany silnou dodatečnou motivaci spolupracovat, zabrání pravděpodobně absence jasného cíle nebo závazku vůči institucím konvergenci politického úsilí, povzbudí oportunistické chování a odradí lidi od odhalení informací a angažovanosti vůči procesu. Příkladem v tomto směru je způsob jakým byly často v praxi implementovány “regionální inovační strategie” (část IV.3.1).

Zkušenost ukazuje, že příznivých výsledků lze dosáhnout kombinací obou přístupů. Podmíněnost a subsidiaritu lze kombinovat tím, že využijeme co nejvíce z nashromážděné zkušenosti a tím, že pojmem smlouvy jako prostředek poznávání¹³⁴:

- Lze dohodnout všechny aspekty u kterých lze závazky kodifikovat ověřitelným způsobem (t.j. zahrnout je do “přísných” ustanovení smlouvy) – finanční prostředky, které musí být k určitému datu utraceny, poskytované údaje, způsob, jakým jsou vybírání příjemci a tak dále.
- Pro všechny ostatní závazky mohou být ve smlouvě “měkká” ustanovení s otevřeným koncem, které popisují závazky s pomocí principů nebo indikativně kvantitativních podmínek. Tyto “podmíněnosti” s otevřeným koncem lze aplikovat zejména na dva aspekty : a) ekonomické instituce v politických oblastech (vzdělání, výzkum, ekologická a dopravní infrastruktura a tak dále, pro které lze stanovit soubor principů, s tím, že orgán pověřený exogenní intervencí bude odpovídat za ex-ante schvalování skutečné implementace těchto principů nižší úrovní vlády; b) cíle pro každou prioritní oblast pro kterou lze stanovit cíle, vhodné ex-post stimulační mechanismy (tlak vrstevníků, sankce za opakované a neobjasněné selhání při dosahování sílů a tak dále), které budou implementovány prostřednictvím monitoringu a šíření informací.

V případě doložek s otevřeným koncem by měl být rovněž aktivován mechanismus, který by shromažďoval a předával do užívání znalosti objevené a předložené během procesu realizace politiky, aby postupně potvrdily doložky s otevřeným koncem. Zejména by se měly cíle postupně revidovat a upřesňovat. V tomto případě by měl být použit “prestižní” mechanismus, spojený s vyhlídkou na další smlouvy nebo na externí úlohu “expertního zprostředkovatele” k tomu, aby

¹³⁴ Přesun směrem ke kombinaci dvou radikálních přístupů by objeven v USA Sabelem, C.F. a Simonem, W.H. (2004) pro celou řadu veřejných statků a služeb (vzdělání, duševní zdraví, vězeňství, veřejné bydlení). V případě pokusu prosadit rovná práva na vzdělání, se sešel “pohyb seshora dolů ke standardům” založený na “testování vysokých sázek” s opačným “posunem zezdola nahoru” založeném na “lokalizmu” a zplnomocnění agentury v novém přístupu, který v sobě spojuje “místní iniciativu a diagnostický standard”. Některé praktické příklady obtížného případu inovativních přístupů lze nalézt v pracovním dokumentu ke Zprávě od Bonaccorsi, A. (2009).

byla zajištěna spravedlivá a dohodnutá interpretace původních cílů s otevřeným koncem¹³⁵.

Rozhodovací procesy na místní úrovni

Konečným účelem exogenní intervence je přimět soukromé agentury, individuálně a prostřednictvím “dobrovolných institucí” a místních vlád, aby učinily to, co nečinily samy, totiž investovaly čas a úsilí do odhalování znalostí a preferencí a aby je shromažďovaly pro poskytování veřejných statků a služeb. Aby se to mohlo stát, musí být soukromí a veřejní hráči stimulováni k účasti, která ovšem vyžaduje změnu v očekáváních a určitou míru jistoty ohledně návratnosti tohoto snažení¹³⁶.

Místní instituce – sítě, sdružení, okresy, dohody, agentury, atd. - vytvořené soukromými a veřejnými hráči pro konkrétní účely představují prostředky s jejichž pomocí se uskuteční změna očekávání a jistot. Vytváří rámec ve kterém se realizuje koordinace, poskytují se vzájemné garance, získávají se informace, připravují se projekty a přijímají se závazky prostřednictvím “smluv” s různými úrovněmi vlády. Jejím účel lze zaměřit pouze na jednu službu (doprava, zdravotní péče, vzdělání, likvidace odpadu, výzkum, atd.) nebo mohou pokrývat celý balík služeb. Mohou zahrnovat různé administrativní úrovně, od místní až po mezinárodní, které jsou pro daný účel relevantní¹³⁷. Tyto místní, jednoúčelové instituce mohou mít negativní dopady. Poněvadž ovlivňují používání veřejných finančních prostředků a stávají se prostředkem přes který je exogenní intervence spojena s místem, sleduje své cíle a vyplácí finanční prostředky, lze je využívat i jako prostředek na vydělávání peněz. Tím by se odrazovaly nové myšlenky a noví lidé od toho, aby se angažovali, snižovala by se stimulaci k inovacím, což by vedlo k výběru ekonomických institucí, které nejsou ani v zájmu celkové efektivity ani spravedlnosti a podkopávají účel exogenní intervence¹³⁸. I když se podaří vyhnout se této degeneraci na počátku procesu, může k ní dojít jakmile elita (která možná nahradí starou místní elitu) začne proces řídit a stane se “nepostradatelnou” pro ty, kteří řídí exogenní intervenci.

Protijedem je ověřitelnost, otevřenost a experimentální povaha místního rozhodovacího procesu. Vytváření místních institucí a jejich aktivity musí být inspirovány těmito principy, myšlenkou významné demokratické účasti na rozhodování. Z předcházejících částí plynou tři závěry :

¹³⁵ Hráči s rozdílnými zájmy a znalostmi budou mít příležitost se dozvědět z implementace politiky co by měl nebo může znamenat závazek s otevřeným koncem. Spolupráce se poté odehrává kolem ohnisek poskytovaných smlouvou a plněním cíle postupného “uzavírání” smlouvy konkrétní povahy závazků. Ve zvláštních případech může tato kombinace dokonce umožňovat připojení finančního stimulu k závazkům s otevřeným koncem zahrnutým do smlouvy. Viz například Barca, F., Brezzi, M., Terribile, F. a Utili, F. (2004), kde se uvádí “experiment” implementovaný v kontextu kohezní politiky, doložky s otevřeným koncem s připojenými stimuly kde byl mechanismus “uzavírání smlouvy” svěřen třetí osobě, výboru složeném ze členů hodnotící komise zadavatele (národní vláda, dvou zástupců Regionů (s velmi rozdílnými nadějemi na vyhovění závazkům) a dvou nezávislých expertů (jmenovaných Komisí). Periodickým hodnocením implementace doložek v každém Regionu spojila Komise dohromady jak pochopení tak i konsensus toho jaká je jejich správná interpretace v každém odlišném kontextu. Viz rovněž Bonaccorsi, A. (2009).

¹³⁶ Příklad těchto stimulů je představován výběrem v regionálních inovačních programech značně omezujících počet zvolených klastrů nebo pólů nebo označujících jejich zařazení : viz OECD (2007c).

¹³⁷ Viz opět Hooghe, L. a Marks, G. (2003).

¹³⁸ O těchto rizicích, viz rovněž Farole, T., Rodríguez-Pose, S. a Storper, M. (2009).

- jasná identifikace cílů a standardů, měřená zkontrolovanými ukazateli, které lze srovnávat s tím co se stalo jinde, jsou přístupné pro monitoring a schopné poskytovat ohnisko pro veřejnou diskuzi a aktivitu;
- permanentní mobilizace všech kdo mají zájem, stimulovaná exogenní intervencí, injekcemi informací o aktivitách a výsledcích a mající příležitost pro vyjádření neformálních návrhů a nesouhlasu;
- experimentální přístup, jehož prostřednictvím dostanou místní hráči příležitost experimentovat s řešeními při souběžném provádění vzájemného monitoringu a testování a srovnávání alternativních opatření prostřednictvím systematického procesu osvojování, ve kterém relevantní roli hraje hodnocení očekávaného dopadu a výsledky dřívějších intervencí se používají k přípravě nových.

Orientace veřejné diskuze na postup směrem k cílům, osvojování a hodnocení očekávaného dopadu

Orientace veřejné diskuze na cíle a zjišťování toho jak funguje v praxi, jsou proto dva základní komponenty politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo. Jejich úspěšná implementace vyžaduje, aby byly metodologicky odlišeny. Především existují čtyři rozdílné funkce u kterých často může dojít k riziku vzájemného překrývání a rušení při přípravě a implementaci politiky :

- *Zajištění účinné a pravidelné implementace politiky* (úzká “funkce odpovědnosti”). Účelem je vytvořit stimulaci pro politiky odpovídající za implementaci, aby pracovali svědomitě, aby dodržovali předpisy, aby zdroje, které jim byly přiděleny vydávali rozvážně a aby odevzdávali “fyzický” výkon (veřejné práce, počet výukových hodin) ke kterému se zavázali. Úkoly by měly být jasné a popsány ověřitelným způsobem a měly by být doprovázeny auditem a mechanismy stimulů k povzbuzení politiků k tomu, aby své úkoly vykonávali pilně a pečlivě.
- *Podpora orientace na cíle a na postup vedoucí k jejich dosažení*. Konečným cílem politiky je dosažení cílů – při daných výsledcích nebo účincích týkajících se sociální péče lidí (zkrácení doby cestování nebo snížení znečištění, zvýšení kvalifikace a tak dále. Dosažení těchto cílů závisí, jakmile se odevzdá fyzický výkon, na přiměřenosti intervence politiky jako celku (a teorii na které je postavena) a na faktorech ovlivňujících kontext. Politický proces lze podpořit tím, že se politici požádají, aby stanovili cíle na základě ověřitelných ukazatelů předmětných cílů, aby doložili jak blízko mají k výsledkům a aby veřejnou diskuzi zaměřili na tuto informaci. Tento proces může lidi podnítit k účasti a zvýšit úsilí politiky a rozsah ve kterém jsou v souladu s cíli by neměl být nikdy inter-pretován jako měřítko efektivity této politiky.
- *Osvojování si toho, co funguje*. Účelem zde je pochopit jak je politika efektivní, zda jsou zjištěné výsledky důsledkem politiky a v jakém rozsahu, přičemž konečným cílem je zvýšit pochopení propojení mezi politikou a výsledky. To vyžaduje prostředky odhadující co by se stalo, kdyby nedošlo k intervenci.

- *Osvojování si implementačního procesu.* Zde je úkolem dozvědět se jak byla politika zavedena - posloupnost akcí, alokace povinností, koordinace účinkujících a tak dále. Spolu s osvojováním si toho co funguje to může vést k doporučením na změnu politiky a umožnit, aby intervence byly lépe připraveny.

Úkol zajišťující, aby orientace byla zaměřená na postup směřující k dosažení cílů vyžaduje, aby smlouvy na ně kladly značný důraz a aby stanovily cíle. Rovněž vyžaduje jasný metodologický rámec, přísné rozlišování mezi výsledkem a výstupními ukazateli a mezi ukazateli a nástroji pro hodnocení dopadu, ukazateli, které jsou statisticky robustní, srovnatelnost míst, veřejný přístup k údajům a pravidelné monitorovací zprávy. Úkol osvojování si toho co funguje – neboli vyhodnocení dopadu – je dokonce náročnější a musí hrát v těchto politikách ústřední úlohu. Pokud je prováděn očekávaným způsobem, t.j. vypracováním jeho podoby v souladu s projektem politiky, může nejenom usnadnit kontrolu zda veřejné peníze přinášejí výsledky, ale zaměřit pozornost na cíle, na jejich definici a na výběr příjemců. To může mít na politiky i jistý disciplinární účinek.

Hodnocení dopadu je složité, poněvadž účinky politiky musí být odděleny od převažujících trendů a od účinků ostatních událostí a politik. Ukazatele výsledku nemohou tento úkol nikdy splnit, neboť ukazují jak se věci vyvíjí *zatímco* politika se provádí, ale mlčí o převažujících kauzách. V reakci na tuto výzvu byly vypracovány různé metodologie¹³⁹. Jedna z nich, tak zvané “realistické hodnocení”, může mnohému pomoci, poněvadž jejím účelem je se dozvědět jaké mechanismy a jaké kontexty způsobují úspěšnost intervence – t.j. co způsobuje, že se jednotlivci chová způsobem předvídaným teorií změny na které je založena intervence.

Nejslibnější výsledky však přicházejí od skupiny metod vyvinutých v posledních letech, společně nazývaných “kontraereálné”, které se zaměřují na hodnocení dopadu intervencí tak, že odhadují jaký by mohl být výsledek kdyby se neuskutečnila intervence. To se hlavně provádí analýzou toho, co se stalo s “dosti podobnými” jednotlivci, organizacemi nebo oblastmi, které nebyly cílem politiky. Politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo představují výzvu k implementaci kontraereálního hodnocení dopadu, ale rovněž nabízejí prostředí ve kterém může být disciplinární účinek této metody obzvláště silný, zejména tehdy, když se používá očekávaným způsobem (viz Box I.A).

Box I.A Kontraereálné vyhodnocení dopadu a jeho možné využití politikou rozvoje zaměřenou na konkrétní místo

Kontraereálné vyhodnocení dopadu (zde nazývané prostě jen jako vyhodnocení dopadu) umožňuje provádět hodnocení účinků politiky bez používání složitých ekonometrických modelů, ve kterých musí být vypracovány silné hypotézy, které laik často není schopen pochopit a musí fungovat jako páka napomáhající zlepšování politiky. Zaměřuje se na údaje dobré kvality a na

¹³⁹ K tomuto a následujícím tématům (v textu a v Boxu I.A), viz pracovní dokument ke Zprávě, Morton, M.H. (2009). Tento dokument a tato Zpráva rovněž čerpá z výsledků dvoudenního workshopu, který byl organizován hodnotící jednotkou DG REGIO v březnu 2008 a který využil příspěvku Arianna Legovini (používající výsledky zkušeností Africké iniciativy hodnocení dopadu u Světové banky), a profesorů Alberto Martiniho a Roberta Walkera. Kritické hodnocení viz například, Ravallon M. (2009).

robustnost metody s pomocí které se identifikuje populace “obdobná” cílové populaci¹⁴⁰.

Tento druhý požadavek je náročný, poněvadž výběr (nebo samovýběr) příjemců intervence by mohl lehce přinést skupinu s vlastnostmi, které se podstatně liší od nepřijemců (těch, kteří jsou podle výběrových kritérií nejvhodnějšími firmami, nejdeprivovanějšími jednotlivci, nejméně schopnými místními administrátory atd). V tomto případě nepřináší srovnání mezi příjemci a nepřijemci správný odhad dopadu politiky. Byly vyvinuty metody, které se musí přizpůsobit a přezkoušet případ od případu, aby se mohly s tímto problémem vypořádat změřením rozdílů mezi dvěma populacemi s tím, že při tomto srovnání se zohledňují zjištěitelné proměnné hodnoty¹⁴¹. Tyto metody nelze použít, když existuje důvod věřit tomu (jak se často stává), že existují také jisté “nezjištěitelné proměnné hodnoty”, které ovlivňují výběr těch, které byly vybrány politikou. Jedním ze způsobů jak se s tímto problémem vypořádat je přijmout nahodilé přidělení, což je experimentální projekt, podle kterého se příjemci intervence nahodile vybírají tak, aby nepřijemci mohli být použiti jako kontraereální.

Etické záležitosti, které se týkají “všech sociálních experimentů (a vskutku každé nevyzkoušené sociální politiky implementované ve velkém rozsahu)”¹⁴², se stávají viditelnější při nahodilém přidělení. To vytváří tlak na zahájení diskuze a řešení těchto záležitostí, což je krok často přehlížený, když je výběr účastníků založen na odlišných metodách. S pomocí zkušeností získaných v medicíně se v sociálním oboru vytvořil soubor principů chování tak, že nahodilé přidělení lze považovat za eticky přijatelné¹⁴³. Jeden z těchto principů, “equipoise”, požaduje, aby politici byli naprosto nejistí v tom, zda je předmětná intervence prospěšná či nikoliv : v tomto případě není vyloučení z intervence nezbytně nutně nevýhodou. Mezi ostatní principy patří to, že se garantuje použití výsledků experimentu a že v zájmu realizace experimentu nedojde ke snížení normální úrovně služby¹⁴⁴. Respekt k lidem je dalším relevantním principem požadujícím od jednotlivců, aby poskytli “informovaný souhlas” s jejich účastí v experimentu : “nesmí se cítit být pod nepatřičným tlakem participovat” a musí plně chápat účel a následky své účasti¹⁴⁵.

Několik etických podmínek pro nahodilý výběr lze lépe pochopit v kontextu politiky zaměřené na konkrétní místo :

- Na rozdíl od běžného poskytování služeb, exogenní intervence zaměřené na konkrétní místo jsou ze samotné definice dodatečné a lze je opravdu považovat za “demonstrační projekty”, vylučující riziko, že dojde ke snížení úrovně služby pro některé lidi.

140 Viz zejména Heckman, J.J., LaLonde, R.J. a Smith, J.A. (1999).

141 Viz znovu recenze Morton, M.H. (2009).

142 Viz Walker, R., Hoggart, L., Hamilton, G. (2008).

143 Viz Bluestein, J. (2005).

144 Viz Stafford, B., Greenberg, D., Abigail, D. (2002).

145 Viz Walker, R. a kol. (2008) hodnotící zda byla tato podmínka splněna v “největším dosavadním testu nahodilého přidělení zkoumajícího efektivitu sociální politiky ve Spojeném království” (str.162). Povšimněte si toho, že studie představuje hodnocení nahodilého přidělení a byla realizována pod záštitou Ministerstva práce a důchodů Spojeného království, které tento sociální experiment zahájilo.

- V participačním procesu, který by měl charakterizovat na konkrétní místo zaměřené intervence, lze lépe zaručit jak vyjádření souhlasu tak i informaci na níž je tento souhlas založen.
- Volba nahodilého výběru jako způsobu testování dopadů intervence, kdy jsou tyto dopady pochybné, má větší naději na úspěch s pomocí této politiky.
- V tomto případě lze princip "equipoise" konsenzuálně rozšířit tak, aby zahrnoval i situaci (která často nastává) kdy je prospěch pro celou komunitu vskutku nejistý, ačkoliv cíloví účastníci pravděpodobně dopadnou lépe než necíloví, poněvadž dostanou například peněžní transfer.
- Je součástí logiky na konkrétní místo zaměřené intervence, aby byla prováděna v některých místech a nikoliv v jiných; jestliže je výběr cílových míst nahodilý (což lze v některých případech doporučit a dohodnout), zmenší se etický problém, poněvadž žádný jednotlivec nebude vůči komukoliv žijícímu ve stejném prostoru "znevýhodněn" ¹⁴⁶.

Bez ohledu na použitou metodu platí, že pokud existují podmínky pro její implementaci, může hodnocení dopadu potenciálně odpovědět na otázku "co funguje" a "pro koho" : zda má intervence účinky – v průměru a u konkrétních skupin – na lidi na které je zaměřena a jak blízko jsou tyto účinky k cíli ("vnitřní validita"). Nedává odpověď na otázku "jak" intervence pracuje. Stejně neposkytuje bezpečný návod k tomu zda intervence bude mít stejné účinky pokud se použije na jinou skupinu nebo se její aplikace rozšíří ("vnější validita"). Je tomu tak proto, že účinky jsou u různých jednotlivců různé, záleží na kontextu; angažovanost poskytovatelů služby a politiků může být větší v podmínkách předvádění a mohou existovat všeobecné rovnovážné účinky, které se samy neprojeví až do doby než se intervence plně nerozvine¹⁴⁷.

Příspěvek hodnocení dopadu sahá za pochopení toho "co funguje" a "pro koho". Jestliže se očekává, t.j. je projektováno současně s intervencí, může mít hodnocení dopadu silný disciplinární efekt. Zprvė může pomoci zaměřit pozornost jak politiků tak i příjemců na cíle. Za druhé, vytváří stimulaci k shromažďování informací nutných k vyhodnocení výsledků. Za třetí, odhaluje kriteria podle kterých se vybírají příjemci, což je delikátní problém ve všech politikách rozvoje, neboť existuje riziko, že politiky se zmocní nátlakové skupiny; hodnocení dopadu může proto dodat výběrovému procesu více transparentnosti. Rozvojový přístup založený na konkrétním místě nabízí prostor ve kterém se může realizovat potenciální hodnocení dopadu a extrahovat relevantní informace prostřednictvím spolupráce mezi hodnotiteli, politiky a příjemci.

Při aplikaci kontrareálných metod na politiky orientované na místo existuje řada konkrétních výzev, které musí být řešeny. Tři z nich mají obzvláštní význam.

- Ze samotné definice vyplývá, že politiky orientované na místo vyvolávají heterogenní intervence na různých místech tak, že je zapotřebí implementační analýza k tomu, aby byly identifikovány různé "typy" intervence a aby byly předmětem zvláštních hodnocení

¹⁴⁶ Například, jak poukazuje Walker, R. a kol. (2008), "nehledá se konsensus pro programovou angažovanost ... ve Spojeném království, když zkušební program běží v jedné oblasti a nikoliv v druhé".

¹⁴⁷ Viz Duflo, E., Glennerster, R., Kremer, M. (2006).

dopadu¹⁴⁸.

- Politiky orientované na místo jsou často zaměřeny na všechny jednotlivce žijící ve zvoleném souboru míst. Při srovnávání výkonnosti těchto míst s jinými by kriteria, která vedla k výběru cíle, měla být vyjádřena na základě zjistitelných proměnných veličin tak, aby mohla být použita k výběru “podobné” skupiny pro kontrareálné účely.
- Součástí zdůvodnění politik orientovaných na místo je to, že změn lze dosáhnout tehdy, když se veřejné statky a služby poskytují v balících, t.j. pokud jsou realizovány projekty obsahující více komponent. To představuje výzvu, poněvadž je obtížné zhodnotit co to jsou “aktivní komponenty” a které jsou prospěšné, neutrální nebo škodlivé. V tomto ohledu lze přijmout různé strategie – výběr projektů ex post, které mají stejné komponenty s výjimkou jednoho a hodnotit je odděleně, navrhnout ex-ante balíky, které se odlišovaly pouze v jednom komponentu nebo které se uchylovaly ke kvalitativním metodám proto, aby bylo možno odvodit ze subjektivního dojmu účastníků některé hypotézy o významu různých komponent a poté je testovat.

Strategie hodnocení očekávaného kontrareálného dopadu, schopného řešit a testovat různé přístupy k těmto výzvám, je proto klíčovým komponentem řízení politik orientovaných na místo. Je jednou z hlavních povinností vyšších úrovní vlády odpovědných za exogenní intervence při projektování a implementaci této strategie.

I.3. Argumenty pro přehodnocení rozpočtu kohezní politiky EU : proč by se o to měla EU zajímat?

Poté co došlo k identifikaci jednoznačné koncepce politiky – modelu rozvoje orientovaného na místo – byl přezkoumán jeho princip a řízení a byly odstraněny špatné názory, je možné se vrátit k ústřední problematice této kapitoly, totiž jaký má EU logický základ k tomu, aby měla politiku orientovanou na místo a věnovala značný podíl rozpočtu jejímu financování? Jinými slovy, jaký je logický základ kohezní politiky?

Ekonomické a sociální podmínky naznačují, že Evropská unie není vůči zbytku světa žádnou výjimkou v tom smyslu, že politiky orientované na místo jsou velmi zapotřebí. Co se týče efektivity, Evropa nevyužívá úplně své zdroje ve všech typech regionů. Mnoho velkých regionů zaostává za svým potenciálem a selhává ve využívání svých komparativních výhod. Několik regionů má potíže s adaptací na vnější změny a riskuje zaostávání. Úspěšné aglomerace jsou omezovány, stejně jako je tomu jinde ve světě, překážkami v rozvoji a negativními následky koncentrace. Kromě toho, současné technologické, demografické a klimatické trendy a změny v globální konkurenci mají různé účinky na různé regiony¹⁴⁹. Na straně kapitálu je příjmová nerovnost značná a vzrůstá nebo je přinejmenším ve většině zemí stabilní, zatímco průměrné

¹⁴⁸ O této i jiných výzvách viz Diez, M.A. (2002).

¹⁴⁹ Viz Evropská komise (2008d).

riziko příjmové chudoby v celé EU zůstalo na 15-16% během jedné dekády. Ve většině zemí existují koncentrace deprivace ohledně různých opatření blahobytu¹⁵⁰. V případě regionů NUTS 2 existují značné vnitroregionální nerovnosti a dokonce i prosperující regiony zaznamenaly významnou polarizaci životních standardů. Kromě toho, nezávisle na globální finanční krizi, obavy ze zaostalosti jsou značně rozšířené mezi širokými vrstvami obyvatelstva. Požadavek na nové paradigma rozvojové politiky vzrůstá¹⁵¹.

Finanční krize ještě více zdůraznila potřebu nového přístupu k rozvoji a to ze dvou důvodů. Zaprvé, zvýšila nejistotu a obavy v celé společnosti a vyvolala ztráty (současné i očekávané), které způsobí novou neefektivnost a pastí sociálního vyloučení a zhorší situaci v současných. Krize, kromě nutně krátkodobého povzbuzení poptávky, volá po exogenních intervencích, které jsou maximálně střížené na míru konkrétním místům. Za druhé, existuje krize důvěry mezi věřiteli a dlužníky. Nelze předvídat jak tuto nedůvěru překonat a jaké trvalé změny to přinese. Ale lze snadno předvídat, že přestavba bude vyžadovat investice do institucí, které jsou schopny obnovit důvěru věřitelů a zabezpečit lepší tok informací o dlužnících. Je skutečností, že podpora místních projektů, které vyhledávají a shromažďují znalosti hráčů a iniciují proces osvojování v místech, je pro vlády tím správným způsobem jak se v současných podmínkách chovat.

Ale proč by EU měla provádět tuto politiku a věnovat tomu značný rozsah svého rozpočtu? Nevyplyvá z principu subsidiarity to, že politiky rozvoje založené na konkrétním místě by měly být věcí členských států? Jaké je racionální odůvodnění ustanovení Smlouvy, že Společenství podporuje “dosahování [harmonického rozvoje] díly působení k tomu určených fondů”? Nebylo by pro Unii vhodnější podporovat politiky rozvoje členských států založené na konkrétním místě prostřednictvím morálního naléhání s pomocí “otevřené koordinační metody”?

Existují dva ekonomické důvody k tomu, aby byla značná část rozpočtu EU alokována na politiky rozvoje založené na konkrétním místě. Zaprvé, tento přístup je jedinou vhodnou a účinnou metodou realizace rozvojové strategie, která je pro existenci Unie nepostradatelná (argument udržitelnosti). Za druhé, Unie má oproti členským státům komparativní výhodu v tom, že řídí přístup založený na konkrétním místě (argument efektivity politiky).

Argument udržitelnosti :vhodná a účinná metoda jak reagovat na rostoucí očekávání ...

Argument udržitelnosti má v otázce, zda má EU řídit politiky rozvoje založené na konkrétním místě, dva prvky.

¹⁵⁰ Viz část II.3.1.

¹⁵¹ Viz analýzu a údaje toho, co je dnes rozsáhlou recenzí regionálních problémů a územních politik nashromážděných územním výborem OECD při jeho širších celosvětových aktivitách : Recenze územních politik Itálie, České republiky, Francie, Polska, Portugalska a Finska; případové studie venkovských a tak zvaných “mezilehlých regionů” , Teruel a Comarca Central Valenciana ve Španělsku, Tzumerka v Řecku, Champagne-Ardenne ve Francii, Moravská Třebová v České republice, Siena a Bergamo v Itálii; případové studie metropolitních regionů Atén, Helsinek, Oresund, Vídně/Bratislavy, Randstad (aglomerace Amsterdam/Rotterdam/ Hague/Utrecht), Milano, Madrid, Stockholm, Copenhagen a (výhledově) Istanbul.

- Zaprvé, existence EU a její (skutečný a zamýšlený) dopad na životy lidí ji nutí k tomu, aby prosazovala rozvojovou politiku, která oslovuje očekávání evropských občanů bez ohledu na to kde žijí, dostat příležitost benefitovat z příležitostí a vyhýbat se rizikům vytvářených globalizací a samotnou Unií.
- Za druhé, model založený na konkrétním místě – zacílený na regiony definované v politickém procesu ve kterém EU určuje rámec, priority a “podmíněnosti” (na nichž závisí granty pro nižší úroveň) a administrativní Regiony a národní státy odpovídají za výběr míst a projektů - je jedinou rozvojovou politikou, která je kompatibilní s omezenou demokratickou legitimitou Unie, i když je rovněž vysoce účinným nástrojem k řešení tohoto úkolu.

To je přeformulování učiněné za mnohem závažnějších okolností a na základě modernějšího ekonomického zvažování hlavního důvodu, které vedlo podle Thomsonovy zprávy z roku 1973 k postupnému vytvoření kohezní politiky a ke kompromisu na vysoké úrovni v roce 1988 (viz část I.1.2).

Globalizace, “stav ekonomiky, politiky a kultury ve světových záležitostech”, kdy se vzdálenost mezi místy a mezi jednotlivci zmenšuje, trhy se stávají stále více integrovanými, značkové produkty jsou široce rozšířeny a mezi zeměmi existuje “těsnější propojení”¹⁵², funguje všude. V Evropě prohloubila politická volba sjednocujících se trhů a měn dopady globalizace, vytvořila nové příležitosti pro mnoho evropských regionů ve kterých je znalostní báze podstatná. Avšak využití těchto příležitostí je náročné a obtížné a tvůrčí destrukce vyvolaná tržními tlaky má v sobě vítěze i poražené. V místech ve kterých jsou místní ekonomické instituce slabé nebo pomalu se přizpůsobují, tržní integrace nepovzbuzuje automaticky příliv kapitálu a pracovní síly a ve skutečnosti umožňuje odliv kapitálu a pracovní síly¹⁵³. V této souvislosti a při značných přílivech migrantů přilákaných relativní otevřeností a svobodou těchto společností lze vycítit hrozbu místním národním, kulturním identitám (tato hrozba je v některých místech velmi silná), především těmi, kteří postrádají prostředky k tomu, aby se “připojili” ekonomicky a kulturně¹⁵⁴. Nexistuje značná pravděpodobnost vzniku nových pastí nevyužívání a sociálního vyloučení s tím, že stávající pasti se mohou stát ještě houževnatějšími. Existuje mnoho otevřených scénářů a jeden z nich, který se objevuje nyní, bude záviset, mimo jiné, na veřejné aktivitě.

Jakmile bylo rozhodnuto o podpoře tržní a měnové unifikace, o větší flexibilitě trhů a otevření vnitřních hranic, závisí udržitelnost Unie na lidech, kteří jsou přesvědčeni, že tento druh politického snažení se děje proto, aby všichni dostali stejnou příležitost benefitovat z těchto změn nezávisle na tom, kde žijí.

¹⁵² Tato definice “nepostižitelné koncepce” globalizace je odvozena z rozsáhlé studie provedené Sněmovnou lordů Spojeného království v roce 2002. Viz Sněmovna lordů (2002).

¹⁵³ Viz Ekinci, M.F., Kalemli-Ozcan, S. a Sorensen, B.E. (2007) svědčící o skutečnosti, že schopnost benefitovat z integrace kapitálového trhu závisí v rámci téže země EU na “sociálním kapitálu” měřeném subjektivními ukazateli víry (v lidi) a důvěry (v instituce).

¹⁵⁴ Empirická studie provedená pány Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschie, S. a Frey, T. (2006) analyzovala kvalitní noviny a bulvár v Rakousku, Francii, Německu, Švýcarsku, Nizozemí a Spojeném království v předvolebních obdobích a prokázala, že “kulturní dimenze získává na významu, neboť se stala primární základnou na které se nové strany nebo transformované, zavedené strany snaží mobilizovat své voliče”. To se zase často shodovalo s rostoucí opozicí vůči evropské integraci s rostoucí podporou restriktivní imigrační politiky.

Významný pokrok dosažený při sjednocování trhu a pozoruhodný úspěch jednotné měny vytvořené před deseti lety zdůrazňuje to, čím bylo argumentováno již v roce 1973 : totiž to, že *“žádné společenství se nemůže udržet ani nemůže mít pro lidi k němu patřící význam, pokud někteří z nich mají odlišný životní standard a mají důvod zpochybňovat společnou vůli všech napomáhat každému členskému státu dosáhnout lepších podmínek pro jeho obyvatele”*.

Evropská unie získala suverenitu v ekonomických, tržních a měnových záležitostech, které hluboce ovlivňují sociální péče evropských občanů. Tuto pravomoc často vykonává prostřednictvím členských států, ale občané EU mají tendenci vnímat – více méně správně – že zákonodárcem v těchto oblastech je EU¹⁵⁵. To od EU vyžaduje, aby využívala svůj rozpočet k překonávání vnímaných nevýhod evropské integrace a překážek, které evropským občanům brání ve využívání výhod integrace bez ohledu na to, kde žijí.

Jednu věc je však třeba objasnit. Nejde ani tak o to “dělat něco sociálního” jako “náklad určený k úhradě” k tomu, aby se dosáhlo unifikace trhu a měny a tato unifikace byla zachována. Tento argument byl během let zneužíván k tomu, aby se přesvědčili skeptici a selhal. Pokud by politika měla být “náklad”, proč by se měl kdokoliv příliš starat o její kvalitu, výsledky, hodnocení nebo koncepční projekt? Náklady zaplaťme a snažme se o to, aby byly co nejmenší.

Argument zjednodušovatelů je chybný ze tří důvodů. Zaprvé, unifikace trhu a měny nejsou cíle, ale prostředky k dosažení cílů, které motivovaly vytvoření Unie, především vyšší růst a sociální péče a snaha o zachování míru. Za druhé, pokud se neefektivita a sociální pasti nebudou řešit s pomocí politiky rozvoje, nemůže být dosaženo těch cílů kvůli kterým byla zavedena unifikace trhu a měny. Za třetí, nezávisle na unifikaci trhu a měny tyto cíle vyžadují, jak ukazují zkušenosti jiných unií, aby EU převzala přímou odpovědnost za řešení těchto pastí.

To, že by se EU měla zavázat k rovným příležitostem jasně očekávají občané zemí, které si po staletích konfliktů dobrovolně zvolily spojení podle společných pravidel. Při tom byly tyto země svědky otevírání svých trhů práce, toho, že jejich služby jsou zpřístupněny outsiderům a toho, že jejich národní a místní praktiky byly změněny evropskými pravidly. Tyto země byly rovněž svědky eroze svých tradičních vazeb a svých národních identit. Proces unifikace je obtížný o čemž svědčí průzkumy veřejného mínění a nedávné pokusy o vybudování nového ústavního uspořádání. Pro to, aby se Unie udržela a bylo zabráněno návratu k nacionalistickému chování, jsou nutné dva doplňkové směry působení v krátkodobém až střednědobém horizontu. Zaprvé by mělo být v intervencích EU méně elitářství a méně invazivnosti vůči národním a místním praktikám přehnaně detailistickým a byrokratickým způsobem. Za druhé je zapotřebí na úrovni EU podpořit “společné vazby” poněvadž EU je odpovědná za rozvolnění stávajících vazeb.

Řešení neefektivnosti a pastí vyloučení, které se v Evropě vyskytují je úkolem pro Unii, neboť tato bude obviňována pokud se tento úkol nepodaří úspěšně splnit. Kromě toho, jestliže tento úkol úspěšně splní, pak bude uvolňování stávajících národních nebo regionálních vazeb pravděpodobně doprovázeno posílením evropských vazeb zasahujících za národní nebo regionální hranice. Jestliže si vypůjčíme výraz z dopisu, který v roce 1932 Sigmund Freud napsal Albertu Einsteinovi, můžeme tvrdit, že je zapotřebí procesu budování “nové totožnosti”

¹⁵⁵ Viz poznámka shora.

evropských občanů k tomu, aby se Unie při současném napětí udržela pohromadě. Očekávání solidarity na úrovni EU, “společné vůle” dát příležitost všem občanům, můžeme proto považovat za nutný tmel tohoto procesu¹⁵⁶. Pokud nebude toto očekávání naplněno, nejen že dojde k erozi snahy EU o tržní politiku liberalizace, ale bude silně zpochybněna existence Unie jako smyslu-plné instituce a růst, sociální péče a mír budou vystaveny riziku.

Avšak jaký typ rozvojové politiky EU lze zaručit dnes za dnešních politických podmínek? Nyní přichází na řadu druhá část motivace.

EU je přechodná hybridní forma vlády a požívá pouze omezené demokratické legitimacy. Členské státy mají silné sociální kontrakty se svými občany, které by nedovolily rozvojovou politiku shora-dolů jako je tomu v USA (viz část I.1.1). Unie nemá plnou svrchovanost nad rozvojovými politikami. Stejně tak v Unii nelze akceptovat politiku rozvoje zaměřenou na konkrétní místo pokud by Unie, ignorujíc národní státy a regiony, měla vybírat regiony a přímo financovala jejich projekty. Politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo, na jejichž základě národní státy a regiony odpovídají za tyto dva úkoly a Unie odpovídá za rámec, priority a podmínky stanovené k přijetí grantů, je formou uspokojování očekávání evropských občanů, aniž by zasahovala do národních snah a do většiny administrativních Regionů. Celoevropský kompromis na vysoké úrovni, který sjednotil v roce 1988 různé, ale sbližující se názory na Unii, lze vysvětlit politickoekonomickými důvody (viz část I.1.2).

Současně, jak to ukázala předchozí část, je tento politický model rovněž zvláště vhodný, na rozdíl od přístupu shora dolů, pro řešení jak neefektivit tak i pasti sociálního vyloučení, poněvadž v sobě spojuje exogenní strategickou intervenci spoléhající se na místní preference a znalosti. Její participační přístup rovněž slouží k potlačování elitářství, které často charakterizuje EU intervence.

Přístup k rozvoji zaměřený na místo je jediným modelem, který má EU politicky k dispozici k tomu, aby splnila nevyhnutelný úkol spolu s přístupem, který je potenciálně nejúčinnější pro jeho

¹⁵⁶ V září 1932 Sigmund Freud odpověděl na dopis Alberta Einsteina, jsa povzbuzen Mezinárodním ústavem duševní spolupráce vytvořeném Ligu národů, který jej požádal o stanovisko jak zabránit “váлкám mezi národy” (jako “nejtypičtější, nejkrutější a extravagantní formu konfliktu mezi člověkem a člověkem”). Kromě jiných názorů, Freud tvrdí, že “v komunitě existují dva faktory soudržnosti : násilné přinucení a citové vazby (“identifikace” v technické terminologii) mezi členy skupiny. Pokud se stane jeden z těchto faktorů neúčinným, může ten druhý postačovat k tomu, aby se skupina udržela pohromadě”. S odvoláním na Ligu národů, která se podle jeho slov snaží získat autoritu “tak, že uvádí do života některé idealistické myšlenkové postoje”, tvrdí, že “jakékoliv úsilí snažící se nahradit hrubou silou silou ideálu je za současných podmínek odsouzeno k neúspěchu”. Avšak dále tvrdí, že existují dvě cesty jak “odvést [agresivní sklony člověka] do jiného kanálu než je válka” mezi národy. Jedna z nich je láska. “Druhou citovou vazbou je cesta identifikace. Toto vše připomíná výzvu k respektování pocitu komunity, identifikace na kterých je založena celá stavba lidské společnosti”. Tento jeho “pocit komunity”, tato “identifikace”, již nikoliv na národní nebo sub-národní úrovni, ale mezi občany různých národů je to, co může pomoci zabránit váлкám. Viz dopisy zveřejněné v knize Einstein o míru (1960), str. 186-203. V roce 1941, po neúspěchu Ligy národů předvídaném Freudem a uprostřed války, byla velmi podobnou koncepcí vyjádřil Altiero Spinelli a Ernesto Rossi v Manifestu “Za svobodnou a spojenou Evropu” napsaným v době internace na ostrově Ventotene. Zastávali se sjednocení Evropy na základě souboru politik zaměřených na svobodu a rovnost příležitostí, které by vytvořily “nový konsensus velkých mas občanů”.

provedení.

Tato motivace je posílena současnou finanční krizí, která tím, že ohrožuje ekonomiky celých regionů a prosperitu mnoha lidí, vykonává tlak na národní vlády, které jednají defenzivně. Rovněž nutí EU k tomu, aby přehodnotila některé ze svých základních ekonomických principů týkajících se integrace trhu, mobility pracovní síly, sjednocení měny a fiskální stability, jakož i omezující země v tom, že své problémy nemohou řešit na úkor ostatních¹⁵⁷. Návrat k těmto principům by podkopal celou politickou strukturu Unie. Reagovat na krizi formou velkých veřejných investic – bez ohledu na názory co do pravděpodobné efektivity – je právem členských států, ale nikoliv Unie jako takové, vzhledem k její hybridní politické povaze. Politický model stavící na straně nabídky obsažený v kohezní politice – dlouhodobá strategie zaměřená na poskytování veřejných statků a služeb při určující úloze “místních hráčů” – je zřejmě vhodnější, přiměřená a účinná odpověď.

... s podtextem naléhavosti pro cíl sociálního začlenění

Takto silná oprávněnost politiky rozvoje EU zaměřené na konkrétní místo se týká jak efektivity tak i cílů spravedlnosti. Co se týká efektivity potřebují občané všech regionů vědět, že tentýž orgán – Evropská unie – která podporuje podmínky pro větší příliv kapitálu a zabráňuje používání tradičních obranných mechanismů (dotace a ochranné bariéry), je rovněž angažována ve vážném a odpovědném úsilí směřujícím k tomu, aby jejich místní regionální a národní orgány posílily ekonomické instituce, které jsou nezbytné pro využívání výhod těchto kapitálových toků. Co se týče strany sociálního začleňování, získává potřeba odpovědnosti EU na naléhavosti

Dělba práce mezi EU, která se stará o trhy a liberalizaci, a členskými státy, které se starají o sociální péči je pod stále rostoucím tlakem¹⁵⁸. Na jedné straně je rozsah činnosti členských států stále více omezován *“konstituční nadvládou všech evropských pravidel ekonomické integrace, liberalizace a soutěžního práva”* a tlakem daňové konkurence a stabilizačních pravidel EU pro národní rozpočty. Na straně druhé, *“Europeizace sociální politiky ... [je] politicky omezená rozmanitostí národních států sociální péče, lišících se ... svou schopností platit, [a] svými normativními aspiracemi a institucionálními strukturami”*. To se právě nyní děje v Unii, která

¹⁵⁷ Tento tlak je patrný i v textu sdělení Komise o “Dočasném komunitárním rámci pro opatření státní pomoci na podporu přístupu k finančním prostředkům za současné finanční a ekonomické krize” (2009/C 16/01). Významným rozšířením tohoto rámce, které původně Komise navrhovala v listopadu 2008, zavádí společně se zárukami, dotované úvěry a opatření rizikového kapitálu, pomocná schemata a různá kumulativní opatření, jakož i rozšíření způsobilosti i na společnosti “v potížích”. Ohledně delikátní záležitosti “volného pohybu pracovníků”, jejíž problematika týkající se implementace směrnice o pracovnících je ve zvýšené míře sledována Evropskou konfederací odborových svazů, připravila Komise pro schválení Radou v únoru 2009 sdělení (6480/09), které ve svém závěru praví, že “volný pohyb pracovních sil po rozšíření nevedl k vážným poruchám na pracovních trzích”, a “žádá ty členské státy, které i nadále uplatňují restrikce podle přechodových ujednání, aby s plným zapojením sociálních partnerů ... zrušily všechna omezení ve třetí etapě, pokud vážné poruchy na pracovních trzích ... nelze potvrdit”. Avšak nakolik je situace volného pohybu pracovníků kompatibilní s absencí společných požadavků na úroveň mezd a pracovní podmínky, je záležitostí, která se opět vrací do popředí zájmu.

¹⁵⁸ Viz mimo jiné Scharpf, F.W. (2002), ze kterého jsou převzaty dvě následující citace v dalším textu, Cramme, O. (2008), Bertola, G. (2007) a D’Antoni, M., Pagano, U. (2008).

*“vzhledem ke značné kulturní a jazykové různorodosti” svých členských států, “nemůže spoléhat na vysokou likviditu zdrojů”, především na vysokou mobilitu pracovní síly, která může působit jako pramen sociální ochrany a proto vyžaduje vyšší míru ochrany poskytované prostřednictvím veřejných intervencí*¹⁵⁹.

Tvrdí se, že Evropa je “v paradoxní situaci, kdy formy evropského protekcionizmu jsou extrémně svízelné ze stejného důvodu a sice proto, že jsou nutné. Absence kulturní homogenity brání zavádění politik sociální ochrany ... které jsou nutné právě kvůli kulturní rozmanitosti”¹⁶⁰. Měkká cesta Otevřené metody koordinace, ačkoliv vytváří inovativní rámec pro osvojování politiky a politické vedení a ačkoliv dává EU možnost podporovat politické aktivity v členských státech¹⁶¹, tento paradox neřeší, poněvadž se nakonec musí spolehnout na ochotu členských států to využívat. Řešením není ani Evropský soudní dvůr vykonávající jistý druh radikálního nátlaku směřujícího k vyrovnávání práv a povinností plynoucích z liberalizace a společného občanství, neboť lidé nebudou spokojeni s tím, že EU hraje pouze úlohu pars destruens – vydává pravidla, která jsou proti národním zákonům, které jdou proti těmto právům a povinnostem – a členským státům ponechává pars costruens¹⁶².

Politiky rozvoje EU zaměřené na konkrétní místo mohou být formou experimentu s pohybem kupředu při současné velmi postupné podpoře mobility lidí a práce. Může smířit rozmanitost “sociálních kontraktů” mezi národními skupinami občanů EU a jejich národních států zavedením

společného sociálního kontraktu mezi všemi občany EU a EU jako takovou. Obsahem tohoto kontraktu by byl závazek EU prosazovat řadu jasně stanovených cílů – nebo garantovat určité společensky dohodnuté základní standardy – s pomocí teritorializované sociální agendy. Tento cíl by zahrnoval záležitosti s vysokou prioritou pro evropské občany, jako je migrace, bída u dětí nebo stárnutí (viz kapitola IV doleji). Rozsah disponibilních zdrojů a samotná povaha kohezní politiky - která není určena pro poskytování služeb každému, ale spíše pro poskytování dodatečné podpory v konkrétních případech – by zřejmě neumožnil, aby mohla být jakákoliv priorita vybrána tak, aby byla plně dosažitelná. Avšak tento rozsah mohl by umožnit, aby byla záležitost řešena v mnoha regionech po celé Evropě a aby byla ustavena evropská metodologie. Bylo by na každém členském státu resp. Regionu implementovat tuto politiku způsobem, který je v souladu se sociálními aspiracemi.

Při zajišťování částečného řešení pro dnešní dobu by teritorializovaná sociální agenda mohla napomáhat při budování budoucích řešení. Na jedné straně by mohla podporovat mobilitu (pokud by to vedlo ke snížení rizika migrace) s pozitivními vlivy na sociální ochranu. Na straně druhé, by mohla přinést poučení z budování komplexní a permanentní evropské sociální politiky.

Komparativní výhoda vůči členským státům : využití vzájemných závislostí a zvýšení důvěryhodnosti

Druhým ekonomickým důvodem pro to, aby EU řídila politiku rozvoje EU zaměřenou na

¹⁵⁹ Viz D’Antoni, M., Pagano, U. (2008).

¹⁶⁰ Citace je převzata z D’Antoni, M., Pagano, U. (2008).

¹⁶¹ Viz znovu Sabel, C.F. a Zeitlin, J. (2008).

¹⁶² Viz Scharpf, F.W. (2008).

konkrétní místo a věnovala tomu značný podíl ze svého rozpočtu souvisí s komparativní výhodou, kterou má nad členskými státy při řízení této politiky. Tato výhoda závisí na dvou faktorech : na schopnosti využít vzájemné závislosti a vyloučení hry mezi členskými státy s nulovým efektem a schopnosti nebýt pohlcen místními zájmy.

Úroveň EU je především lépe vybavená pro řešení silných, přeshraničních vzájemných souvislostí na kterých závisí rozvoj. Schopnost místa dostat se blíže ke svému potenciálu a snížit sociální vyloučení závisí na tom co se stane jinde. Markantním příkladem je často silná, přeshraniční vzájemná souvislost plynoucí z dynamiky aglomerací a sítí, což vytváří spojení mezi místy, která mohou být v různých zemích. Obecně řečeno, ve srovnání s národní úrovní, může EU dosáhnout tří dodatečných výsledků.

- *Snižit příležitost politik ve stylu ožebrači svého souseda* tak, že členským státům omezi možnost upřednostňovat své národní šampiony nebo reagovat na regionální problémy s pomocí intervenčních dotací a podobně, což poškozuje ostatní členské státy. Platné předpisy EU vytvářejí rámec pro vyloučení těchto aktivit s nulovou hodnotou (často podporujících neefektivitu), avšak mít přímý vliv přes kontrolu význačné části celkových evropských kapitálových výdajů by mohlo zajistit větší garance.
- *Zohlednění přeshraničních vzájemných souvislostí* veřejných statků a služeb poskytovaných v jakémkoliv daném místě. U několika důležitých služeb (ochrana životního prostředí, výzkum a vyšší vzdělání, energie, atd.), využívají prospěchu, který přináší veřejná intervence, ti, kteří žijí na předmětném místě pouze částečně. Naopak, politika prováděná na úrovni EU může vést ke spolupráci mezi členskými státy a Regiony na úseku dosahování společných cílů – prostřednictvím společné strategie se smluvními závazky, které účastníkům zaručují, že ostatní provádí obdobné investice, a nikoliv prostřednictvím společných projektů (jejichž transakční náklady mohou být velmi vysoké). Takováto spolupráce může jim všem společně umožnit dosáhnout takové úrovně poskytování těchto služeb, která přináší prospěch všem.
- *Podpora procesu institucionálního osvojování a šíření*, která umožní každému místu benefitovat z experimentů, výsledků a omylů politik prováděných v ostatních členských státech. To může mít dodatečný pozitivní efekt rozvíjení společné kultury v národních byrokraciích, které po staletí pracovaly proti sobě navzájem. Za druhé, vláda na úrovni EU může zlepšit kredibilitu exogenních intervencí. K tomu, aby mohly politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo fungovat, musí být exogenní politici, kteří je řídí, motivo-váni zájmy, které nejsou konkrétně vázány na ta místa ve kterých se tato politika imple-mentuje, jako například vyhlídkou na vyšší výběr daní z prosperujících regionů, širším politickým konsenzem nebo zmenšeným sociálním napětím. Tyto zájmy jim mohou dát stimul k tomu, aby snížili nevyužívání kapacit v oblastech nebo v nich zvýšili míru sociálního začlenění. Největším rizikem pro tyto politiky je zřejmě situace, kdy se exogenní politici odvrátí od svých obecných zájmů, neboť se jich zmocní místní elity. Pokud se to stane, budou tato místa upřednostňována před jinými bez ohledu na efektivitu, i když je mnohem pravděpodobnější, že se tak stane v případě, že neexi-

stují žádné politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo a územní uvědomělost veřejných intervencí je skrytá. Kromě toho, politiky mají sklon k tomu favorizovat elity v předemných místech bez ohledu na efektivitu nebo úvahy o spravedlnosti. Vzhledem k tomuto riziku platí, že čím více jsou politici vzdáleni od míst, tím menší je naděje na to, že budou tímto způsobem 'chyceni'.

Zvláštní způsob jakým vznikla pravomoc EU a smíšená loajalita vůči národním a evropským zájmům, které její politické a byrokratické elity mají tendenci mít, může zabezpečit odstup od místních zájmů a regionálních tlaků, které jsou mnohem větší než v případě národních vlád. Administrativní Regiony a obce přece v Bruselu lobují a zkušeností říkají, že jsou občas efektivní jako skupina vychylující politiku způsobem, který je příznivý pro úroveň vlády, kterou před-stavují. Jejich individuální vliv se však projevuje pouze občasně při ovlivňování alokací velmi omezených "zvláštních" zdrojů. EU má proto potenciál k tomu být v této roli velmi kredibilní.

Je zřejmé, že kredibilitu nelze připisovat nějaké instituci libovolně. Instituce jako je EU, která má rozsah k tomu, aby kredibilitu získala, ji musí budovat a obnovovat nepřetržitě. To obdobně platí i o ostatních důvodech, které z EU činí vhodnou úroveň vlády k tomu, aby řídila politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo, zejména pak udržitelnost a schopnost vypořádat se se vzájemnými závislostmi. Svěřit EU částečnou pravomoc na úseku rozvoje, jak je tomu v případě kohezní politiky, vyžaduje nejenom pravomoc nad správou finančních prostředků, ale i silnou politickou vizi nutnou k volbě modelu rozvoje a výběru jasných cílů.

Ještě předtím, než se budeme zabývat problémem výkonu této suverenity v praxi a tím do jaké míry je kohezní politika v souladu s koncepčním modelem, který napomohl jejímu stvárnění, je nutno posoudit dva odlišné kritické ohlasy zaměřené na geografii kohezní politiky EU. Oba tyto ohlasy zpochybňují záběr této politiky zasahující celou EU a zasazují se o větší koncentraci. Jeden tvrdí, že politika by se měla zaměřit na disparity mezi zeměmi, druhá, že by se měla omezit na "chudší" Regiony¹⁶³.

Znovuznárodnění a problematika "bohatých" regionů

Podle první kritiky by měla kohezní politika ponechat problematiku disparit v zemích na samotných členských státech a omezit financování pouze na zaostávající nebo "chudé" země. Za argument zde slouží to, že země, které mají zdroje na to, aby si zaplatili regionální rozvoj by tak měly dělat i bez podpory od EU a v každém případě, podle principu subsidiarity, jsou lépe vybaveny k tomu, aby se tohoto úkolu ujaly, nežli Unie. Kromě toho, systém podle kterého bohatší země odevzdávají do bruselského rozpočtu značné příspěvky a pak dostávají něco z těchto peněz zpátky prostřednictvím kohezní politiky se považuje za neefektivní a navíc je svázán řadou administrativních pravidel a povinností.

¹⁶³ Viz, například, Sapir, A. (2003). Aby bylo možné posoudit současné názory na tyto dvě záležitosti, viz příspěvky členských států k veřejnému projednání revize rozpočtu iniciované Evropskou komisí : http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

Přístup spočívající v alokování zdrojů kohezní politiky pouze chudším zemím – různě nazývaný "kohezní model" nebo "znovuznárodnění" – by měl potenciálně značný dopad na čistou bilanci členských států v závislosti na přijaté verzi (např. zda alokace pro členské státy

vycházejí z národních nebo regionálních disparit). Ačkoliv je to často hlavním bodem diskuze, pro tuto Zprávu nemá tato záležitost žádný význam. Zde je důležitá teze o tom, že existuje ekonomické zdůvodnění, aby EU intervenovala do disparit mezi členskými státy, ale nikoliv do disparit mezi regiony.

Tato teze v podstatě předpokládá, že kohezní politika je mechanismus sloužící k finanční redistribuci, transferu finančních prostředků z bohatších oblastí do chudších s cílem kompenzovat jejich nižší úroveň prosperity a schopnosti generovat výnosy. Tento argument říká, že EU by se měla věnovat redistribuci mezi právníckými osobami, které jsou o jeden stupeň níže – t.j. členskými státy – které by pak, podle principu subsidiarity, rozhodly jak se vypořádají s vnitřními regionálními disparitami v souladu s jejich národním ústavním a institucionálním uspořádáním.

Pokud by předpoklad, že kohezní politika je mechanismem finanční redistribuce, byl správný, pak by teze, podle které se tato politika má zabývat pouze chudými zeměmi, byla ve skutečnosti chybná. Složitý, víceúrovňový systém řízení s podmínkami určujícími způsob užití zdrojů by byl příliš těžkopádný způsob redistribuce finančních prostředků mezi členskými státy. Je zapotřebí navrhnout mechanismus s mnohem menšími transakčními náklady: finanční vyrovnávací systém – mezizemský “EU fond” – který vyrovnává různé úrovně národních příjmů na hlavu v celé EU. není relevantní, jak bylo v tomto ohledu tvrzeno, že rozsah a formát kohezní politiky může být ovlivněn požadavkem některých členských států rebalancovat jejich čisté platby do EU nebo těmto státům kompenzovat dopady ostatních politik¹⁶⁴. Není žádný důvod pro to, aby měla tato politika zůstat zachována ve své současné podobě, když redistribuci lze efektivněji realizovat s pomocí jiných prostředků.

Jak však tato Zpráva konstatuje, kohezní politika není o finanční redistribuci. Je to politika pro exogenní podporu rozvoje prostřednictvím veřejných statků a služeb ve všech místech ve kterých existuje neefektivita nebo pasti sociálního vyloučení. To vysvětluje jeho složitou architekturu. Pokud se nelze shodnout na tom, že argumenty předložené k tomu, aby odůvodnily koncepci politiky a odpovědnost Unie za tuto politiku, pak je třeba přijmout fakt, že tato politika by neměla být o kompenzaci disparit mezi zeměmi a problematika “chudých” zemí by nevznikla. Pokud se řízení a implementace politiky považuje za neefektivní, je třeba ji reformovat všude. A pokud nelze dosáhnout zlepšení nebo pokud budou koncepční argumenty ve prospěch politiky rozvoje zaměřené na konkrétní místo, pak by se tato politika měla všude zrušit. Nebylo by zajisté vhodné, aby “postihla” pouze chudé členské země.

Druhá kritika geografického rozsahu zasahování kohezní politiky připouští, že regiony a nikoliv země by měly být územní referencí pro stanovení způsobilosti pro podporu se strany EU, ale tvrdí, zaprvé, že Regiony by měly být definovány na úrovni NUTS 2 a za druhé, že tato politika by měla být omezena na nejchudší z těchto Regionů (ať už v chudších nebo bohatších členských

¹⁶⁴ Viz Molle, W. (2006).

zemích). V podstatě by to ve smyslu současného systému znamenalo přerušení podpory pro regiony podle cíle “Konkurenceschopnost a zaměstnanost” (dříve Cíl 2).

Hlavním rysem této kritiky je to, že nezaostávající Regiony nepotřebují finanční podporu EU.

Mají již přístup ke zdrojům, ba zaplatily za veřejné statky a služby, které potřebují a mají místní instituce, které se mohou starat o jejich rozvojové potřeby a implementovat specifická regionální řešení. Náklady na “recyklaci” národních příspěvků via EU jsou v těchto Regionech obzvláště vysoké. Tento argument lze podpořit odkazem na pochybnou výkonnost EU v jejich prospěch v minulosti a na absenci jasných důkazů o kvantifikovaných dopadech z relativně malých alokací financí, pochybnou “přidanou hodnotu” a vysoké administrativní náklady. Kromě toho se argumentuje tím, že podpora pro inovace, podnikání a tak dále by mohla být zajišťována s pomocí cílených intervencí v rámci politik EU.

Tato kritika se dotýká významné problematiky výkonnosti kohezní politiky a to zejména v nezaostávajících Regionech, a tato problematika je posuzována v další kapitole. Tato kritika však není přesvědčivá z koncepčních důvodů.

Zaprvé, i když kohezní politika stanoví způsobilost a alokaci zdrojů na základě regionů NUTS 2

– orgánů, které jsou v některých případech odpovědné za řízení fondů (viz část II.1 doleji) – nelze je zaměřovat za referenční jednotku pro intervence, což je místo nebo region endogenně identifikovaný s pomocí politického procesu. “Bohatý” region NUTS 2 může zahrnovat jak “bohatá” tak i “chudá” místa, takže i kdyby bylo dohodnuto vyloučit bohatá místa vzhledem k jejich silnějším místním institucím, není správné vylučovat rovněž chudá místa. Ale i kdyby byla tato důležitá záležitost ponechána stranou a předpokládalo by se, že bohaté regiony NUTS 2 zahrnují pouze bohatá místa (nebo funkční regiony), jejich vyloučení z politiky je z několika jiných důvodů neospravedlnitelné.

V případě “renacionalizační teze”, naznačují odkazy na finanční schopnost a “recyklaci”, že na kohezní politiku se převážně (nebo dokonce výlučně) pohlíží jako na redistribuční mechanismus.

Avšak, jak je rozsáhle argumentováno shora, je funkce této politiky zcela odlišná, zejména se má zaměřovat na neefektivitu a pasti sociálního vyloučení, na problémy značně přesahující adekvátnost “vlastních” finančních zdrojů potřebných k financování potřebných výdajů. Srovnání map “problémových Regionů” z padesátých let s léty šedesátými, kdy byly zahájeny regionální politiky ve vyspělejších zemích EU, s dnešními územními šablonami regionální nevýhody demonstruje, navzdory značným transferům finančních částek během roku, jak pozoruhodné je přetrvávání některých problémů, stejně jako vznik nových problémů. U obou druhů problémů, hrají svou úlohu institucionální pochybení, setrvačnost resp. vlivy aglomerace, které vyžadují exogenní, aktivní intervence a to nejenom u finančních transferů.

V nezaostávajících Regionech se mnohem častěji k řešení problematiky neefektivity a sociálního vyloučení využívá autonomní institucionální struktury. Regiony se musí, nicméně, ve zvýšené míře adaptovat na ekonomické, sociální a ekologické výzvy svých komparativních výhod. Z politických, institucionálních nebo kulturních důvodů je pro místní instituce často obtížné přizpůsobit se vnějším změnám, například kvůli neschopnosti nebo neochotě místních elit pochopit povahu změny, detekovat problémy změnit zavedené postupy, opustit upadající odvětví

nebo aktivity, vyzkoušet nové myšlenky nebo obecně řečeno jednat aktuálně. Tato omezení pro EU zejména platí, jako nedílná součást její role, při řešení problematiky ekonomického a sociálního rozvoje a snaze zabezpečit strategické a koordinované aktivity v oblastech jako jsou inovace, migrace, změny klimatu nebo demografické stárnutí.

Kromě toho, vyloučení všech občanů bohatých Regionů z intervencí by podkopalo hlavní důvod této politiky, totiž dát každému v EU, bez ohledu na to kde žije, konkrétní důkaz, že EU řeší jeho problémy. Zejména je tomu tak s ohledem na cíl spravedlnosti, pokud se zohledňuje rozsah sociálního vyloučení, což je jev, který se vyskytuje i v bohatých Regionech, ale i s ohledem na cíl efektivity kdykoliv proti změnám vystupují místní elity.

Bohaté Regiony, stejně jako ostatní Regiony, mohou díky celoevropské perspektivě a možnostem kohezní politiky na úrovni EU dosáhnout snížení rozsahu přístupu "ožebrači svého souseda" a sklízet plody přeshraničních externalit a institucionálního osvojování.

Občas se tvrdí, že přidaná hodnota zapojení Společenství ve prospěch zaostávajících Regionů by mohla být dosažena alternativními metodami jako je Otevřená metoda koordinace nebo jiné výměny zkušeností. Skutečností však je to, že víceúrovňové řízení kohezní politiky je pro jeho úspěch klíčové. Jednoduše řečeno, je to kombinace finančních zdrojů, "podmíněností", partnerství, víceletého plánování – přesahujícím národní a regionální volební období – a vzájemné poznávání během postupných programových období, co zdůrazňuje jeho potenciální efektivitu. Pasivní nebo "měkkí" mechanismy by neměly tentýž účinek. Samozřejmě ponecháváme stranou důležitou otázku zda se tyto účinky zhmotňují při skutečné implementaci politiky – což je bod, kterému se budeme věnovat v příští kapitole.

Posledním koncepčním problémem je to zda je kohezní politika nejpovolanejší pro to, aby zabezpečila splnění místně zaměřených nebo územních cílů na úrovni EU v bohatých Regionech nebo zda by to měly řešit odvětvové politiky. Podle stanoviska této Zprávy je toto rozlišování irelevantní. Je zřejmé, že stejných cílů může být dosaženo i pod jinými názvy. Nicméně, pokud je zapotřebí místně zaměřená, územně diferenciovaná politická intervence na úrovni EU – jak mnozí věří a jak tvrdí tato Zpráva – pak musí být nějaká forma víceúrovňového řízení (znovu)vynalezena, aby se těchto cílů, v partnerství s členskými státy a Regiony, dosáhlo. Kohezní politika má zavedený systém víceúrovňového řízení. Pokud bude zapotřebí provést změny, mohlo by to být místem začátku.

* * * * *

Po prodiskutování důvodů existence rozvojové politiky EU zaměřené na konkrétní místa a její potenciální úlohy jako exogenní hnací síly změny, vyvstává otázka jak blízko je kohezní politika k tomuto politickému modelu a jak dalece splňuje jeho požadavky. Tato podvojná otázka, která se dotýká efektivity kohezní politiky EU, je probírána v následující kapitole.

II. UVNITŘ ČERNÉ SKŘÍŇKY KOHEZNÍ POLITIKY

Poté, co tato Zpráva specifikovala a rozebrala model politiky - nové paradigma regionální politiky nebo místně orientovaný (územní) rozvojový přístup - a po předložení argumentů, že existují silné důvody pro to, aby Evropská unie alokovala pro tento přístup značnou část svého rozpočtu, se může nyní tato Zpráva začít zabývat otázkou zda kohezní politika, při své současné architektuře, splňuje tuto výzvu. Jak blízko je kohezní politika k tomuto modelu politiky?

Místně orientovaný přístup je velmi výkonnou a inovativní metodou veřejné aktivity na podporu rozvoje, avšak není snadný a je vystaven několika rizikům (část I.2). Důležité je pochopit jak daleko je jeho skutečná implementace vzdálena těmto rizikům a jaké výsledky zřejmě přinese. To je druhý nevyhnutelný krok pro dosažení konsenzu v tom zda, ve srovnání s dohodnutým modelem, je kohezní politika natolik vzdálena svému poslání, že musí být vybudován zcela nový vhodný, místně orientovaný přístup postavený na odlišných premisách, zda je kohezní politika natolik blízká svému poslání, že je zapotřebí provést pouze menší úpravy, nebo zda je to vhodný základ pro implementaci tohoto modelu, ale vyžaduje velké změny k tomu, aby splnil své poslání.

Tato kapitola, po prezentaci nástinu současné kohezní politiky a v jejím kontextu i regionální politiky členských zemí ve kterých se kohezní politika realizuje, podává recenze dostupných kvantitativních důkazních materiálů a předkládá předběžné hodnocení úspěchů a neúspěchů této politiky EU.

II.1. Kohezní politika dnes : zdroje, řízení a cíle

Současný rámec kohezní politiky v období let 2007-2013 je výsledkem několika změn ke kterým došlo od dalekosáhlé reformy z roku 1988. Box II.A podává krátký recenze tohoto vývoje, zatímco tato část popisuje současný systém způsobem, který je přijatelný pro čtenáře nacházejícího se mimo poměrně uzavřenou komunitu kohezní politiky.

Zdroje, řízení a cíle kohezní politiky na sedmileté období 2007-13 byly stanoveny souborem tří samostatných politických rozhodnutí, která byla přijata v *různém čase* mezi prosincem 2005 a říjnem 2006:

- *Zdroje* a jejich alokace členským státům a Regionům byly po faktických jednáních s Komisí zahájených v roce 2003, poprvé schváleny hlavami států na summitu Evropské rady v prosinci 2005 a poté ukončeny (s některými, relativně malými změnami) ve formě Meziinstitucionální dohody uzavřené mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí (2006/C 139/01) v květnu 2006.
- *Řízení* bylo schváleno v červenci 2006 formou souboru nařízení Evropského parlamentu, a Rady na návrh Komise (Nařízení 1080 a 1081, a Nařízení Rady 1083).

- V říjnu 2006 byly stanoveny cíle, když Rada přijala Strategické směrnice Společenství (se "souhlasem" Evropského parlamentu), dokument, který připravila Komise z původního návrhu zpracovaného v červenci 2005 (který následoval po sdělení Třetí zprávy o postupu prací na kohezi z května 2005).
- Celková částka výdajů alokovaných pro kohezní politiku na sedm let činí 346 miliard euro (308 miliard v cenách z roku 2004, což bylo základem pro jednání), odpovídajících 35.7 procentům rozpočtu EU. Rozpočet je rozdělen na tři samostatné fondy. Dva "Strukturální fondy" jsou : Evropský regionální rozvojový fond (ERDF, nebo Regionální fond), 58 procent z celku a Evropský sociální fond (ESF, nebo Sociální fond), 22 procent¹⁶⁵. Kohezní fond představuje zbývajících 20.0 procent. V Komisi je odpovědnost za ERDF a kohezní fond svěřena Ředitelství pro regionální politiku (DG REGIO), které má celkovou odpovědnost za kohezní politiku, zatímco odpovědnost za ESF je svěřena Ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti (DG EMPL).

Evropský zemědělský fond rozvoje venkova (EAFRD nebo Fond venkova) a Evropský rybářský fond (EFF nebo Rybářský fond), které financují intervence v těchto dvou oblastech aktivity, byly vyjmuty ze sféry kohezní politiky a zahrnuty do "agrární politiky" resp. "Rybářské politiky", i když se většina jejich intervencí inspiroje principy obdobnými principům kohezní politiky.

Územní alokace pro regiony a země

Zdroje jsou alokovány do třech typů způsobilého území a jako geografickou referenční jednotku používá buď administrativní Regiony ("úroveň 2" předem stanovené normativní nomenklatury – Nomenklatura územních statistických jednotek, NUTS, schválené směrnicí EU - převážně založené na administrativních jednotkách)¹⁶⁶ nebo národních státech : 1) *zaostávající Regiony* a *zaostávající státy*, 2) ostatní (nezaostávající) Regiony, a 3) všechny oblasti s nárokem na intervence *územní spolupráce*. Je již dlouho zavedenou praxí nazývat tyto tři typy způsobilých

¹⁶⁵ Vnitřní proporce ERDF a ESF jsou výsledkem volby členských států a jejich jednání s Komisí.

¹⁶⁶ Nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS), zavedená Eurostatem od sedmdesátých let, byla zavedena do legislativy Společenství v roce 1988, když byla provedena reforma kohezní politiky na jejímž základě byly jednotky použity pro alokaci velkého množství zdrojů. Nyní se řídí Směrnicí EU 1059/2003 v platném znění. Nomenklatura je hierarchická klasifikace na základě které je každý členský stát dále rozdělen na území NUTS (úroveň 1, z nichž každé je dále rozděleno na území NUTS 2, a a tak dále. Třídící kritéria jsou následující : 1) administrativní jednotky uvnitř členského státu (definované jako "geografická oblast s administrativní pravomocí, která má právo přijímat správní nebo politická rozhodnutí týkající se dané oblasti"); 2) populační prahy (úroveň 1: 3-7 milionů; úroveň 2: 800 tisíc – 3 miliony; úroveň 3: 150-800 tisíc); 3) pokud pro tuto úroveň neexistuje administrativní jednotka (populační mezera), vytvoří se tato úroveň NUTS (jako neadministrativní jednotka) "spojením příslušného počtu stávajících menších kontinuálních administrativních jednotek" při zohledňování "geografických, socio-ekonomických, historických, ekologických podmínek" (prahy nejsou závazné).

Směrnice z roku 2003 stanovila seznam jednotek na každé úrovni : pro úroveň 2 jsou největší Regiony Île de France a Lombardie-Itálie (11 resp. 9 milionů obyvatel), nejmenší (s méně než 300 tisíc obyvatel) je 14 jednotek, většinou v okrajových oblastech nebo na ostrovech. Změny může navrhnout Komise (na žádost členských států) nikoliv častěji než jednou za tři roky : vyplývají automaticky ze změn v administrativních jednotkách; u neadministrativních jednotek existuje limit podle kterého změny by měly "snížit odchylky ve velikosti z hlediska populace všech územních jednotek EU". Toto opatření může pomoci potlačovat návrhy členských států, které mají malý finanční rozsah, na rozšiřování území majících nárok na vyšší transfery EU (viz doleji).

území “cíle”. První způsobilé území bylo nedávno označeno jako “konvergence”, aby se zdůraznila existence rozvojové mezery, která má být zmenšena; druhé se nazývá “regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost”. Jak již bylo uvedeno v kapitole I, “konvergence” nepokrývá ani efektivitu a ani spravedlnost – dva obecné cíle kohezní politiky – i když termín “konkurenceschopnost a zaměstnanost” do jisté míry zahrnuje oba. Z těchto důvodů a protože v obou případech lze financovat tentýž rozsah intervencí se tato Zpráva týká prvních dvou kategorií takových jaké jsou : typy způsobilého území nazývaných zaostávající a nezaostávající.

Zaostávajícím Regionům a zemím byla přidělena většina zdrojů : 81.6 procenta (viz Tabulka II.1). *Zaostávající Regiony* (61.6 procenta z celkových prostředků) způsobilé pro pomoc pokud jejich HDP na hlavu v letech 2000-2002 byl pod prahem 75 procent průměru evropské pěta-dvacítky : toto kritérium vedlo k výběru 84 Regionů (v 18 členských státech), s celkovým počtem obyvatel kolem 154 milionů (neboli 31 procenta obyvatelstva EU 27). Dalších 13 Regionů z EU 15 (odpovídajících 3.4 procenta všeho obyvatelstva EU) bylo způsobilých jako přechodové “končící Regiony”, v reakci na “statistický účinek” (na práh) rozšíření.

Zaostávající země (20.0 procent z celkových prostředků, což odpovídá celému Koheznímu fondu) způsobilé pro pomoc EU pokud jejich HND na hlavu v letech 2001-2003 byl pod prahem 90 procent průměru evropské pětadvacítky. Patřily sem všechny nové členské státy, Portugalsko a Řecko (plus Španělsko na přechodové bázi), s celkovou populací (částečně převyšující před-chozí) zhruba kolem 166 milionu euro. (*Autor chtěl zřejmě napsat obyvatel a ne euro - pozn. překl.*)

Tabulka II.1 : Alokace rozpočtu kohezní politiky na léta 2007-2013 a kritéria způsobilosti (ceny roku 2004)

územní alokace		kritéria pro způsobilost regionů a států	kritéria pro alokaci zdrojů mezi regiony a státy	způsobilá populace v mil.	finanční zdroje		průměrně euro na hlavu
					%	mld. eur	
Zaostávající Regiony a země	země	HND pod 90% HND EU25	plocha, obyvatelstvo a HND	166,0	20,0	61,6	53,0
	regiony	HDP pod 75% HDP EU25	<u>pro skupiny způsobilých regionů každého členského státu :</u> HDP/hlavu, populace, míra nezaměstn. a HND regionu země(1)	153,7	57,5	177,1	164,0
	končící regiony	HDP pod 75% HDP EU15 (a nevybírané podle předchozího kritéria)	Lineární snížení z úrovně 2006, míra nezaměstn.(2)	16,4	4,1	12,5	109,1
	celkem	---	---	206,4(3)	81,6	251,2	173,9
Nezaostávající Regiony	začínající regiony	nezahrnutý do předchozích kategorií, ale způsobilé jako zaostávající regiony v letech 2000-	Lineární snížení z úrovně 2006, míra nezaměstn.	19,0	3,4	10,4	78,1

	regiony	2006 všechny jiné regiony než v předchozích kategoriích	<u>pro skupiny způsobilých regionů každého členského státu :</u> navrhovaná distribuce(4)	295,3	12,5 38,7	18,7
	celkem	-----	-----	314,3	15,9 49,1	22,3
územní spolupráce	přeshraniční	oblasti NUTS 3 podél vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a podél námořních hranic oddělených max. 150 km	podíl populace způsobilých regionů NUTS 3	190,0	2,5 7,7	2,3
	trans-národní	všechny oblasti	podíl národní populace	484,4		
celkem	-----	-----	-----	484,4	100,0 308,0	90,9

Pramen : DG Regio.

- (1) Značně složitá kritéria fungují tak, že váhy tří proměnných veličin “korigujících” populaci jsou přibližně následující : 85% regionálního HDP, 12% HND a 3% nezaměstnanost.
- (2) Alokace pro statistický končící region v roce 2007 odpovídá 80% intenzity jeho úrovně pomoci na hlavu v roce 2006 a lineárnímu snížení pro dosažení národního průměru intenzity úrovně pomoci na hlavu pro regionální cíl konkurenceschopnosti v roce 2013 (t.j. mezi EUR 18 a EUR 25 na hlavu). K takto získané alokaci se přidává, pokud je na to nárok, premie EUR 600 na nezaměstnanou osobu přesahující počet, který by byl nezaměstnaný v případě, že by se aplikovala míra nezaměstnanosti konvergentních Regionů EU (viz bod 6(a) Přílohy II Nařízení Rady 1083/2006).
- (3) Zahrnuje 166 milionů lidí v zaostávajících zemích, 31,2 milionů v zaostávajících Regionech nezahrnutých do zaostávajících zemí a 9,2 milionu v končících zemích nezahrnutých do zaostávajících zemí
- (4) Pro distribuci zdrojů v rámci skupiny navrhla Komise vzorec : vážený průměr populace, nezaměstnaní lidé v NUTS 3, počet pracovních míst potřebných k dosažení míry zaměstnanosti 70%, počet zaměstnaných lidí s nízkou úrovní vzdělání, hustota populace.

Velká část ze zbývajících zdrojů (15.9 procenta z celku) byla určena pro nezaostávající Regiony s tím, že větší míra pomoci byla poskytnuta těm “začínajícím Regionům”, které byly v předchozím programovacím období hodnoceny jako “zaostávající”, ale které překročily práh způsobilosti z důvodu svého vlastního růstu.

Třetí komponent rozpočtu kohezní politiky (2.5 procenta) je určen pro Evropskou územní spolupráci. Hlavními příjemci (dvě třetiny z částky) jsou všechny územní jednotky NUTS “úroveň 3”, se kterými se uvažuje pro přeshraniční projekty : totiž projekty podél vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a podél námořních hranic oddělených max. 150 km (a zahrnujících celkem téměř 40 procent obyvatelstva EU27). Ostatními příjemci na základě této části rozpočtu – pro transnárodní a meziregionální spolupráci - jsou všechny oblasti EU.

U každého způsobilého území distribuce zdrojů ve všech Regionech a zemích vychází z jistých obecných kritérií (viz Tabulka II.1). U zaostávajícího Regionu byla alokace na hlavu opačně vztažena na HDP Regionu na hlavu a na HND na hlavu země, jejíž součástí je region, zatímco míra nezaměstnanosti regionu na to měla jen velmi malý vliv (asi 3 procenta). V průběhu vyjednávání muselo být rovněž vloženo několik ad hoc ustanovení, která zohledňovala specifické národní zájmy. Výsledná celková distribuce mezi členské země je uvedena v Tabulce II.2, zatímco Mapa II.3 ukazuje odhad konečné “inzenzity pomoci” pro každý Region EU a Mapa II.4 ukazuje odpovídající mezery HDP na hlavu v Regionech.

Tabulka II.2 : Alokace rozpočtu kohezní politiky pro členské státy na léta 2007-2013 (v milionech euro, ceny roku 2004)

členské státy	zaostávající regiony a země		nezaostávající regiony	územní spolupráce	celkem
	země	regiony			
Rakousko	-----	159	914	228	1301
Belgie	-----	579	1268	173	2020
Bulharsko	2015	3873	-----	159	6047
Kypr	193	-----	363	24	580
Česká rep.	7830	15149	373	346	23698
Dánsko	-----	-----	453	92	545
Estonsko	1019	1992	----	47	3058
Finsko	-----	-----	1426	107	1533
Francie	-----	2838	9123	775	12736
Německo	-----	14323	8370	756	23449
Řecko	3289	14158	584	186	18217
Maďarsko	7589	12654	1865	343	22451
Irsko	-----	-----	681	134	815
Itálie	-----	19255	5640	752	25647
Lotyšsko	1363	2647	-----	80	4090
Litva	2034	3965	-----	97	6096
Lucembursko	-----	-----	45	13	58
Malta	252	495	-----	14	761
Nizozemsko	-----	-----	1477	220	1697
Posko	19562	39486	-----	650	59698
Portugalsko	2722	15494	843	88	19147
Rumunsko	5769	11143	-----	404	17316
Slovensko	3433	6230	399	202	10264
Slovinsko	1239	2407	-----	93	3739
Španělsko	3250	20161	7628	497	31536
Švédsko	-----	-----	1446	236	1682
Spojené	-----	2594	6232	642	9468

království					
nealokováno	-----	-----	-----	392	392
celkem	61558	189604	49127	7750	308041

Pramen : Čtvrtá zpráva o postupu ekonomické a sociální soudržnosti, COM (2006)281, Brusel, Příloha, str.12.

Mapa II.3 : Celková intenzita pomoci v letech 2007-2013

Euro/inhabitant = Euro/obyvatel

Regionální odhady roční alokace v letech 2007-2013 týkající se všech fondů. Regionální distribuce kohezního fondu dané země se stanoví na základě neutrální hypotézy homogenní distribuce.

Prameny : DG REGIO, Eurostat

Alokace národním a regionálním orgánům

Alokace zdrojů pro Region nevypovídá nic o orgánu, který tyto zdroje spravuje a kterým může být rovněž ústřední vláda. Pouze určuje, že příjemci musí být občané tohoto Regionu.

Mapa II.4 : Disparity v HDP na hlavu mezi Regiony NUTS 2 v roce 2006

Pramen : Eurostat

Podíváme-li se na rozhodnutí přijatá členskými zeměmi ve věci správy zdrojů alokovaných do Regionů, zjistíme, že pouhých 36.9 procenta **167** z těchto zdrojů je spravováno regionálními orgány a zbytek je spravován ústřední vládou. Vezmeme-li v úvahu zdroje alokované na národní úrovni prostřednictvím kohezního fondu, spravují nyní administrativní Regiony pouze 30.5 procenta z celého rozpočtu kohezního fondu (s výjimkou územní spolupráce) (viz Tabulka II.5). Jak lze očekávat u přístupu orientovaného na místo, role administrativních Regionů silně závisí na ústavním a politickém uspořádání v každé zemi. Z deseti zemí, které nejvíce benefitují z podpory poskytované zaostávajícím regionům, pouze Německo, Itálie a Španělsko - ve kterých Regiony požívají značnou autonomii - mají větší podíl na zdrojích kohezního fondu na regionální úrovni než na národní úrovni (viz Obr. II.6 a II.7).

167 Údaje byly zpracovány v DG REGIO.

Table II.5 : Podíl zdrojů kohezního fondu spravovaných regionálními a národními orgány v (%)

řídící orgány	zaostávající země	regiony			celkem
		zaostávající	nezaostávající	celkem	
národní	100,0	69,4	31,5	63,1	69,5
regionální	-----	30,6	68,5	36,9	30,5
celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Pramen : DG REGIO

Obr. II.6 : Podíl zdrojů kohezního fondu spravovaných regionálními a národními orgány v zaostávajících Regionech podle členských států : 2007-2013 (%)

Pramen : DG REGIO

Obr. II.7 : Podíl zdrojů kohezního fondu spravovaných regionálními a národními orgány v nezaostávajících Regionech podle členských států : 2007-2013 (%)

Pramen : DG REGIO

Typologie intervencí

Rozpočet kohezního fondu je schopen financovat širokou škálu výdajů na základě různých typologií nebo “priorit”, na které je rozvojová politika rozdělena¹⁶⁸. V současnosti 16 používaných výdajových kategorií (plus “technická pomoc” a “zvláštní intervence v nejvzdálenějších regionech”¹⁶⁹) je uvedeno v Tabulce II.5, ve které se rovněž uvádí rozdělení úkolů mezi ESF a ERDF. Kohezní fond, zaměřený na zaostávající země, má omezený akční rozsah definovaný Smlouvou : doprava, energetika a životní prostředí.

V současném období byly rovněž členské státy a Regiony požádány o to, aby “označily” zdroje pro ty kategorie, které považují za nejvhodnější pro Lisabonskou agendu EU. Je to devět ze 16 kategorií. Zaostávající Regiony byly požádány o to, aby v těchto kategoriích koncentrovaly 60 procent výdajů, s požadavkem zvýšeným na 75 procent v ostatních Regionech. Označování bylo dobrovolné pro Regiony novějších členských států, tak zvaných EU12.

¹⁶⁸ Nařízení výslovně vylučuje pouze : úroky z dluhů, navratitelnou daň z přidané hodnoty, odstavení jaderných zařízení z provozu, nákup pozemků za částku převyšující 10% celkových uznatelných výdajů za předmětnou operaci (a, u sociálního fondu, nákup nábytku, zařízení, vozidel, infrastruktury).

¹⁶⁹ Kompenzace nákladů vyvolaných znemožněním přístupu, územní fragmentací, rozměrem tržních faktorů a klimatickými podmínkami je dovolena v “nejvzdálenějších regionech” uváděných v článku 299 Smlouvy (349 nové Smlouvy) : zahrnují služby nákladní dopravy, operace spojené se skladovými omezeními, provozní pomůcky, atd.

**Tabulka II.8 - Kategorie politických intervencí a rozsah konkrétních fondů^(*):
2007-2013**

kategorie	regionální fond	sociální fond	kohezní fond
výzkum a technologický rozvoj a inovace ⁽¹⁾	X		
podpora firemních investic	X		
informační společnost	X		
doprava	X		X
energetika	X	X	
ochrana životního prostředí a prevence rizik	X	X	
turistika	X		
kultura	X		
obnova měst a venkova		X	
adaptabilita pracovníků a firem, podniků a podnikatelů		X	
přístup k zaměstnání a aktivní a preventivní opatření na pracovním trhu		X	
sociální začlenění znevýhodněných osob ⁽²⁾		X	
lidský kapitál (vzdělání, celoživotní školení, studie v oboru výzkumu a vývoje na vysoké úrovni		X	
sociální infrastruktura ⁽³⁾	X		
partnerství a networking		X	
institucionální kapacita na národní, regionální a místní úrovni		X	
snižování dodatečných nákladů v nejvzdálenějších regionech	X		
technická pomoc	X	X	X

Pramen : DG REGIO

(*) Flexibilita způsobilostních kritérií každého fondu je taková, že jak regionální tak i sociální fond rovněž financují několik intervencí spadajících do kategorií, které nejsou v tabulce uvedeny.

⁽¹⁾ Činnosti výzkumu a vývoje, transfer technologií, pomoc poskytovaná výzkumu a vývoji, moderní podpůrné služby pro firmy, pomoc MSP pro ekologicky přátelské produkty, podpora firemních investic přímo napojených na výzkum a inovace.

⁽²⁾ Integrace a návrat do zaměstnání pro znevýhodněné lidi.

⁽³⁾ Rovněž zahrnuje : vzdělání, zdravotnictví, péče o děti a bydlení.

Všeobecné podmíněnosti

Financování poskytované EU musí být doplňováno národním financováním. Doplňující financování nemusí být poskytováno na úrovni jednotlivých projektů nebo intervencí, ale spíše na úrovni všech výdajů učiněných v dané kategorii každého operačního programu (viz doleji).

Tento

systém spolufinancování podporuje soudržnost mezi kohezní politikou a národními politič-

kami a zvyšuje částku výdajů na kterou mají pravidla kohezní politiky EU vliv za limity rozpočtu EU. Vzhledem k tomu, že spolufinancování se nevztahuje na jednotlivé projekty, nesnižuje morální riziko národních orgánů při výběru projektů pro EU financování.

Spolu s tímto principem spolufinancování a s principem soudržnosti (označování výdajů na podporu lisabonské strategie), bylo stanoveno dalších pět všeobecných předpokladů jako “principy pomoci”¹⁷⁰ :

- *Adicionalita* : časově sahá do počátků Regionálního fondu, cílem tohoto principu je zabezpečit, aby výdaje Společenství pouze nenahrazovaly plánované národní výdaje. V letech 2007-2013 bylo jeho ověřování omezeno na zaostávající Regiony a byl zaveden nový sankční mechanismus za nedodržování, který umožňoval Komisi zadržet určité procento finanční alokace určené členským státům ve stadiu ex-post kontroly adicinality.
- *Komplementarita* (doplňkovost), *udržitelný rozvoj a rovnost pohlaví* : implementace kohezní politiky doplňuje národní aktivity a ostatní politiky EU a musí zohledňovat a aktivně podporovat udržitelný rozvoj a rovnost pohlaví/nediskriminaci při plánování a implementaci pomoci.
- *Partnerství* : od členských států se požaduje, aby organizovaly návrhy a implementaci programů regionálního rozvoje financovaných EU v partnerství s “kompetentními regionálními, místními, městskými” orgány, s ekonomickými a sociálními partnery a s “vhodnými orgány reprezentujícími občanskou společnost, ekologické partnery, nevládními organizacemi a orgány odpovídajícími za prosazování rovnosti mezi muži a ženami”.
- *Sdílené řízení* : implementace kohezní politiky funguje prostřednictvím režimu sdíleného řízení na základě kterého jsou úkoly delegovány členským státům, které však musí spolupracovat s Komisí, aby byla zajištěna spolehlivá správa finančních prostředků.
- *Proporcionálnost* : nově zavedeno pro období let 2007-13; tento princip stanoví, že finanční a administrativní zdroje využívané členskými státy a Komisí by měly být úměrné k celkové výši výdajů programu vzhledem k ukazatelům, hodnocení, řízení, kontrole a podávání zpráv.

Odpovědnost za programování a “kontrakty” mezi Komisí a státy/Regiony

Členské státy odpovídají za implementaci, ale musí dodržovat předchozí principy a závazky, které převzaly ex-ante v “kontraktech” s Komisí. Komise odpovídá za tento kontraktní proces, za zabezpečení shody kontraktů s předpisy, jakož i za poskytování poradenských služeb, tech-nickou podporu a odborné vedení.

¹⁷⁰ Jak je uvedeno v kapitole IV Směrnice 1083/2006 (články 9-17).

Kontraktační proces funguje následovně. Nejprve, na základě návrhů Komise, přijme Rada soubor Strategických směrnic Společenství, které specifikují indikativní rámec pro intervenci, které jsou napojeny na Integrované směrnice pro růst a pracovní příležitosti. Poté, vycházejíc z těchto směrnic (vůči nimž Směrnice vyžaduje “konsistenci”), každý členský stát připraví “v dialogu s Komisí” Národní strategický referenční rámec, který stanoví strategii pro použití těchto finančních prostředků v dané zemi. Tento rámec musí obsahovat následující informace : 1) analýzu stávajících slabých stránek a možností; 2) nástin strategie včetně jejích priorit a její důvodnost; 3) popis toho, jak přispěje k prioritám EU; 4) seznam konkrétních “operačních programů” prostřednictvím kterých má být strategie implementována; 5) indikativní alokace finančních prostředků mezi programy; a, pouze pro zaostávající Regiony, 6) informace o závazku adicionality; a 7) informace o aktivitách plánovaných ke zlepšení administrativní účinnosti¹⁷¹. Komise má formální pravomoc schvalovat body 4-5-6-7 s tím, že ostatní body bere na vědomí.

Konečně, každý orgán členského státu (buď ústřední státní správa nebo Regiony nebo jiné orgány), kterým je na základě Národního rámce přidělena úloha řízení programu, vypracuje *Operační program* (separátně pro Sociální a Regionální fond). V tomto programovém období je zhruba 430 operačních programů. Každý program musí obsahovat : socio-ekonomickou analýzu, strategii s prioritními osami (odůvodněný na základě předchozích dvou strategických dokumentů) a kvantifikovaných cílů; indikativní rozpis výdajových kategorií; finanční plán a implementační ustanovení pro systém monitoringu a hodnocení a indikativní seznam hlavních projektů. Komise má právo “hodnotit” – na tomto místě používá Směrnice mnohem přímočařejší jazyk nežli je tomu u Národního rámce – návrh operačních programů, “určení, zda to přispívá k dosažení cílů a priorit Národního strategického referenčního rámce a Strategických směrnic Společenství” a schvalovat program nebo požádat členské státy o jeho úpravu.

Musí být uvedeno, že není požadována žádná informace nebo závazek, ani u Národního rámce ani u operačních programů, týkající se institucionálních předpokladů, které musí být uspokojeny v každém odvětví kde dochází k intervencím v zájmu efektivního vynakládání finančních zdrojů – instituční zaměření je omezeno na požadavek na finanční implementaci a administrativní účinnost orgány spravujícími finanční prostředky - nebo na řetězec událostí (“teorie změny”) prostřednictvím kterých by měly plánované výdaje dosáhnout výsledků. Kvantifikace cílů je vyžadována pouze u operačních programů.

Alokace rozpočtu kohezního fondu v různých kategoriích intervencí, který pro toto programovací období vyplynul z tohoto procesu, je uveden v Tabulce II.9 pro trojnásobnou typologii způsobů-lych území. Tabulka II.10 představuje rozpis výdajů (udává jak podíly i skutečné částky v milionech euro) pro celou Unii v 86 sub-kategoriích do kterých je 16 výdajových kategorií dále rozděleno.

¹⁷¹ Může být rovněž určena “Národní rozpočtová rezerva”, která obsahuje mechanismus reakce na nepředvídatelné krize.

Tabulka II.9 : Alokace rozpočtu kohezního fondu v různých kategoriích a územních určeních, 2007-2013^(*) (% podíly)

	zaostávající regiony a země	nezaostávající regiony	územní spolupráce	celkem
výzkum, technologický rozvoj a inovace ⁽¹⁾	13,0	21,9	16,3	14,5
podpora firemních investic	4,0	4,5	0,4	4,0
doprava	25,7	4,5	13,2	22,0
energetika	3,1	3,3	4,3	3,1
ochrana životního prostředí a prevence rizik	16,0	6,3	16,1	14,6
turistika	1,8	1,5	7,4	1,8
kultura	1,7	1,5	6,0	1,7
obnova měst a venkova	2,9	3,5	2,2	3,0
adaptabilita pracovníků a firem, podniků a podnikatelů	3,0	10,4	1,8	4,2
přístup k zaměstnání a aktivní a preventivní opatření na pracovním trhu	5,0	15,3	2,5	6,6
sociální začlenění znevýhodněných osob ⁽²⁾				
lidský kapitál (vzdělání, celoživotní školení, studia výzkumu a vývoje na vysoké úrovni)	7,6	8,0	3,9	7,6
sociální infrastruktura ⁽³⁾	5,5	1,5	5,7	4,9
partnerství a networking	102 0,7	2,8	0,4	
institucionální kapacita na národní, regionální a místní úrovni	1,1	0,2	3,5	1,0
snižování dodatečných nákladů v nejvzdálenějších regionech	0,1	0,5	0,1	0,2
technická pomoc	3,1	3,1	5,9	3,1
	100,0	100,0	100,0	100,0

Pramen : DG REGIO

^(*) V některých případech se popis kategorií liší od zavedeného popisu. Všeobecné dotace pro firmy (nesouvisející s inovacemi) se vedou odděleně od všeobecné kategorie výzkumu, vývoj a inovace.

⁽¹⁾ Činnosti výzkumu a vývoje, transfer technologií, pomoc poskytovaná výzkumu a vývoji, moderní podpůrné služby pro firmy, pomoc MSP pro ekologicky přátelské produkty, podpora firemních investic přímo napojených na výzkum a inovace.

⁽²⁾ Integrace a návrat do zaměstnání pro znevýhodněné lidi.

⁽³⁾ Rovněž zahrnuje : vzdělání, zdravotnictví, péče o děti a bydlení.

Tabulka II.10: Alokace rozpočtu kohezního fondu podle kategorií a sub-kategorií, 2007-2013^(*) (miliony euro v současných cenách;% podíly)

kategorie	miliony euro	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
výzkum, technologický rozvoj a inovace	50046,5	14,5	100,0

kód	sub-kategorie			
01	aktivity výzkumu a vývoje ve výzkumných centrech	5783,3	1,7	11,6
02	infrastruktura výzkumu a vývoje, kompetenční centra v konkrétních technologiích	9899,4	2,9	19,8
03	transfery technologií a zlepšování kooperačních sítí	5578,0	1,6	11,1
04	pomoc výzkumu a vývoji zejména v malých a středních podnicích(MSP) včetně přístupu ke službám výzkumu a vývoje ve výzkumných centrech	5574,0	1,6	11,1
05	moderní podpůrné služby pro firmy a skupiny firem	5150,9	1,5	10,3
06	pomoc MSP při propagaci ekologicky přátelských produktů a výrobních procesech (...)	2504,6	0,7	5,0
07	investice do firem přímo spojených s výzkumem a inovacemi	9029,6	2,6	18,0
08	ostatní opatření stimulující výzkum a inovace a podnikavost v MSP	6526,7	1,9	13,0

kategorie	miliony euro	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
podpora firemních investic	13605,4	3,9	100,0

kód	sub-kategorie			
09	podpora firemních investic	13605,4	3,9	100,0

kategorie	miliony euro	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
informační společnost	15284,7	4,4	100,0

kód	sub-kategorie			
10	telefonní infrastruktury (včetně širokopásmových sítí)	2256,5	0,7	14,8
11	informační a komunikační technologie (...)	3597,8	1,0	23,5
12	informační a komunikační technologie (TEN-ICT)	523,8	0,2	3,4

13	služby a aplikace pro občany (e-zdraví, e-government, e-vzdělávání, e-začlenění, atd)	5225,1	1,5	34,2
14	služby a aplikace pro MSP (e-obchod, vzdělávání a školení, networking, atd.	2144,0,6	0,6	14,0
15	ostatní opatření ke zlepšení přístupu k ICT a jeho efektivnímu využívání se strany MSP	1537,2	0,4	10,1

kategorie	miliony euro	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
doprava	75774,0	22,0	100,0

kód	sub-kategorie			
16	železnice	4105,3	1,2	5,4
17	železnice (TEN-T)	18518,6	5,4	24,4
18	oběžné železniční prostředky	558,8	0,2	0,7
19	oběžné železniční prostředky (TEN-T)	695,6	0,2	0,9
20	dálnice	5133,1	1,5	6,8
21	dálnice (TEN-T)	17482,2	5,1	23,1
22	státní silnice	7659,3	2,2	10,1
23	regionální/místní silnice	9775,8	2,8	12,9
24	cyklistické stezky	634,4	0,2	0,8
25	městská doprava	1793,9	0,5	2,4
26	multimodální doprava	1635,4	0,5	2,2
27	multimodální doprava (TEN-T)	446,8	0,1	0,6
28	inteligentní dopravní systémy	1089,8	0,3	1,4
29	letišť	1851,1	0,5	2,4
30	přístavy	3532,5	1,0	4,7
31	vnitrozemské vodní cesty (regionální a místní)	265,8	0,1	0,4
32	vnitrozemské vodní cesty (TEN-T)	595,6	0,2	0,8

kategorie	miliony euro	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
energetika	10756,2	3,1	100,0

kód	sub-kategorie			
33	elektřina	272,8	0,1	2,5
34	elektřina (TEN-E)	313,2	0,1	2,9
35	zemní plyn	658,6	0,2	6,1
36	zemní plyn (TEN-E)	361,9	0,1	3,4
37	ropné produkty	171,6	0,0	1,6
38	ropné produkty (TEN-E)	0,0	0,0	0,0
39	obnovitelná energie : vítr	787,6	0,2	7,3
40	obnovitelná energie : solární	1071,6	0,3	10,0
41	obnovitelná energie : biomasa	1796,9	0,5	16,7
42	obnovitelná energie : hydroelektrická. geotermální a ostatní	1129,8	0,3	10,5
43	obnovitelná energie : energetická úspornost,	4192,3	1,2	39,0

	kogenerace, řízení energetiky			
--	-------------------------------	--	--	--

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
ochrana životního prostředí a prevence rizik	50120,2	14,5	100,0

kód	sub-kategorie			
44	vedení domácnosti a průmyslové odpady	6234,3	1,8	12,4
45	voda a její distribuce (pitná voda)	8087,7	2,3	16,1
46	úprava vody (odpadní vody)	13906,6	4,0	27,7
47	kvalita vzduchu	1020,4	0,3	2,0
48	integrovaná prevence a kontrola polutantů	738,9	0,2	1,5
49	zmírňování a adaptace na klimatické změny	304,7	0,1	0,6
50	obnova průmyslových ploch a kontaminované zeminy	3450,6	1,0	6,9
51	podpora biodiverzity a ochrana přírody (včetně Natura 2000)	2705,1	0,8	5,4
52	podpora čisté městské dopravy	6166,7	1,8	12,3
53	prevence rizik	5829,0	1,7	11,6
54	ostatní opatření k zachování životního prostředí a prevence rizik	1676,2	0,5	3,3

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
turistika	6355,3	1,8	100,0

kód	sub-kategorie			
55	podpora přírodních statků	1142,4	0,3	18,0
56	ochrana a rozvoj přírodního dědictví	1427,6	0,4	22,5
57	ostatní pomoc ke zlepšení turistických služeb	3785,3	1,1	59,6

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
kultura	5962,9	1,7	100,0

kód	sub-kategorie			
58	ochrana a zachování kulturního dědictví	2917,5	0,8	48,9
59	rozvoj kulturní infrastruktury	2245,4	0,7	37,7
60	ostatní pomoc ke zlepšení kulturních služeb	800,0	0,2	13,4

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
obnova měst a venkova	10188,2	3,0	100,0

kód	sub-kategorie			
61	integrované projekty pro obnovu měst a venkova	10188,2	3,0	100,0

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
adaptabilita pracovníků a firem, podniků a podnikatelů	14427,9	4,2	100,0

kód	sub-kategorie			
62	rozvoj celoživotních vzdělávacích systémů a strategií ve firmách; školení a služby pro zaměstnance	9752,9	2,8	67,6
63	příprava a šíření inovativních a produktivnějších způsobů organizace práce	1898,0	0,6	13,2
64	rozvoj speciálních služeb pro zaměstnanost, školení a podporu v souvislosti s restrukturalizací odvětví	2777,0	0,8	19,2

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
přístup k zaměstnání a aktivní a preventivní opatření na pracovním trhu	22638,5	6,6	100,0

kód	sub-kategorie			
65	modernizace a posilování institucí pracovního trhu	2375,5	0,7	10,5
66	implementace aktivních a preventivních opatření na pracovním trhu	12075,2	3,5	53,3
67	opatření povzbuzující aktivní stárnutí a prodloužení pracovní aktivity	1043,6	0,3	4,6
68	podpora samostatné výdělečné činnosti a podnikatelských startupů	3247,2	0,9	14,3
69	opatření ke zlepšení zaměstnanosti a zvýšení udržitelné participace a pokroku žen	2651,2	0,8	11,7
70	konkrétní aktivity ke zvýšení účasti migrantů v zaměstnanosti...	1245,9	0,4	
kategorie		miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
sociální začlenění znevýhodněných osob		10156,0	2,9	100,0

kód	sub-kategorie			
71	cesty k integraci a znovuzapojení znevýhodněných osob do zaměstnání	10156,0	2,9	100,0

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
lidský kapitál	26030,8	7,6	100,0

kód	sub-kategorie			
72	návrh, zavedení a implementace reforem vzdělávacích a školicích systémů	8612,9	2,5	33,1
73	opatření ke zvýšení účasti na celoživotním vzdělávání a školení	12500,6	3,6	48,0
74	rozvoj lidského potenciálu na poli výzkumu a inovací, zejména formou postgraduálního studia	4917,3	1,4	18,9

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
sociální infrastruktura	16864,3	4,9	100,0

kód	sub-kategorie			
75	infrastruktura vzdělání	7356,2	2,1	43,6
76	infrastruktura zdravotnictví	5211,0	1,5	30,9
77	infrastruktura péče o děti	555,7	0,2	3,3
78	infrastruktura bydlení	802,9	0,2	4,8
79	ostatní sociální infrastruktura	2938,5	0,9	17,4

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
partnerství a networking	1274,5	0,4	100,0

kód	sub-kategorie			
80	podpora partnerství, smlouvy a iniciativy s pomocí networkingu relevantních investorů	1274,5	0,4	100,0

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
institucionální kapacita na národní, regionální a místní úrovni	3562,2	1,0	100,0

kód	sub-kategorie			
81	mechanizmy ke zlepšení dobré politiky a návrhů programů, monitoringu a hodnocení	3562,2	1,0	100,0

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
snižování dodatečných nákladů v	647,5	0,2	100,0

nejvzdálenějších regionech			
-----------------------------------	--	--	--

kód	sub-kategorie			
82	kompenzace dodatečných nákladů vzniklých vlivem nedostupnosti a územní fragmentace	474,8	0,1	73,3
83	konkrétní akce zaměřené na kompenzaci dodatečných nákladů vzniklých velikostí trhu	129,0	0,0	19,9
84	podpora pro kompenzaci dodatečných nákladů vzniklých vlivem klimatických podmínek	43,7	0,0	6,7

kategorie	miliony eur	celkový podíl v %	podíl v rámci kategorie v %
technická pomoc	10838,6	3,1	100,0

kód	sub-kategorie			
85	příprava, implementace, monitoring a kontrola	7894,7	2,3	72,8
86	hodnocení studií, informace a sdělení	2943,9	0,9	27,2

Pramen: DG REGIO

Významný rozdíl lze nalézt mezi alokací programovanou pro zaostávající Regiony a země a alokací pro nezaostávající Regiony. V první skupině je zhruba 45 procent zdrojů určeno na dopravu, ekologické a energetické infrastruktury, zatímco tento podíl klesá u druhé skupiny na asi 15 procent. Hlavní rozdíly se týkají dopravní infrastruktury, která představuje více než jednu čtvrtinu všech výdajů zaostávajících Regionů a zemí (méně než 5 procent ve druhé skupině). Lidský kapitál získal zhruba 8 procent v obou skupinách. V Regionech s HDP na hlavu nižším než 50 procent průměru EU se podíl infrastruktury zvyšuje na 52 procent a lidský kapitál klesá na méně než 5 procent.

Intervence týkající se výzkumu a inovací získávají 13 procent finančních prostředků v zaostávajících Regionech a zemích a zhruba 22 procent v nezaostávajících Regionech.
Generické

dotace pro podnikové investice (nesouvisející s inovacemi nebo životním prostředím) jsou v obou skupinách na asi 4 procentech. Proaktivní a preventivní opatření na pracovním trhu, přístup k zaměstnání (a samostatné výdělečné činnosti) a adaptabilita pracovníků a podnikatelů absorbují 8 procent finančních prostředků v první skupině a zhruba 26 procent ve druhé skupině. Sociální služby (většinou vzdělání a zdravotní péče) a opatření zaměřená na sociální začlenění na pracovním trhu odpovídají asi 7 procentům v první skupině a více než 10 procentům (většinou zaměřených na trh práce) ve druhé skupině.

Řízení a kontrola

Jakmile jsou programy schváleny, jsou členské státy odpovědné za jejich řízení. Odpovědnost za řízení programu, audit a kontrolu náleží třem hlavním orgánům : řídicímu orgánu s celkovou odpovědností za hlavní úkoly řízení na programové úrovni a implementaci (některé úkoly lze delegovat na technický sekretariát nebo zprostředkovatele), certifikační orgán odpovídající za potvrzování výdajových dokladů a orgán auditu.

Za přípravu projektu, vyhodnocení a výběr odpovídá řídicí orgán za předpokladu, že je to v souladu s cíli programu. Monitorovací výbor, vytvořený členským státem pro každý program, schvaluje kritéria výběru projektů do šesti měsíců po schválení programu. Výjimku tvoří velké projekty, které vyžadují předchozí schválení Komise¹⁷².

Finanční řízení programů se provádí na základě závazků a plateb. Finanční závazky provádí Komise každoročně v souladu se schváleným profilem výdajů podle rozpočtu EU a na úrovni členského státu podle souhrnu schválených nebo plánovaných výdajů. Platby členským státům provádí Komise ve třech etapách : první předběžná platba se realizuje na základě předložení záruky řízení a kontrolních systémů; předběžné platby se provádějí třikrát až pětkrát do roka na základě předložení potvrzení o uhrazených výdajích a konečná platba zůstatku se provádí, jakmile byly splněny požadavky spojené s ukončením programu a Komisi byla zaslána nezbytná dokumentace.

Konečně je kontrola celkového systému zaměřena na to, aby bylo zajištěno, že výdaje hrazené z rozpočtu EU splňují všechny požadované národní a komunitární podmínky (vztahující se na veřejné zakázky, státní pomoc, životní prostředí, způsobilost) a vykazují malou míru chybovosti. Kontrolní systém má několik úrovní. Jedním z nich je kontrolní systém samotných členských států, který se zaměřuje na prevenci, odhalování a nápravu nedostatků. Druhou úroveň je dozor Komise, který se snaží zabezpečit, aby byly zavedeny kontrolní systémy členských států, aby konaly jak je zapotřebí a zmírňovaly riziko kontrolních pochybení s tím, že v případě zjištění nedostatků se přijímají nápravná finanční opatření. Třetí úroveň zahrnuje kontroly ze strany Evropského dvora auditorů. V současném období, v důsledku postupného zpřísnování a úprav kontrolních mechanismů, jsou členské státy povinny u každého programu potvrdit soulad jejich řídicích a kontrolních systémů s předpisy : souhlasu Komise je zapotřebí před tím, než lze zahájit předběžné platby. Členské státy jsou rovněž povinny vydat stanovisko o efektivitě systému k výroční auditorské zprávě.

¹⁷² Velké projekty jsou ty, jejichž celkové náklady převyšují €50 milionů (€25 milionů v sektoru životního prostředí).

Monitoring, hodnocení, lhůty pro úhradu výdajů, ostatní sankce

Monitoring souvisí s finančními a fyzickými úkoly stanovenými v operačních programech. Pokrok při dosahování těchto cílů oznamuje Řídící orgán Komisi prostřednictvím Výroční zprávy o implementaci, kterou musí zkontrolovat a schválit Monitorovací výbor, o jehož složení plně rozhodují členské státy a jehož jednání se může zúčastnit i zástupce Komise - mnohem volnější úprava nežli tomu bylo v minulosti). Každoročně se koná též kontrolní schůzka mezi Komisí a orgány členských států, která za celé zemi kontroluje pokrok při implementaci programu a jeho výsledky za předchozí rok. Komputerizovaný monitorovací a informační systém má za úkol umožnit včasnou výměnu dat s Komisí.

Hodnocení se zaměřuje na celkový program a je rozděleno do tří různých fází : ex-ante, průběžné a ex-post. První dvě fáze spadají především do odpovědnosti orgánů členského státu, i když Komise nabízí podporu prostřednictvím publikace poradenských dokumentů, network-ingové aktivity a účast na jednáních hodnotících řídicích skupin, zatímco u hodnocení ex-post se formálně požaduje, aby bylo prováděno Komisí. Rozsah hodnocení ex-ante je široký a pokrývá hodnocení potřeb, cílů, očekávaných výsledků, kvantifikovaných cílů, strategické koherence, poučení z předchozího období, jakož i kvalitu procedury pro implementaci, monitoring, hodnocení a finanční řízení. “Průběžné” hodnocení je ponecháno na výběr členských států v souvislosti se změnami vnějšího prostředí, problémy odhalenými monitorovacím systémem a návrhy na modifikace programu.

Jediným povinným stimulačním mechanismem užívaným v kohezní politice je pravidlo o automatickém ukončení závazku, které požaduje, aby závazně přijaté finanční prostředky byly utraceny během dvou let (tři roky pro EU10, Řecko, Portugalsko, Rumunsko a Bulharsko, ale pouze pro závazky na léta 2007-10), jinak tyto prostředky propadnou programu : tak zvaný systém $n+2$. Na počátku programového období mohou členské státy uložit stranou “národní výkonovou rezervu”, která se rovná třem procentům z alokace programu, jehož alokace souvisí s dosažením výkonnostních cílů a úkolů. Většina členských států výkonovou rezervu nezřizuje.

Pozastavení plateb se předpokládá pouze u případů “vážných nedostatků” v řídicím a kontrolním systému, u “vážných porušení” kontrolní procedury, u “vážných pochybení”. Pokud nedojde k žádné nebo nedostatečné nápravě ve smyslu oznámených výsledků, nemá Komise, kromě morální domluvy, žádnou diskreční pravomoc. Tlak na dosahování výsledků je ponecháván na případných mechanismech operujících na úrovni země nebo na veřejné diskuzi konané na úrovni EU na základě oznámení členských států.

Podávání zpráv

S cílem podporovat odpovědnost a transparentnost mají členské státy za všechny programy vypracovat dvě Strategické zprávy v roce 2009 a 2011, analyzující jejich “příspěvek” k cílům kohezní politiky, úkolům Regionálního a Sociálního fondu, prioritám stanoveným ve směrnicích Společenství a lisabonským úkolům (kromě odkazu na tyto velmi všeobecné cíle Nařízení neuvádí srovnání výsledků s cíli nebo úkoly). Recenze strategických zpráv členských států, který připraví Komise v letech 2010 a 2013, bude předložen k projednání Radě, Evropskému

Parlamentu, Ekonomickému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.

Konečně musí výroční implementační zprávy připravené členskými státy pro programy národní reformy lisabonské strategie obsahovat stručnou část analyzující příspěvek každé kohezní politiky programu začínajícího v roce 2007. Výroční zprávu o činnosti shrnující zprávy členských zemí předkládá Komise jarnímu zasedání Evropské rady počínaje rokem 2008.

BOX II.A Vývoj řízení v letech 1988-2008

Posilování Komise : 1989-93 a 1994-99.

Reforma 1988 (viz část I.1.2) vedla k radikální změně rovnováhy rozhodovací pravomoci při řízení kohezní politiky a vybavila Komisi mnohem větší silou a vlivem. V programovacích obdobích 1989-93 a 1994-99 byl značný důraz kladen na etapu přípravy programu, kde byla Komise schopna vykonávat mocnou úlohu při ovlivňování programových priorit, opatření a rovnováhy financování. To se týkalo především plánování na období let 1994-99 kdy bylo ex ante hodnocení programových výstupů aktivně použito jako součást strategické politické diskuze mezi Komisí a členskými státy.

Bylo zavedeno několik významných podmínek týkajících se užívání finančních prostředků : přísnější regulační ustanovení týkající se obsahu programu, vyžadující kvantifikované cíle; hodnocení ekologického dopadu; podrobnější finanční tabulky a konkrétní informace umožňující ověření adicionality; zvýšený důraz na kompatibilitu s ostatními komunitárními politikami, především v oblastech státní pomoci, veřejných zakázek, rovnosti pohlaví a životního prostředí; a posílené povinnosti při hodnocení. Konečně, jako členovi monitorovacích výborů s právem veta byla službám Komise poskytnuta příležitost vykonávat důležitý dozor a rozhodovací pravomoc při implementaci programů. Kromě hlavních programů byla úloha Komise rovněž posílena prostřednictvím zvýšeného významu iniciativ Společenství, kde má větší rozsah pravomoci při navrhování priorit cílené podpory EU a silnější řídicí pravomoce (význačné příklady zahrnují Interreg pro přeshraniční spolupráci, RECHAR pro konverzi důlních oblastí, URBAN pro rozvoj měst, a LEADER pro rozvoj venkova). Politická role získaná díky kohezní politice a její obtížná úloha přilákaly mnoho odborníků do generálních ředitelství odpovídajících za tuto politiku, kteří umožňují, aby se s touto výzvou mohla vypořádat.

Zmenšení pravomocí Komise a návrh systému orientovaného na soulad s předpisy : 2000-2006

Od poloviny devadesátých let až do jejich konce byly pravomoce Komise ve stále zvýšené míře považovány za přílišné. Tato situace byla kritizována proto, že je příliš direktivní a proto, že členskými státy a regionům poskytuje nedostatečnou flexibilitu k tomu, aby mohly požadavky politiky přizpůsobovat rozličným domácím kontextům. Současně národní a regionální orgány (přičemž regionální orgány byly posíleny vlivem decentralizačních trendů v celé EU), získaly zkušenosti s přípravou rozvojových strategií a byly stále méně ochotné přijímat roli Komise, která byla občas považována za dotěrné poučování. Jako reakce na tyto tlaky, regulační rámec schválený v roce 1999 vedl k nové rovnováze mezi úlohami Komise a členských států. Na jedné straně byly pravomoce Komise omezeny decentralizací odpovědnosti za obsah programu a řízení

na členské státy a regiony. Podrobné informace o intervencích (t.j. výčet konečných příjemců, ukazatele monitoringu a finanční plány pro tak zvaná “opatření” nebo skupinu projektů) byly převedeny na Programový doplněk přijatý členskými státy a regiony. Úloha Komise v monito-rovacích výborech poklesla na úroveň pozorovatele, a její role v programovací fázi učinila krok zpátky. Nastalo drastické snížení počtu komunitárních iniciativ (ze 13 na 4) při odpovídajícím poklesu jejich podílu na rozpočtu kohezní politiky (z 10 procent na 5 procent).

Na druhé straně, za tuto ztrátu pravomocí a s myšlenkou lepšího dohledu nad efektivitou výdajů, byly zavedeny nové požadavky, které pravděpodobně nevyžadují pravomoc Komise a jsou maximálně “automatické”. Povinnosti pro monitoring a podávání zpráv se stalo předpisovější; bylo zavedeno formální rozlišování mezi ex-ante, prozatímním a ex-post hodnocením, čímž se smazává jednotná povaha hodnotícího procesu; byla zavedena “výkonnostní rezerva” ve které je výkonnost definována přesně a pregnantně pevnými cíli, jejichž dosažení je odměňováno. Rovněž je stimulována finanční absorbce s pomocí dalšího automatického pravidla (pravidlo n+2). Konečně, byly zavedeny přísnější požadavky na audit a kontrolu, které byly aplikovány se zvyšující se rigorózností ve druhé polovině období let 2000-2006, částečně jako reakce na krizi finančního řízení, která vedla k rezignaci Santerovy Komise v roce 1999.

Pokus o strategický obrat : 2007-2013

V průběhu programovacího období 2000-2006 bylo brzo jasné, že přesun od pravomocí k více automatickým pravidlům nedosáhl očekávaných výsledků. Stanovené podmínky byly velmi často členskými státy považovány za “nacvičování shody” a Komisi nepředávaly podstatné informace a využívaly příležitost vykonávat dostatečný vliv na výkonnost. Výkonnostní rezerva ve většině případů kladla důraz na finanční absorpci nežli na ostatní dimenze výkonnosti (např. efektivitu nebo řízení) a obtížnost stanovení smysluplných cílů předem byla velmi často řešena tak, že tyto cíle byly nastavovány na nenáročné hodnoty (viz doleji, část II.4). Současně byly programové orgány zatíženy velmi složitými procedurálními úkoly s vysokou regulatorní nejistotou a to i navzdory zjednodušení provedeném během roku. Tím se posílily pochybnosti týkající se efektivty kohezní politiky. Uprostřed rostoucí kritiky a narůstajících návrhů na omezení politiky na disparity mezi zeměmi (viz část I.5), sílilo v široké míře přesvědčení, že je nutný strategický obrat při kterém by Komise ustoupila od některých procedurálních záležitostí a znovu začala hrát důležitější úlohu co se obsahu politiky týče.

Problémem, zda je řízení (popisované v této části), které je důsledkem pokusu o strategický obrat, úspěšné, se zabývá část II.4. Avšak lze předpokládat, že změny Nařízení nastalé v průběhu dlouhého vyjednávání v letech 2003-2006, které představovaly krok správným směrem, především v zavedení Národního strategického referenčního rámce pro každý členský stát, nesplnily očekávání. Tím, že byly podstatně oslabeny tlakem členských států, nedávaly Komisi dostatek příležitostí nebo informací k tomu, aby mohla dostatečně působit na členské státy a regiony v podstatných záležitostech a ve výsledcích a navíc ji zbavily dalších pravomocí tím, že integrovaly všechny iniciativy Společenství, kromě územní spolupráce, do hlavních programů. Potenciálně zajímavé rozhodnutí označovat výdaje pro priority svázané s lisabonskou agendou nabízí takový manévrovací prostor, že to bylo považováno za další nacvičování shody. I když

byly některé procedurální požadavky uvolněny, byly ostatní posíleny nebo nově zavedeny. Došlo rovněž k posílení pravomocí auditu a kontroly.

II.2. Politický kontext : velmi stručný nástin regionální politiky členských států

Kohezní politika EU je aktivní v souvislostech ve kterých rozvojové politiky fungují rovněž na národní úrovni. Efektivita kohezní politiky EU v každé zemi částečně závisí na tom jak je strategicky integrována s kohezní politikou členských zemí. Všechny členské státy mají především, spolu s odvětvovými politikami, určitý typ na určité místo zaměřené územní/regionál-ní/prostorové rozvojové politiky, s odlišnými stupni komunikace se starými nebo novými paradigmaty vzniklými prostřednictvím kultury, politiky a praxe dané země. **173** Tyto domácí rozvojové politiky – které lze nazvat termínem “regionální” – utvářejí politický prostor pro kohezní politiku.

Definice toho, co tvoří regionální politiku v členských zemích EU, se v průběhu času značně vyvíjela. Počínaje obdobím, které následovalo bezprostředně po válce až do počátku devadesátých let, bylo realizováno snižování disparit a záruka rovných příležitostí pro všechny občany na národním území - někdy ve spojení s ústavními závazky - společně s politikami sociální péče prostřednictvím regionální politiky většinou zaměřené na snižování meziregionálních rozdílů v příjmech na hlavu. Jejimi hlavními nástroji byla podpora infrastruktury (doprava, voda, energetika, meliorace půdy) a pomoc podnikatelům zaměřenou z větší části na zaostalé oblasti. Mezi příklady takových politik patří britská regionální politika s regionálními rozvojovými granty a regionální selektivní pomocí, podpora v Německu na základě regionální politiky GA (Gemeinschaftsaufgabe) založené v roce 1969 a zvláštní intervence v italském Mezzogiorno až do roku 1992. Řízení bylo spíše přímočaré se silnými pravomocemi a odpovědností centrálních vlád jak za návrhy tak i řízení politických intervencí (s výjimkou federálních států).

Částečný posun k novému paradigmatu

Regionální politika členských zemí, následující a podporující mezinárodní trend, a ovlivněná jak posílením kohezní politiky EU tak i procesem decentralizace pravomocí k administrativním Regionům, se postupně posunula směrem od tohoto paradigmatu a je nyní často blížeji k modelu politik zaměřených na konkrétní místo nastíněných v kapitole I s důrazem na cíle efektivity. Jako politické cíle nabyly na významu konkurenceschopnost a růst, došlo k redukci rozsahu pomoci podnikatelům **174** přičemž soubor nástrojů se zaměřil na veřejné statky a služby pro občany a

173 Typologie ministerstev (občas více než jedna) pověřených výkonem regionální politiky je v různých zemích velmi rozdílná, což odráží odlišné koncepční přístupy, výši dostupných zdrojů a někdy i vliv kohezní politiky.

174 K tomu došlo v kontextu všeobecného snížení státní pomoci, opouštěné a postupně omezované Evropskou unií jako politický nástroj mající sklon k využití protikonkurenčním způsobem a jako nástroj "ožebrači svého souseda". Celková státní pomoc (pro průmysl a služby), ze které dnešní regionální státní pomoc představuje zhruba jednu šestinu, se v zemích EU15 jako podíl na HDP z 0.9 procent v roce 1992 snížila na 0.4 procent v roce 2007. Snížení bylo zvláště značné v zemích s relevantními regionálními politikami ve kterých bylo využívání státní pomoci obzvláště intenzivní jako v Itálii (z 1.4 na 0.3 procent) a v Německu (z 1.4 na 0.6 procent). V zemích EU12 byl podíl v roce 2007 roven 0.4 procenta oproti 1.2 v roce 2000.

firmy, intervence byly často rozšířeny tak, aby pokrývaly všechny regiony a byly vypracovány systémy víceúrovňového řízení¹⁷⁵.

Došlo ke zvýšení všeobecného povědomí a pozornosti věnované prostorovým účinkům všech aktivit politiky. V těchto zemích, především v severských, ve kterých existoval historicky rozdíl mezi úzkou regionální politikou zaměřenou na určené problémové regiony a širokou regionální politikou zaměřenou na prostorový dopad odvětvových politik, se zvýšil význam široké regionální politiky a snaha koordinovat rozdílné politiky zaměřené na sociální a ekonomický rozvoj¹⁷⁶. V ostatních zemích, ve kterých má financování z prostředků kohezní politiky EU značný význam a pokrývá značnou část celkových výloh do investic a rozvoje, zejména u těch, které jsou příjemci kohezního fondu, ale rovněž Itálie, poskytl strategický rámec vytvořený kohezní politikou základ pro koordinaci "regionálních intervencí" s prostorově relevantními odvětvovými intervencemi. Rovněž v ostatních zemích se rozsah regionální politiky zvětšil¹⁷⁷.

Na druhé straně, často se změně perspektivy nepodařilo uspět se segmentací politiky, která brání vskutku integrovaným intervencím zaměřeným na konkrétní místo. Potřeba definovat hranice "míst" podle rozsahu proveditelných a užitečných rozvojových projektů a nikoliv obráceně, se často změnila na byrokratický, direktivní limit administrativních Regionů. Nutnost spojit dohromady všechny územně uvědomělé intervence, zaměřené na městské, venkovské nebo jiné oblasti, často narazila na nezadatelná práva, která vznikla kolem těchto aktivit. Potřeba národního územního plánování a strategie regionální politiky, která by se měla souběžně připravovat, narazila na koncepční, akademické a byrokratické překážky, i když některé země se v tomto směru úspěšně pohybují¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Viz Yuill, D., Ferry, M., Vironen, H., McMaster, I. a Mirwaldt, K. (2008), odkud je použito mnoho z následujících informací.

¹⁷⁶ V Dánsku nové institucionální uspořádání, koncentrované na partnerství regionálního růstu, integruje místní, regionální, národní a celoevropské ekonomické rozvojové aktivity do jediné, programové struktury. Obdobným způsobem se regionální politika růstu ve Švédsku snaží zlepšovat místní a regionální konkurenceschopnost ve všech regionech prostřednictvím regionálních programů a zlepšené regionální a odvětvové koordinace. Ve Finsku se orientace politiky přesunula směrem k rozvoji všech regionů. Ve většině těchto zemí hrají regionální intervence v zaostávajících oblastech stále významnou roli.

¹⁷⁷ V Německu, ve kterém regionální politika již dlouho patří do kompetence zemí, se v uplynulých letech na pomoc oblastem čelícím strukturálním poruchám používá důležitý nástroj, koordinační rámec, rovněž k financování výzkumných a vývojových ústavů, budování regionální strategie a klastrovým iniciativám. Ve Spojeném království se orientace regionální politiky přesunula od regionální pomoci a opatření zaměřených na infrastrukturu k širšímu souboru iniciativ zaměřených na klíčové hnací momenty produktivity v regionech (soutěž, podnikání, inovace, kvalifikace a investice).

¹⁷⁸ Dobrým příkladem je Irsko, kde se po svém založení v roce 2002 Agentura pro národní územní strategii stala ústřední institucí pro rozvoj v regionech, orientovanou na územní rozvoj, která se ve zvýšené míře soustředila na devět regionálních portálů a souvisejících center fungujících podle strategie. V Nizozemí je Peaks in the Delta White Paper těsně propojen s dlouhodobou národní územní strategií, zatímco ve Spojeném království jsou strategie ekonomického a územního rozvoje v anglických regionech propojeny s integrovanými regionálními strategiemi. Portugalsko je další zemí ve které mají územní plánovací priority rostoucí význam, přinejmenším prostřednictvím rozvoje integrovanějšího a koherentnějšího přístupu k úloze městských oblastí v ekonomickém rozvoji.

Ve svém posunu směrem k novému paradigmatu se členské státy převážně zaměřily na cíl efektivity. Generický úkol “snížení disparit” je často nahrazován cílem zajišťujícím, aby kapacita a potenciál všech míst byly plně využívány. Regionální konkurenceschopnost a zdůrazňování komparativních výhod regionu se často stávaly mantrou regionální politiky. V souvislosti s pohybem směrem od generické podpory podniků se proto intervence soustředily na podporu infrastruktury (jak na širokou infrastrukturu tak i na opatření zaměřená konkrétně na podniku-telský sektor), pomoc při inovacích, školení a doškolovací kurzy, všeobecné služby zaměřené na zlepšování podnikatelského prostředí. Rostoucí úlohu rovněž zaznamenala opatření zaměřená na zvýšení kapacity místní administrativy.

Důraz na úkol podporovat využívání kapacit rozšířil politiku z oblastí zaostávajících v hospodářském rozvoji na všechny oblasti, které potřebují exogenní podporu k tomu, aby udržely krok s neustále se vyvíjejícími vnějšími výzvami. Na druhé straně, většina finančních prostředků z domácí regionální politiky stále velmi často odtéká do zaostalých nebo periferních oblastí¹⁷⁹. Významnou úlohu hrají ve stále větším rozsahu v některých zemích místa a regiony riskující vyliďňování a u kterých chce země jako celek, aby zůstaly rentabilní¹⁸⁰. Jak již bylo zdůrazněno (viz část I.2.3), tento úkol – jediný u kterého nové paradigma regionální politiky odrazuje od mobility pracovní síly – může opravdu podporovat efektivitu, jestliže věrně reaguje na požadavek lidí žijících mimo toto místo, aby byla tato místa zachována prostřednictvím přítomnosti a péče těchto komunit resp. zachování různorodosti.

Při posunu politiky nevěnovaly členské státy často podobnou pozornost úvahám o spravedlnosti. Ústředním bodem pozornosti domácích regionálních politik nebyla všeobecně ani svoboda jednotlivců využívat základní standard služeb bez ohledu na to kde žijí ani jejich příležitost neodlišovat se “nadměrně” od ostatních z důvodů souvisejících s vnějšími okolnostmi. To se často stávalo při starém paradigmatu, ale pohyb směrem od vágní koncepce “snížování disparit” vynesl tento politický předpoklad na světlo. Existují sice relevantní výjimky většinou v severských zemích, ve kterých se orientace na sociální začlenění často odráží v závazku k poskytování

¹⁷⁹ V Německu je šest sedmin regionálních finančních prostředků alokováno do nových zemí, které mají méně než jednu pětinu populace; v Itálii jde 85 procent financí do italského Mezzogiorno, které má jednu třetinu; v Dánsku nejméně 35 procent programových výdajů musí jít do určených okrajových oblastí ve kterých žije 10 procent populace; v Nizozemí má region “Peaks in the Delta approach” přechodná ustanovení až do roku 2010 podle kterých 27 procent rozpočtu plyne na sever s podílem populace 10 procent.; ve Švédsku čtyři nejsevernější regiony s 11 procenty obyvatelstva dostávaly zhruba 44 procent programových financí v roce 2007. Rovněž v Polsku je domácí regionální podpora alokována podle vzorce, který upřednostňuje sub-regiony s nízkým HDP na hlavu a vysokou nezaměstnaností.

¹⁸⁰ Ve Finsku zahrnuje jeden ze tří cílů široké regionální politiky podporu regionální struktury s více centry. Ve Švédsku bylo cílem regionální rozvojové politiky v letech 2001-07 poskytovat dobrou úroveň služeb ve všech částech země. Ve Slovinsku je jedním z cílů podle zákona z roku 2005 o vyrovnaném regionálním rozvoji podporovat polycentrický rozvoj osídlení a polycentrický hospodářský rozvoj.

spravedlivých služeb v celé zemi¹⁸¹. Ve Švédsku zůstává základním politickým, tématem dosažení “dobré úrovně služeb ve všech částech země”, což bylo překlenujícím cílem regionální politiky podle vládního návrhu zákona z roku 2001 Government Bill¹⁸²; jedním z tří cílů finské regionální politiky v období let 2003-07 bylo zabezpečit strukturu služeb v celé zemi; posun v podobném směru se uskutečnil v roce 2003 v Dánsku¹⁸³.

V některých zemích je nedostatek orientace domácí regionální politiky na spravedlnost a sociální začlenění způsoben skutečností, že tento úkol a celá sociální agenda jsou řešeny prostřednictvím systémů sociální péče nezávislých na souvislostech resp. prostřednictvím systému bezpodmínečných blokových grantů hrazených vyrovnávacím fondem s tím, že administrativní Regiony jsou plně odpovědné za výdaje. To je případ Rakouska, kde jsou záležitosti mezilidské spravedlnosti řešeny s pomocí mechanismů fiskálního vyrovnání, které se snaží poskytovat rovné veřejné služby všem na daném území a regionální politika má silnou prorůstovou a inovační orientaci. To je rovněž případ Německa, jehož ústavní záruka jednotnosti životních standardů na daném území (článek 106(3)2) je rovněž naplňován s pomocí mechanismů silného fiskálního vyrovnání.

Řízení a hodnocení

Vyšší míra orientace na konkrétní místo v domácích regionálních politikách a rostoucí autorita regionů NUTS 2 v celé Evropě prostřednictvím procesu decentralizace sebou přinesla i změnu v řízení regionální politiky. Došlo k realizaci systému víceúrovňového řízení, částečně podporovaného obdobnými mechanismy, které byly implementovány kohezní politikou EU, která je částečně ovlivňovala.

Přesun k systému, ve kterém je odpovědnost za různé úkoly téže politické aktivity přidělena různým stupňům vlády a ve kterém se na každé úrovni vlády požaduje od různých odvětvových orgánů, aby spolupracovaly, vyvolal zvýšenou míru politické koordinace, jak v horizontálním tak i vertikálním směru. Koordinace na národní úrovni zahrnuje jak orgány pověřené výkonem domácí (a někdy evropské) regionální politiky i jiná národní ministerstva, která vystupují jako partneři v regionálním rozvoji¹⁸⁴. Koordinace na regionální úrovni přivádí dohromady rostoucí počet místních hráčů, kteří určují cíle, plánují iniciativy a alokují zdroje; při této koordinaci hrají často významnou úlohu regionální programy. Konečně, národní a regionální koordinace je prosazována prostřednictvím společných struktur s národní a regionální reprezentací, s pomocí aplikace směrnic nebo cílů na národní úrovni a prostřednictvím využívání kontraktů nebo dohod¹⁸⁵.

¹⁸¹ Viz Neubauer, J a kol. (2007). Itálie učinila první krok v tomto směru ve svém komplexním domácím a evropském regionálním programování v letech 2007-2013 stanovením standardů pro služby (ve vzdělání, péči o dítě, pomoc starším lidem, atd), nasměrováním intervencí politiky k těmto standardům a zapojením finančních stimulů do jejich splnění (viz http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/)

¹⁸² Vládní návrh zákona 2001/02:4, En politik för tillväxt och livskraft i hela landet, 27. září 2001.

¹⁸³ Viz Regeringen (2003) a Halkier, H. (2001).

¹⁸⁴ Spolu s Francií se změny v tomto směru staly například i v Řecku, Portugalsku, Spojeném království, Finsku a ve většině nových členských států.

¹⁸⁵ Viz OECD (1996).

Je velmi obtížné tvrdit, že domácí regionální politiky při svém posunu ve směru modelu orientovaném na konkrétní místo se rovněž zaměřily i na mobilizaci místních hráčů a že opravdu budují proces vyhledávání a shromažďování místních znalostí a preferencí. Absence informací týkající se této ústřední záležitosti souvisí se všeobecným nedostatkem informací o těchto aspektech politik, které se týkají jejich implementace místo od místa. Všeobecně platí, že pokroku v plnění politických úkolů, obsahu a řízení neodpovídal přiměřený pokrok ve schopnostech vyhodnocovat výkonnost politiky. Nyní je tomuto úkolu věnováno větší množství zdrojů a času, avšak výsledky nejsou doposud uspokojující.

V ranných dobách regionální politiky byl relativně malý důraz kladen na hodnocení politiky, i když tlak na zlepšení vyhodnocování v oblasti regionální politiky přišel v sedmdesátých letech jak ve Spojeném království tak i v Německu¹⁸⁶. Od nedávné doby se hodnocení v členských státech v širší míře uplatňuje pod vlivem rozličných faktorů včetně požadavku na odpovědnost za veřejné výdaje, zvýšeného požadavku na prokázání principu "hodnota za peníze" a většího důrazu na osvojování si politiky. Významný příspěvek rovněž přišel od hodnotící kultury kohezní politiky EU, která bezpochyby ovlivnila změny v zemích jako je Rakousko, Finsko, Irsko a Itálie a zcela endávno i v nových členských zemích.

Výsledky z hlediska hodnocení s pomocí rigorózních metod vypovídající o tom, zda některé regionální intervence mají opravdu dopad na cíle politiky, se dostavily v oblasti pomoci podnikům, kde se hodnocení kontrareálných dopadů provádí v několika zemích¹⁸⁷. Ale všeobecně řečeno, výsledky velmi zklamaly očekávání, potřeby i pokrok, který byl mezitím učiněn v jiných oblastech politiky, zejména v politice sociální. To lze částečně vysvětlit zvláštními potížemi se kterými se hodnocení dopadu setkává v regionální politice (viz část I.2.4). Avšak velmi omezený počet akademických hodnotících studií v této politické oblasti rovněž signalizuje absenci administrativní a politické odpovědnosti, která by domácí regionální politiku zbavovala mocného nástroje poučovat se a zlepšovat.

II.3. Empirické zkušenosti

II.3.1. Makro

Bodem startu jakékoliv empirické makroanalýzy regionální výkonnosti je konvergence, všeobecně omezená na průměrný HDP na hlavu nebo na produktivitu. Se zvláštním přihlédnutím ke kohezní politice EU se často předpokládá, že je dobrým měřítkem "disparit mezi úrovněmi rozvoje" uváděných ve Smlouvě EU jako zástupce ekonomické a sociální soudržnosti.

¹⁸⁶ Ve Spojeném království vyzvala zpráva parlamentního podvýboru v roce 1973 akademiky k tomu, aby vyplnili prostor, který se považuje za vážné politické vakuum (viz Dolní sněmovna, výdajový výbor (podvýbor pro obchod a průmysl) 1973). V Německu existuje trvalý zájem o hodnocení politiky, kde se používají tzv. "kontroly úspěšnosti" (Erfolgskontrollen) u všech veřejných intervenčních opatření od roku 1970 (viz Bachtler, J. 2008). Jak Nizozemí tak i Švédsko mají rovněž dlouhodobý zájem o hodnocení regionální politiky, zejména při přípravě nových návrhů na regionální politiku a související legislativu.

¹⁸⁷ V kontextu Spojeného království, viz například Wren, C. (2005).

K omezením a počtům konvergence

Je skutečností, a tato Zpráva to potvrzuje (části I.2.1 a I.2.3), že konvergence není dobrým rozvojovým měřítkem. Nedává informace o schopnostech regionu jak uniknout neefektivitě resp. pastem sociálního vyloučení. Co se týče sociálního začlenění, i když necháme stranou dojíždění do práce a záležitosti sociálních transferů, které odlišují rozdíly v příjmu na hlavu od rozdílů v HDP na hlavu, týká se konvergence pouze jedné dimenze blahobytu, kterou nelze považovat za souhrnné měřítko všech ostatních. Kromě toho i příjmová dimenze vypovídá pouze o průměrné míře, která neříká nic o blahobytu jednotlivce : průměrná konvergence (divergence) regionu může snadno koincidovat se zvýšením (snížením) podílu lidí nacházejících se pod základním standardem mezilidských disparit způsobených protichůdně působícími změnami uvnitř regionu. Co se týče efektivity nedává konvergence informace o schopnosti regionu využívat svůj vlastní potenciál, pokud nevjdeme z empiricky neprokázaného předpokladu, že tento potenciál je dostatečně aproximován průměrným výkonem všech ostatních regionů.

Všechna tato omezení jsou dokonce větší, poněvadž prakticky se konvergence měří ve vztahu k administrativním Regionům, které mají jen velmi málo společného s regiony nebo důležitými místy z pohledu rozvoje.

Navíc je konvergence dokonce méně užitečná jako měřítko efektivity v rozvojové politice zaměřené na konkrétní místa. Pokud je tato politika v regionu využita, snížení rozdílu mezi HDP/příjmem vůči ostatním regionům (i když ponecháme stranou problematiku dojíždění) nevypovídá sama o sobě nic o tom zda by, bez této politiky, byla výkonnost horší, stejná nebo lepší. Konvergence regionů EU není pak k ničemu pro hodnocení zda je kohezní politika účinná a zda je v ní má pokračovat, zda se má ukončit nebo se má reformovat.

Přesto však může být konvergence průměrného regionálního HDP na hlavu užitečná jako “indikátor kontextu”. Může poskytnout informace o následujících rysech : zda, působením všech tržních a veřejných sil (včetně kohezní politiky), převažovaly dostředivé síly nebo nikoliv, zda a jakým tempem probíhá konvergenční proces a pokud ano, jaké jsou jeho rysy. Selhání regionu při konverzi může nastolit otázky – i když bez odpovědí – zda je to způsobeno tím, že potenciál tohoto regionu nestačí na potenciál ostatních regionů (možná vinou permanentního nevyužívání) nebo opakovaným selháváním tohoto regionu při dostatečném využívání svého potenciálu.

Regionální rozptyl HDP na hlavu je vysoký u všech průmyslových zemí¹⁸⁸. V Evropě je rovněž vysoký. Jeho změny v uplynulých dekáдах jsou předmětem rozsáhlé empirické literatury. Výsledky lze shrnout asi takto¹⁸⁹.

Zaprvé, v posledních 25 letech proběhla v EU silná celková regionální konvergence, v EU15 pouze do konce devadesátých let, v EU27 mezi léty 2001 a 2005 (viz Obr. II.11)¹⁹⁰. Za poslední _____

¹⁸⁸ Viz OECD (2009a).

¹⁸⁹ Recenze posledních výsledků a nových empirických zjištění ze kterých čerpají číselné údaje a mapy této části lze nalézt v pracovním materiálu ke Zprávě Monfort, P. (2009).

¹⁹⁰ Při analyzování dlouhodobých trendů je zapotřebí opatrnosti, neboť údaje za léta 1980-1995 jsou odhady vycházející z údajů předchozích národních účetních systémů.

dekádu míry nezaměstnanosti pomalu konvergovaly v obou oblastech, zatímco produktivita práce konvergovala pouze v oblasti EU12. Celková konvergence ve velké míře souvisí s konvergencí mezi zeměmi u zemí, které se nově k Unii připojily a často roste tempem mnohem vyšším než je tomu u ostatních zemí (Mapa II.12) : počínaje polovinou let devadesátých se rozdíly uvnitř zemí ve skutečnosti ještě zvětšily (Obr. II.13). Vnitřní zvětšení mezer bylo zvláště významné u některých nových členů Unie. Tyto výsledky by měly být používány obezřetně, poněvadž velikost regionálního rozptylu a jeho možné vnitrostátní zvětšení, jsou zakreslené směrem nahoru vinou dopadu dojíždění, které má tendenci přeceňovat HDP ve velkých městech kde mnoho lidí pracuje, ale nežije, a má tendenci to podceňovat u “zón dojíždění”¹⁹¹.

Obr. II.11: Regionální rozptyl HDP na hlavu (koeficient změny) ve skupinách členských zemí EU : 1980-2006⁽¹⁾

Pramen : Cambridge Econometrics and Eurostat database. DG REGIO calculation.

⁽¹⁾ Koeficient změny měřený u Regionů NUTS 2.

Mapa II.12 : Relativní příjmová výkonnost Regionů EU, 1995-2005 (na hlavu GDP - PPS)

Změna v HDP na hlavu/PPS na úrovni NUTS 2, 1995 - 2005

rozdíl v indexu EU27 = 100

pramen : Eurostat

Pramen : Monfort, P. (2009)

Obr. II.13: Regionální rozptyl HDP na hlavu za celou EU v letech 1995-2006⁽¹⁾ komponenty mezi zeměmi a uvnitř země (index Theil)⁽²⁾

Total = celkem Between = mezi within = uvnitř

pramen : databáze Eurostat. Výpočet DG REGIO.

⁽¹⁾ index Theil měřený v regionech NUTS 2.

⁽²⁾ index Theil je odvozen z rozsahu informační entropie. Měří, jak daleko je skutečné rozdělení příjmů od rozdělení, které by převažovalo (na hranici) pokud by každá osoba měla stejnou pravděpodobnost si vydělat jednotku příjmu (což se rovná dokonalé rovnosti). Majetek indexu Theil, ve srovnání s ostatními disparitními měřítky, lze vyjádřit jako součet průměrné disparity uvnitř podskupin a disparity mezi těmito podskupinami, majetek, který se označuje jako “dekompozabilita”.

191 Oprava na dopady dojíždění může vést k významnému snížení rozsahu změřených regionálních disparit. Nedávná studie zjistila, že průměrný index odchylky se snížil v celé EU-25 o 15% v roce 2005 a o zhruba 30% v EU-15, když započítáme dopady dojíždění. Tento dopad je dokonce větší v některých zemích jako je Belgie, Spojené království, Slovensko a Česká republika. Viz Applica, Ismeri a WüW (2008). Tento efekt může přispívat ke zjištěnému zvýšení vnitrostátních regionálních disparit.

Za druhé, nejchudší regiony během poslední dekády všeobecně konvergovaly směrem k průměru. To lze vyvodit z pozorování, že regiony, které byly v roce 1995 nejchudší, se všeobecně se svou relativní úrovní HDP na hlavu posunuly směrem nahoru stejně jako mnohé regiony zařazené ve středu, zatímco většina vysoce postavených regionů se přesunula dolů : jak ukazuje Obr. II.14, pohyby mezi chudými a bohatými regiony samozřejmě nejsou rovnoměrné a výjimkou jsou často země s velmi malým růstem (jako Itálie a Německo). Tento všeobecný rys je potvrzován sestavováním přechodových matic, které vyjadřují frekvenci se kterou ve stejném období zůstávají regiony určité příjmové třídy ve stejné třídě nebo se přesouvají do jiných tříd. Ve členských státech EU-15, a při různém výběru tříd, je frekvence pohybů regionů v nižších třídách směrem nahoru vyšší než frekvence pohybů směrem dolů a je vyšší než pohybů regionů ve vyšších třídách směrem dolů¹⁹². Typologie regionů podle jejich pozice v přechodové matici je znázorněna na Mapě II.15.

Obr. II.14 : Změna HDP na hlavu v letech 1995-2005 v regionech EU zařazených podle jejich HDP na hlavu v roce 1995 ⁽¹⁾ (EU=100)

Pramen : databáze Eurostat. Výpočet DG REGIO.

⁽¹⁾ Měřeno u regionů NUTS 2

**Mapa II.15: Přejít regionů EU z jedné příjmové třídy do druhé : 1995-2005
(HDP - PPS na hlavu GDP)**

Vývoj regionálního HDP na hlavu (PPS), 1995 - 2005

Pramen : Monfort, P. (2009).

Za třetí, proces konvergence v poslední dekádě je pomalý. To jasně prokazují informace z přechodové matrice jako způsob odhadu stacionární distribuce regionálního příjmu, který by převažoval a doby, po kterou by to trvalo, pokud by minulé relativní růstové trendy měly trvat i v budoucnosti (řetězová analýza Markov). U různých výběrů tříd je existence procesu snížené divergence potvrzena, ale současná distribuce má zřejmě trvalý charakter a doba odhadovaná k dosažení nové stacionární distribuce je dlouhá (mezi 40 a 50 lety)¹⁹³. Výsledek “vysoké trvalosti ... v regionální distribuci” je potvrzen na poněkud delší období (1991-2005) s odkazem na produktivitu práce v nedávné studii, která využívá alternativní metodiku¹⁹⁴.

Není žádným překvapením, že se změnami v meziregionálních disparitách, které tolik závisí na idiosynkratických faktorech a při silné trvalosti současné distribuce, nelze zjistit žádné obecné “přirozené spoje” nebo “dráhy” mezi konvergencí a růstem.

Občas se tvrdí, že : (i) rozvoj nevyhnutelně vytvoří regionální disparity v HDP na hlavu a (ii) tyto regionální disparity “přirozenou cestou” zmizí s rozvojem hospodářství. Byla proto postulována

¹⁹² Opět viz Monfort, P. (2009).

¹⁹³ Opět viz Monfort, P. (2009).

¹⁹⁴ Viz Maza, A., Villaverde, J. a Hierro, M. (2009).

obrácená křivka-U¹⁹⁵ mezi úrovní HDP na hlavu a regionálními rozdíly v HDP na hlavu. Poslední práce zřejmě potvrzují existenci takovéto korelace v zemích EU v daném momentu¹⁹⁶. Avšak bereme-li v úvahu faktor času, je jasné, že existuje mnoho různých ekonomických růstových drah a že nelze zaručit žádné všeobecné “pravidlo”¹⁹⁷. Aplikace rozsáhlé empirické literatury, která testuje existenci negativní korelace mezi mírami růstu a úrovní růstu v Evropě ukazuje velmi odlišné výsledky závislé na použité specifikaci (absolutní nebo podmíněná konvergence, soubor kontrolních proměnných veličin, prostorové efekty, změna míry konvergence v čase, atd.)¹⁹⁸.

Dopad kohezní politiky

Silný důraz na regionální disparity a konvergenci ovlivnil empirickou makroanalýzu dopadů kohezní politiky. Simulační modely a ekonometrická analýza věnovaly mnoho pozornosti tomuto profilu a rovněž se zajímaly o dopady kohezní politiky na růst, produktivitu a zaměstnanost nebo na konkrétní cíle jako je inovace a dostupnost. Celkem vzato, přestože konkrétní studia vrhla světlo na některé aspekty politiky v konkrétních zemích a nabídla pohled na to, jak politika funguje, vedl tento rozsáhlý analytický materiál k rozporuplným výsledkům a nevytvořil konsenzus efektivity politiky.

Analýza založená na simulačních modelech objasnila relevanci kapitálových výdajů mobilizovaných kohezní politikou, některých makrovýstupů (jako je počet vyškolených lidí nebo lidí zaměstnaných dotovanými firmami) a rozsah některých změn, které se uskutečnily při implementaci kohezní politiky (v produktivitě, míře zaměstnanosti, atd.). Umožnila rovněž ustavení účetních rámců, které jsou pro politickou diskuzi důležité. Závěry týkající se efektivity kohezní politiky, které jsou často pozitivní, mají však tendenci být silně ovlivněny předpoklady zabudovanými do modelů¹⁹⁹.

Ekonometrická analýza je vybudována na teorii růstu a na analýze absolutní a podmíněné konvergence. Existující studia mají tendenci navrhnout extrémní orientaci na investice do infrastruktury, i když dopad investic na vzdělání a lidský kapitál je všeobecně považován za pozitivní²⁰⁰. Odhadovaný úspěch nebo neúspěch podpory EU je rovněž často konkretizována na region/program s ohledem na faktory jako je kvalita strategického plánování, politické a

¹⁹⁵ Opačná křivka U se občas označuje jako “Williamsonova křivka” vycházející ze jména amerického ekonoma který, vycházející z práce p.Kutznets o individuálních příjmech, odhaduje podobnou křivku v daném momentu času mezi úrovní HDP na hlavu amerických států a rozsahem regionálních disparit vlastních každému státu.

¹⁹⁶ Viz Barrios, S. a Strobl, E. (2005); Ezcurra, R. a Pascual, P. (2007).

¹⁹⁷ Viz Monfort, P. (2009).

¹⁹⁸ Viz recenze Eckey, H.-F. a Türck, M. (2006).

¹⁹⁹ Viz mezi jinými : Bradley, J. (2006); Ecotec (2003); ESRI a GEFRA (2002); in't Veld, J. (2007).

²⁰⁰ Viz mezi jinými pracemi : Puga, D. (2002); Rodríguez-Pose, A. a Fratesi, U. (2004); Ecorys (2006); De la Fuente, A., Doménech, R. a Jimeno, J.F. (2003).

institucionální souvislosti a administrativní schopnosti²⁰¹. Kromě konkrétních návrhů tyto studie však nenabízejí přesvědčivou, obecnou odpověď na efektivitu kohezní politiky. Využití podobných datových souborů přineslo pozitivní, statisticky nevýznamné a negativní dopady kohezní politiky²⁰².

Tyto nepřesvědčivé výsledky lze přičíst složitosti procesu růstu a konvergence a neúspěšnému pokusu o vytvoření časového modelu pro různé země a regiony, které jsou charakterizovány velmi odlišnými institucionálními, ekonomickými a sociálními podmínkami. Kromě toho by kohezní politika měla být ze své samotné definice orientována na konkrétní místa a konkrétní populace, které představují pouze podsoubor “regionů” a populace zkoumané makroanalýzou. Konečně vážné problémy vyplývají z velkých potíží při pokusech izolovat na makroúrovni vlivy kohezní politiky od vlivů několika externích matoucích faktorů, včetně vlivů zdánlivě územně slepých politik, t.j. formování přijatelné kontrareálné(?) politiky²⁰³.

Chápání toho, zda kohezní politika rozlišuje schopnost konkrétních populací v konkrétních místech zvyšovat jejich nevyužitý potenciál nebo snižovat sociální vyloučení, lze lépe pochopit s pomocí přímé mikroanalýzy konkrétních intervencí, které jsou na ně zaměřené. Poté může následovat makroanalýza, která shrne mikrodůkazy. Před přechodem k mikrodimenzi hodnocení musí být proveden konečný odkaz na velmi omezený rozsah dostupných informací na makro-úrovni ohledně toho, jaký by měl být jiný, všeobecný cíl kohezní politiky : nerovnost a sociální začlenění.

Mezilidská příjmová nerovnost, růst a regionální dimenze

Empirická literatura zabývající se kohezní politikou nikdy nevěnovala příliš mnoho pozornosti mezilidské nerovnosti : ani spojení mezi regionální konvergencí a změnám v mezilidské nerovnosti v rámci zemí a v celé EU, ani meziregionální mezilidské nerovnosti či dopadu kohezní politiky na příjmovou nerovnost. To by mělo být překvapující, když vezmeme v úvahu proklamovanou důležitost sociální dimenze kohezní politiky. Lze to však vysvětlit tendencí překrýt cíl efektivity a spravedlnosti a implicitně předpokládat, že snížení regionálních disparit v HDP na hlavu je dobrým náhradníkem snížení mezilidské nerovnosti, což není pravda.

²⁰¹Viz mimo jiné: Bailey, D. a De Propriis, L. (2002); Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. A. Nahuis, R. (2003); Milio, S. (2007); Ederveen, S., de Grot, H.L.F. a Nahuis, R. (2006); (ale v druhém dokumentu viz kritiku Bradleyho, J. a Untiedta, G. (2008)).

²⁰²Pozitivní účinky jsou v posledních pracech uvedeny například v Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. a Verspagen, B. (2003), Beugelsdijk, M. a Eijffinger, S.C.W. (2005), a Hagen, T. a Mohl, P.(2008); co se týče absence výsledků nebo dokonce negativních výsledků, viz například Dall’Erba, S. a Le Gallo, J. (2008), a Hagen, T. a Mohl, P. (2008). Podmíněně - pozitivní účinky (v závislosti na existenci adekvátních institucí) uvádí Ederveen, S., de Grot, H.L.F. a Nahuis, R. (2006) (avšak na toto téma viz též kritiku Bradleyho, J. a Untiedta, G. (2008)).

²⁰³Pokus o posun tímto směrem viz Busillo, F., Muccigrosso, T., Pellegrini, G., Tarola, O. a Terribile, F. (2009).

Dostupné údaje však ukazují, že neexistuje žádná daná, přirozená korelace mezi mezilidskou nerovností a růstem HDP na hlavu. Dnes víme, že neplatí postulát podle kterého druhá obrácená křivka U předkládaná Kuznetsem, o které se myslelo, že propojuje úroveň rozvoje (měřeném v HDP na hlavu) s nerovnostmi v distribuci osobního příjmu, jejímž působením v prvním stadiu rozvoje mají nerovnosti tendenci růst souběžně s růstem HDP na hlavu, zatímco v pozdějším stadiu mají tendenci klesat. V posledních dvaceti letech "odskok" příjmových nerovností v některých průmyslových zemích a jeho pružnost u ostatních ukazuje, že "pokud existuje obrácená křivka U stalo se nyní modelem U", nebo přesněji, že "je zavádějící hovořit o 'trendech', když popisujeme hodnocení příjmové nerovností...je lepší přemýšlet v termínech 'epizod', když nerovnost vzrůstá nebo klesá".²⁰⁴ Ve zcela nedávné době a s obezřetností, kterou vyžaduje problematika homogennosti údajů a jejich dostupnosti, ukazuje měření osobní příjmové nerovností poskytnuté databází Eurostatu zvýšení ve třech čtvrtinách nových členských států a v polovině starých (Obr. II.14)²⁰⁵. Obdobně vysoké úrovně nerovnosti vykazuje zkoumání nepřijmových dimenzí blahobytu (viz část IV.2).

Obr. II.16 : Změny v mezilidské příjmové nerovnosti v letech 1995-2005⁽¹⁾ (absolutní rozdíl podílů)

Pramen : Databáze Eurostatu.

⁽¹⁾ Změny "podílového quintil koeficientu příjmu" (S80/S20), t.j. poměr celkového ekvivalentního disponibilního příjmu nejbohatších 20% populace k příjmu nejchudších 20% populace. Změny byly vypočítány za období 1995-2005 pro země EU-15 a 2000-2005 pro EU12, s výjimkou Kypru (2002-2005), Lotyšska (1999-2005), Malty (1999-2005) a Slovenska (2004-2005).

Co se týče vnitroregionální nerovnosti je k dispozici jen velmi málo informací, což je způsobeno omezenou politickou poptávkou. Avšak to, co je známé, mnohé prozrazuje. Studie vypracovaná podle údajů z devadesátých let ukazuje značně vysoké variace podílů chudoby (měřeno vůči 50% průměrnému národnímu příjmu) v každé evropské zemi²⁰⁶. Tato vysoká variace přetrvává i když se pro každý region, místo jednotného průměrného národního příjmu, použije jako standard regionální průměrný příjem : dokonce i relativně bohaté oblasti vykazují vysokou míru "bída": Velký Londýn vykázal 20.1% odchylku proti 10.1% ve Walesu nebo 4.7% v Lotrinsku.

Vzhledem k velmi vysokým mezilidským nerovnostem v každém regionu není celková nerovnost mezi lidmi zcela dobře vyjádřena meziregionálními disparitami příjmu na hlavu. Nedávná studie v zemích střední a východní Evropy ukazuje, že "příspěvek vnitroregionálních nerovností k celkové nerovnosti ve značné míře převažuje meziregionální příspěvek"²⁰⁷.

²⁰⁴ Atkinson, A.B. (2008a).

²⁰⁵ Viz rovněž Förster a kol. (2005) který analyzuje vývoj osobních příjmových nerovností během devadesátých let v České republice, Maďarsku, Polsku a Rusku.

²⁰⁶ Viz Jesuit, D.K., Rainwater, L. a Smeeding, T. (2002). Odkaz na regiony NUTS 2.

²⁰⁷ Viz Förster, M., Jesuit, D. a Smeeding, T. (2005).

Snížení vnitroregionálních disparit – konvergence – má zřetelnou tendenci, *ceteris paribus*, snižovat celkovou nerovnost mezi lidmi **208**, ale ta může být silně ovlivněna změnami vnitroregionálních nerovností, které se mohou pohybovat opačným směrem. Jak bylo již argumentováno shora, ke zlepšení efektivity v regionu může klidně dojít společně se zvýšením vnitřní nerovnosti. To opět vyžaduje analýzu na mikro úrovni, místo od místa, zaměřenou na oddělené účinky kohezní politiky na efektivitu a sociální začlenění.

II.3.2. Mikro

Od své reformy v roce 1988 byla kohezní politika jednou z nejvíce probíraných a zkoumaných politik v Evropě, zajisté více než jakékoliv jiná politika EU. Hodnotící rámec, jak ukazuje praxe členských států, bezpochyby zvýšil tendenci zpochybňovat výsledky, a přezkoumávat implementační proces. Vytvořil silné stimuly pro investování lidských zdrojů do této oblasti, a to dokonce i v zemích jejichž kultura byla vůči hodnotícímu přístupu značně nepřátelská. Jestliže však pátráme po důkazech vyprodukovaných tímto snažením zjistíme, že výsledky jsou dosti ubohé. To obzvláště platí pro dvě nejdůležitější dimenze jakéhokoliv hodnotícího úsilí na úseku politiky zaměřené na konkrétní místo : pochopení toho, které intervence fungují a které nikoliv a mobilizaci a koncentraci veřejné diskuze, jak na úrovni elit tak i na úrovni veřejnosti, na několik jasných cílů měřitelných ukazateli a úkoly.

První z těchto dvou úkolů – zjištění toho co funguje (a pro koho) – by měl být svěřen vyhodnocení dopadu, t.j. mikrohodnocení, intervencím, zjišťováním zda aktivita zaměřená na určitý soubor občanů nebo firem změnila jejich chování a přinesla očekávaný efekt nebo jiný efekt (viz část I.2.4). Vyhodnocení dopadu, stejně jako zbytek vyhodnocovacího procesu, patří do odpovědnosti členských států. Hodnotná snaha nedávno projevená DG REGIO, kdy byly všechny informace a hodnotící studie provedené jednotlivými členskými státy pro programy v letech 2000-2006 zkontrolovány a analyzovány, prokázala, že v této oblasti hodnocení členské země dokázaly velmi málo a jejich výsledky jsou útržkovité, jejich úsilí se soustředilo na hodnocení procesu a kvalitativní hodnocení všech programů **209**. Omezené množství dostupných empirických studií využívajících kontrareálné hodnocení dopadu se týká účinků podnikatelských pomocných programů na úroveň investic a zaměstnanost²¹⁰. Tyto výsledky nelze systematicky využít. Možné důvody neúspěchu učinit z hodnocení dopadu ústřední princip kohezní politiky jsou rozebírány v příští části.

Obraz ukazatelů a cílů je rovněž znepokojující. Členské země byly a jsou formálně požádány o to, aby kvantifikovaly cíle v operačních programech. Bylo to jak na základě finančních a fyzických výkonů – jako jsou kilometry silnic nebo hodiny výuky - a na základě výkonů relevantních pro blahobyt lidí – jako jsou doby dostupnosti nebo úroveň kompetence) a na základě měřitelných ukazatelů.

208 Korelace mezi konvergencí regionů uvnitř země a mírou příjmových nerovností v téže zemi je ukázána s pomocí zkoumání typického vzorku a časových řad podle Monforta, P. (2009).

209 Viz ex-post hodnocení programů kohezní politiky 2000-2006. Málo výjimek je většinou reprezentováno hodnocením dopadu pomocí podnikatelům.

210 Viz například: Bondonio, D. a Greenbaum, T. (2006); Bronzini, R. a de Blasio, G. (2006); Duch Brown, N., Montolio Estivill, N. a Mediavilla, M. (2007); Adorno, V., Bernini, C. a Pellegrini, G. (2007).

Členské země byly také požádány o to, aby Komisi informovaly, prostřednictvím vyhrazené databáze, o dosaženém pokroku podle ukazatelů. Otázky pak jsou tyto : byly zvoleny smysluplné cílové hodnoty? Odpovídají ukazatele (jejichž výběr je ponechán členskými státy a očekává se, že odhalí preference volbu konkrétní politiky pro místa) minimálním požadavkům statistické validace, jasnosti interpretace a schopnosti reagovat na politické intervence? Mohou být některé ukazatele (přínejmenším ty, které se týkají výkonnosti) v zemích agregovány? Proběhla ex-ante nebo ex-post evropská veřejná diskuze o cílech vybraných různými členskými státy? Nebo jakých cílů bylo dosaženo a proč? Odpověď na všechny tyto otázky není kladná.

Recenze ex-post hodnocení potvrzuje to co absence jakékoliv celoevropské databáze ukazatelů a cílů přístupné veřejnosti již dávno signalizovala : kvalita ukazatelů je pochybná a stejně tak i smysluplnost cílů. Ukazatele směřují proměnné veličiny, které se velmi blíží politickým intervencím (jako je podíl zboží dopravovaného vlaky nebo napojení na kanalizační sítě), s proměnnými veličinami, které popisují všeobecný kontext (míra nezaměstnanosti, míra přímých investic). Směřují (bez vysvětlení) objektivní a subjektivní typologie, často odkazují na různé roky, často se vyjadřují v absolutních pojmech, aniž by poskytly klíč k jejich standardizaci a nevykazují statistickou validaci. Cíle jsou často přehnaně ambiciozní, často překračující základní čáru, přičemž tyto volby nejsou odůvodněny.

U dvou zemí – Itálie a Španělska - u kterých byly k dispozici informace, které umožnily, aby byly v recenzi hodnocení vytvořeny tabulky, jsou cíle a reálné hodnoty některých ukazatelů uvedeny v Tabulce II.17²¹¹. Výběr ukazatelů je omezen na ty u kterých se shora uvedené problémy zdály být méně závažné. Tabulka upozorňuje na několik problémů : roztříštěnost a nestrukturovaný způsob jakým je informace poskytována; problémy, které je nutno vyřešit, aby mohla být informace opravdu užitečná, ale rovněž tak i potenciál, který by tyto údaje měly mít k tomu, aby se staly předmětem veřejné diskuze. To je skutečný problém této informace. Všeobecně ji poskytují členské státy jako formu výcviku ve shodě, přičemž předem vědí, že se o tom diskuze nepovede. Nikdo se, například, nebude ptát Itálie, proč nebyly odstraněny nedo-statky ve snižování distribuce vody kam bylo přiděleno tolik zdrojů nebo které místní výkony nedosahují přiměřených výsledků v třídění odpadu, vezmeme-li v úvahu to, co je veřejně známo o neapolském fenoménu „mondezza“ (odpadky). Žádná veřejná diskuze, žádný oběh informací, chabá kvalita informací : to je druhořadá rovnováha, která brání využití ukazatelů.

²¹¹ Selhání hodnotitelů při sestavování recenzovaných tabulek pro jiné země není dobrou známkou pro jejich kvalitu.

**Tabulka II.17: Cíle pro zaostávající Regiony způsobilé pro kohezní politiku :
výběr pro Itálii a Španělsko**

Ukazatele	Itálie			Španělsko			cíle
	základní vyšetření (2000)	cíle (2006)	konečné hodnoty (2006)	základní vyšetření (2000)	cíle (2006)	konečné hodnoty (2006)	
Doprava							
Délka silniční sítě s velkou kapacitou (km/1000 km ²)	-	-	-	14,5	24,3	20,9	
délka TEN (km)	-	-	-	5096	8186	6144	
délka vysokorychlostních železnic(km)	-	-	-	623	1565	687	
zboží dopravované po železnici jako podíl veškerého dopravovaného zboží(%)	1,9	2,7-2,8	1,8	-	-	-	
letecká doprava (cestující na 100 obyvatel)	90,4	120-140	119,5	-	-	-	
Telekomunikace							
rozšíření internetu v rodinách(%)	10,8	40,0	29,1	-	-	-	
rozšíření internetu v populaci starší 14 let (%)	-	-	-	5,4	25,4	23,5 ⁽¹⁾	
Životní prostředí							
přerušování dodávky vody (% rodin s těmito problémy)	29,7	12,0-15,0	23,3	-	-	-	
připojení ke kanalizační síti (% populace)	-	-	-	79,0	98,0 ⁽²⁾	100,0	
Třídění sběru odpadu (% odpadu)	2,2	7,0-13,0	9,7	-	-	-	
chráněná území (% povrchu)	-	-	-	12,9 ⁽³⁾	28,0	13,4	
zamořená pobřeží	5,9	4,0-5,0	6,6	-	-	-	
Ostatní služby občanům							
lékaři na 1000 obyvatel	-	-	-	3,9	4,5	4,1	
loupeže na 1000 obyvatel	19,3	14-16	18,7	-	-	-	
násilné trestné činy na 10.000 obyvatel	15,2	12-14	23,8	-	-	-	
účast na sportovní činnosti (% z celkové populace)	21,8	25-30	23,1	-	-	-	

Pramen : Ex-post hodnocení programů kohezní politiky 2000-2006

⁽¹⁾ 2003

⁽²⁾ 2006

⁽³⁾ 2000

Kvalita ukazatelů a absence jakýchkoliv právních nástrojů ke stanovení klíčových ukazatelů ve všech členských státech jsou rovněž důvody, proč mohou být údaje agregovány pro některé země

pouze mezinárodně a při omezeném rozsahu informací. Shora uvedený recenze a jiné prameny umožňují například, aby DG REGIO odhadlo, že v období let 2000-2006, a s odkazem na různé podsoubory členských států bylo postaveno 44.4 tisíc kilometrů nových (nebo rekonstruovaných silnic), 11.7 tisíc kilometrů nových (nebo rekonstruovaných) železnic 17.2 tisíc kilometrů

vodovodní sítě²¹². Avšak co se týče například času uspořené díky dopravním zlepšením (významné měřítko úspěchu na tomto poli), jsou k dispozici informace pouze u některých zemí, vyjádřené v neporovnatelných měrných jednotkách²¹³.

Ačkoliv pro aktuální programovací období 2007-2013 nebyly v Nařízení učiněny žádné změny, které by mohly tuto situaci změnit, mohla by přijít zlepšení z doporučení Komise aplikovat omezený soubor ukazatelů ve všech programech a z nedávné iniciativy DG REGIO zřídit prostřednictvím recenze u výběrů zemí indikativní společné definice klíčových ukazatelů a potom zkontrolovat reálnou dostupnost a kvalitu údajů pro tyto ukazatele v informačním systému. Avšak je zcela jasné, že náhlá změna na straně poptávky v očekávaném veřejném využití těchto informací a v úloze, kterou tyto údaje hrají ve strategii a podávání zpráv členských zemí, je nezbytná k tomu, aby se z ukazatelů a cílů staly užitečné nástroje této politiky.

II.4. Předběžné, všeobecné hodnocení úspěchů a neúspěchů kohezní politiky

Hranice jak makro tak i mikro kvantitativních systematických důkazních materiálů oslabují jakýkoliv pokus dosáhnout definitivního vyhodnocení kohezní politiky. Nicméně, dostupnost rozsáhlé kvalitativní analýzy a studií, existujícího výzkumu jakož i recenze u rozsáhlého souboru politických dokumentů a zpráv nám umožňuje předběžně stanovit jak blízko či daleko je kohezní politika k modelu orientace na místo nastíněném v kapitole I.

“Úspěchy” a “neúspěchy” jsou shrnuty v seznamu 15 údajů prezentovaných v Boxu II.B. Následující části přinášejí vysvětlení a odkazy o těchto údajích. Seznam se označuje jako “předběžný”, poněvadž část jeho obsahu představuje informované hodnocení a naději, že diskuze podpořená touto Zprávou společně s novými výsledky dopadů nejnovějších programových období a zlepšená kvantitativní analýza výsledků povede k upřesnění, revizi nebo odmítnutí některých těchto údajů nebo jejich částí.

Celkem vzato, na základě všech zkontrolovaných důkazních materiálů, má Zpráva právo věřit tomu, že kohezní politika nabízí vhodný rámec pro implementaci přístupu k rozvoji založeném na konkrétním místě v Evropské unii. Avšak zároveň má Zpráva právo věřit, že její současná strategie a architektura nemohou této výzvě čelit. Je zapotřebí učinit velké podstatné a viditelné změny jejich priorit a řízení. Dále analyzované slabé stránky mohou napomoci při identifikaci těchto změn.

²¹² Agregace odkazuje na rozdílné skupiny zemí : u silnic je to 15 členských států (CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, HU, IRL, IT, LV, MT, PL, PT, SK), u železnic 8 (CZ, DE, EL, ES, IT, LT, SK, UK), u vody 9 (CZ, DE, EL, ES, IT, MT, PL, PT, SK).

²¹³ Například Španělsko ušetřilo téměř 1.2 milionu hodin cestovní doby; Česká republika snížila v oblastech intervence cestovní dobu o 23%.

Kohezní politika nesporně přispěla k rozvoji společného strategického přístupu k regionální politice v celé EU, která má mnoho rysů rozvojového přístupu zaměřeného na místo²¹⁴.

Byl vyvinut víceúrovňový systém řízení ve kterém se dohodnutý soubor politických principů a kritérií pro alokaci finančních prostředků a společný regulační rámec kombinuje s flexibilitou členských států implementovat financování podle jejich vlastních institucionálních struktur. Uvnitř tohoto řídicího systému hraje ústřední roli Komise. Byla architektem reformních návrhů a ovlivnila definici oblasti a metodologie finanční alokace. Její role při zajišťování regulační kompatibility byla využita při modifikaci programových strategií a ovlivňování, monitorování a kontrole provozní alokace výdajů²¹⁵. Výzkum potvrdil, že principy a metody kohezní politiky ovlivnily projekt resp. implementaci regionálních rozvojových politik téměř v každém, členském státě. Zejména přispěly k rozšíření agendy regionálního rozvoje (kromě podpory podniků a infrastruktury, zvýšení orientace na cíle EU) a na nové formy řízení a zapojení místních a regionálních hráčů jakož i nevládních skupin do rozvoje konkrétních regionů.

Tyto politické a institucionální účinky jsou nejvýraznější v zaostávajících regionech a zemích jižní, střední a východní Evropy – ve kterých jsou evidentní značné průniky do národních politik a administrativní praxe a dopady na institucionální kapacity – ale rovněž se vztahují (v menším rozsahu) i na zaostávající regiony²¹⁶.

Nicméně, přesun paradigmatu je stále “pokračující práce”. Tradiční přístup k regionální politice, orientace na finanční transfery firmám za účelem kompenzace jejich vyšších, jednotkových kapitálových nákladů a na veřejné práce stále v některých členských zemích jednoznačně vede, zatímco přístup zaměřený na konkrétní místo orientovaný na poskytování balíků veřejných statků a služeb na míru stříženým potřebám kontextů – je stále jen ve vývoji. V těchto situacích, ačkoliv finanční prostředky kohezní politiky nejsou určeny pro odvětví, končí značná část zdrojů alokací do odvětvových programů, které postrádají přístup zaměřený na konkrétní místo: to se obzvláště týká zdrojů – zhruba dvou třetin celého rozpočtu – které jsou spravovány centrální administrativou.

Účinné (a možná i efektivní) řízení a implementace politiky je obzvláště evidentní v členských státech ve kterých nastala vysoká míra integrace mezi EU a národními rozvojovými strategiemi, postavenými na silných analytických základech s institucionalizovaným partnerstvím, jasném vymezení úloh, širokém konsenzu a silném závazku politických elit²¹⁷. Tato integrace občas umožnila službám Komise hrát podpůrnou roli v rozvoji strategie (zejména v devadesátých letech) a v řízení programů²¹⁸.

²¹⁴ Bachtler, J. a Yuill, D. (2007).

²¹⁵ Bachtler, J. a Méndez, C. (2007).

²¹⁶ Ibid. Viz rovněž : Dąbrowski, M. (2008); ÖIR (2007); Mairate, A. (2006).

²¹⁷ Viz například: Hartwig, I. (1999); ÖIR, LRDP a IDOM (2003); Bradley, J. (2005).

²¹⁸ Bachtler, J. a Méndez, C. (2007).

Tam kde tento sdílený, strategický přístup chybí, je implementace kohezní politiky vystavena značnému napětí a konfliktům. To je zřejmé v některých členských státech, které mají dlouho-době domácí regionální politiku a které nebyly schopny nebo ochotny plně integrovat cíle nebo (obvykleji) řídicí procesy kohezní politiky. To vedlo k implementaci “paralelních” regionálních politik (EU a národních), z nichž každá má své vlastní administrativní požadavky. Výsledkem je nedostatečná soudržnost vnitřní politiky mezi kohezní politikou a domácími rozvojovými politikami /strategiemi a omezeným využíváním možností strategických synergií. Dalším důsledkem jsou problematické vztahy mezi národními a evropskými administrátory²¹⁹.

Územní dimenze nebo dimenze zaměřená na konkrétní místo

Všeobecně platí, že efektivita strategického přístupu byla negativně ovlivněna neúspěchem vytvoření politického modelu, neúspěchem diskuze a zdokonalování modelu rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo – který samotná kohezní politika pomáhala vytvářet po roce 1988 – ve světle lekcí a pokroků ekonomické teorie.

Existující výzkum zdůraznil nedostatečné chápání strategie rozvoje kohezní politiky a diskuze o tom co pohání nebo zdržuje regionální ekonomické změny a opoždování modelu rozvoje oproti přijatým strategiím²²⁰. Tato slabost otevřela kohezní politiku vůči některým nepatřičným interpretacím (například, že jsou nástrojem finanční redistribuce mezi regiony nebo regionální konvergence – viz části I.2.3 a I.5); vedlo to k rostoucí kritice – že působí proti mobilitě pracovní síly nebo proti účinným aglomeračním procesům a že rozředila svou územní nebo na konkrétní místa zaměřenou povahu. Odkaz na místa, na rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo, byl postupně přenecháván “nice” politické arény. Dimenze rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo byla jaksi zahrnuta do kouta – “územního” kouta – a postupně na ní bylo pohlíženo jako na perspektivu, která je odlišná od “ekonomických” a “sociálních” perspektiv, a nikoliv jako na způsob sbližování těchto dvou dimenzí; perspektiva byla použita u některých omezených programů (územní spolupráce, Leader – ve venkovských oblastech – a Urban, pokud existovaly, a několika jiných), avšak nevystihuje všechny intervence.

Neúspěch při vytváření koncepčních základů a velikosti územní dimenze je patrný na tendenci považovat administrativní Regiony NUTS 2 za referenční jednotku pro politické intervence, t.j. zaměřovat je s místy nebo regiony na které by se politika měla zaměřit (podle ekonomického zdůvodnění diskutovaného v části I.2). Regiony NUTS 2 jsou velmi často, v kontextu politiky zaměřené na konkrétní místo, nejvhodnější entitou k tomu, aby jim bylo svěřeno řízení progra-mu, t.j. odpovědnost vybírat místa a projekty (část I.2.4). Vzhledem k dostupnosti robustních

²¹⁹ Národní administrátoři se rozčilují nad ukládáním administrativních povinností, které jsou rozličně považovány za normativnější, složitější a byrokratičtější než jsou stávající národní procesy – zejména tehdy, když má financování se strany EU relativně malý rozsah – a občas i nelibě nesou či dokonce brání vlivu služeb Komise. Úředníci Komise jsou zase frustrováni svou omezenou možností ovlivňovat způsob, jakým jsou fondy kohezní politiky řízeny a implementovány. Během postupných programových období došlo ke zmírnění některých z těchto konfliktů vlivem sbližování cílů národních politik a politiky EU a přijetím administrativních systémů, avšak neshody mezi rozdílným evropskými a národními procesy – a s tím spojenými deficitem strategie – zůstávají v některých zemích problémem. Viz EPRC a Metis (2009).

²²⁰ Bachtler, J. a Gorzelak, G. (2007).

údajů mohou být rovněž vhodnou referenční jednotkou pro alokaci fondů EU (viz doleji, část V.1). Ale téměř nikdy nejsou vhodnou intervenční jednotkou. Nejsou místy/regiony pro které je určena intervence zaměřená na konkrétní místo. Záměna jedné věci za druhou vedla k nepodložené myšlence, že účelem kohezní politiky je konvergence Regionů NUTS 2.

Koncepční omezení, nedostatečný důraz na územní perspektivu, omezují v tomto programovacím období pozitivní dopad rozhodnutí spojit významný podíl kohezní politiky s lisabonskou strategií a zavést pro každý členský stát strategické směrnice Společenství a národní strategický referenční rámec. Zatímco strategické směrnice Společenství, zejména jejich první návrh, odrážely několik významných územních témat, byla příležitost propásnuta k tomu, aby kohezní politika k odvětvovému přístupu lisabonské strategie přidala i dimenzi zaměřenou na konkrétní místo. Kohezní politik mnozí považovali za “fond s redistribučním sklonem”, který by měl být používán jako prostředek financování odvětvových politik. Kromě toho byl konečný rozsah “priorit” tak značný a jejich počet tak vysoký, že to vedlo k tolerování velmi rozostřeného pojetí politiky **221**: tlak členských států na předpisy v průběhu vyjednávání tuto situaci ještě zhoršil vložení “univerzálních” kategorií způsobilých výdajů – jako jsou “ostatní investice do firem” – a zajištěním, aby priority pro fond specifické byly pro fond pouze “primární” nikoliv výlučné cíle.

Konečně, absence srozumitelnosti a konsenzu modelu politiky omezila koordinaci jak na úrovni členských států tak EU mezi územním přístupem kohezní politiky a odvětvovými strategiemi.

Ačkoliv se to občas prezentuje jako organizační problém, jsou na úrovni EU různé fondy spravované různými generálními ředitelstvími a nedostatečná politická integrace se často týkala cílů a politických priorit. To je nejvíce patrné ze vztahu mezi kohezní politikou a rozvojem venkova kde neexistuje žádná soudržnost mezi dvěma soubory strategické směrnice Společenství.

Avšak týká se i sociálních priorit, které by měly být řešeny s pomocí plně koherentní územně strategie zahrnující veřejné statky a služby financované jak regionálními tak i sociálními fondy. Anebo se to týká specifických politických úkolů jako jsou inovace nebo rozvoj klastrů ve kterých mají ředitelství pro regionální politiku, výzkum a podnikání (a také pro hospodářskou soutěž) každé své vlastní, špatně koordinované cíle. Diskuze a analýza zahájené v návrhu nové Smlouvy

221 Tento nedostatek orientace je dobře vyjádřen přirovnáním několika “souborů priorit” jejichž smíření se realizuje za cenu odebrání jakékoliv orientace ze slova priorit. Strategické směrnice Společenství na léta 2007-13 obsahují tři “priority”: (a) zlepšení přitažlivosti členských států, regionů a měst zlepšením dostupnosti, zajištěním dostatečné kvality a úrovně služeb, a zachováním životního prostředí; (b) podporou inovací, podnikání a růstu znalostní ekonomiky s pomocí výzkumných a inovativních kapacit včetně nových informačních a komunikačních technologií; a (c) vytvářením více a lepších pracovních příležitostí přilákáním více lidí do zaměstnání nebo podnikatelské činnosti, zlepšováním adaptability pracovníků a podniků a zvyšováním investic do lidského kapitálu. Tyto priority se dále dělí na řadu konkrétních směrnic týkajících se většinu kohezní politiky, ale některé se týkají i právních, regulatorních nebo investičních politik členských států jako je územní plánování, dostupnost služeb a mzdové vyjednávání odpovídající směrnicím s tím, že čistě fontové předpisy rozlišují 16 prioritních témat ze které by měla být pomoc „primárně“ zaměřena (viz část II.1). Podle vyznačených požadavků by mělo být 9 z těchto priorit „upřednostněno“.

výslovným odkazem na “územní” dimenzi soudržnosti přivedly nedávno pozornost k těmto omezením : “Zkušenost ukazuje, jak se tvrdí v dokumentu schváleném v listopadu 2008 ministry odpovědnými za územní plánování a kohezní politiku²²² – odvětvové politiky Evropské unie, mají často účinky, které jdou proti cílům koheze” a nezohledňují jejich “pravděpodobný územní dopad”.

Efektivita a cíle sociálního začlenění

Koncepční zmatenost se ještě zvýšila neschopností rozlišovat mezi efektivitou a sociálním začleněním (spravedlnost). Odkaz Smlouvy na “snižování disparit mezi úrovněmi rozvoje různých regionů” se začal postupně interpretovat jako “konvergence” mezi regiony a konvergence se začala interpretovat jako implikace jak efektivity tak i spravedlnosti. Sociální cíle byly postupně plněny tak, že se “kamuflovaly” jako cíle efektivity, zatímco cíle efektivity byly často “odůvodňovány” s odkazem na jejich sociální synergie. Jeden cíl byl sledován ve jménu cíle druhého. Jak již bylo uvedeno : “jazyk kohezní politiky EU se většinou snaží vyvarovat handlování ve stylu trade off” ²²³, jakoby by se tyto dva cíle nutně a vždy navzájem posilovaly.

To je neblahé, poněvadž, jak tato Zpráva ukázala (části I.2.2 a I.3): zaprvé, od samého počátku zahrnovala kohezní politika dispoziční sledovat jak cíle spravedlnosti tak i efektivity; za druhé, přístup zaměřený na konkrétní místo, který kohezní politiku charakterizuje, je velmi účinným způsobem plnění obou těchto cílů; za třetí, žádný z těchto cílů nepatří pod pojem konvergence; za čtvrté, mezi těmito dvěma cíli existují jak trade-offs tak i synergie a jejich rovnováhu lze určit pouze empiricky odkazem na konkrétní kontexty; tudíž a konečně efektivita politiky vyžaduje, aby byly oba tyto cíle plněny vědomými intervencemi, v obou případech prostřednictvím územní, prostorové perspektivy zaměřené na konkrétní místo.

Zmatenost meta-cílů a dichotomizace ekonomicko-sociální perspektivy z územní, překáží rozvoji strategické koncepce. To je zejména případ sociálních intervencí : jak tvrdí Zpráva (část I.2.2), jsou samotné příčiny sociálního zařazení závislé na kontextu a účinky politiky závisí na místech; efektivita sociální agendy, prosazování většího sociálního začlenění, by mohly být ve značné míře posíleny teritorializací. Současně dvojznačnost existující mezi efektivitou a spravedlností a důraz na konvergenci negativně ovlivnily politický proces tím, že ho zbavily smysluplnější a orientovanější veřejné diskuze a schopnosti vyhodnotit výsledky. A zároveň posílily některé mylné koncepce uvedené shora.

Kontrakty a podmíněnosti

Jak Zpráva ukazuje (část I.2.4), víceúrovňové řízení, které ovládá rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo, musí vhodně kombinovat podmíněnost a subsidiaritu²²⁴. Zejména musí umožňovat příslušné úrovni vlády odpovědné za exogenní aktivity nastavit priority a vymodelovat

²²² Dokument byl schválen na zasedání v Marseille organizovaném francouzským předsednictvím . Byl to krok v procesu zahájeném prezentací Komise “Zelená kniha o územní soudržnosti”.

²²³ Viz pracovní dokument ke Zprávě od Farole, T., Rodríguez-Pose, A. a Storper, M. (2009).

²²⁴ Viz OECD (2007a), kapitola 7.

kriteria pro intervence (podmíněnosti) a současně musí umožňovat a podporovat svobodu soukromých a veřejných hráčů na nižší úrovni vlády “postupovat vpřed podle jejich volby“ na základě jejich znalostí a preferencí (subsidiarita). V kohezní politice EU není kompromis mezi podmíněností a subsidiaritou vyhovující.

Na jedné straně kombinace Národního strategického referenčního rámce a operačních programů každé země fakticky Komisi neposkytuje dostatečný závazek členského státu (a jeho Regionů) ohledně jeho strategie a jejího souladu s kritérii EU. Na druhé straně ex-ante podmínky upravující použití finančních prostředků vyvolávají velké obavy mezi členskými zeměmi a Regiony ohledně jejich interpretace a v tom, že se na jejich názor Komise nemusí tolik ohlížet **225**. Celkem platí, že bylo posíleno pojetí kohezní politiky jako pouhého přerozdělovacího nástroje ve formě bloko-vých grantů.

Jak bylo již uvedeno dříve (část II.1), Nařízení nevyžaduje, ani pro národní rámec nebo pro operační programy, žádné závazky týkající se institucionálních požadavků, které se mají uspokojit v intervenovaných odvětvích a vysvětlení jak hodlají národní nebo regionální orgány dosáhnout ohlášených výsledků a ohledně časování tohoto procesu. Co se týče cílů a úkolů, tyto nemusí být specifikovány v národním rámci, zatímco recenze operačních programů na léta 2007-2013, jakož i zkušenosti z předchozích období ukazují, že část věnovaná ukazatelům a úkolům, všeobecně odsunutá na pozdější etapy schvalovacího procesu programu, se často objevuje jako příloha **226**. Kromě toho, jak již bylo uvedeno shora (část II.3.2), ačkoliv značnou část zdrojů je investována Komisí a členskými státy při sběru údajů o fyzických výkonech a výstupech, postrádají ukazatele minimální požadavky kladené na statistickou validaci, jasnost interpretace, schopnost reagovat na politické intervence, srovnatelnost v čase a mezi různými zeměmi. Cíle jsou často přehnaně ambiciozní nebo nastaveny těsně nad základní čáru, což signalizuje buď to, že strategie a její cíle nejsou správně definovány nebo to, že členské státy mají tendenci neodhalovat své cíle. Vcelku platí, že i po několika programovacích obdobích je na monitoring často stále pohlíženo jako na “regulatorní požadavek” a předmět systémového selhání **227**.

Jak může být za této situace kohezní politika více orientována na výsledek? Lze očekávat živou diskuzi v Radě nebo v Evropském parlamentu o tom, zda bylo dosaženo cílů v zemi X nebo Y? Avšak otázky mohou směřovat i jiným směrem. Lze očekávat, že se členské státy rozhodnou převzít závazek specifikovat cíle seriózněji pokud neexistuje žádný silný požadavek, příležitost nebo žádost na úrovni EU (jako u Otevřené metody koordinace) o periodické diskuzi o těchto závazcích?

Čtyři shodné důvody vysvětlující tyto vážné limity.

Nejprve, s ohledem na absenci obnoveného kompromisu na vysoké politické úrovni, omezeného konsenzu ohledně politické koncepce a tlaku členských států, postupně převážila volba omezit

225 Viz Blom-Hansen, J. (2006). Viz rovněž OECD (2007a).

226 Viz pracovní dokument ke Zprávě Casavola, P. (2009).

227 Polverari, L., Mendez, C., Gross, F. a Bachtler, J. (2007).

jakoukoliv podmíněnost, která by vyžadovala, aby Komise použila svou diskreční pravomoc, nezbytný předpoklad pro úspěch politiky.²²⁸

To je zřejmé, jestliže uvážíme jak široké a nezávazné jsou Strategické směrnice. Zpráva tvrdí, že podoba negociačního procesu na základě kterého jsou zdroje dohodnuty a alokovány členským státům a Regionům ještě před schválením pravidel a stanovením cílů, je důležitou kolidující příčinou této slabosti.

Za druhé, metodologické pochybení zabránilo správnému zacházení s problematikou neúplných informací. Není to pouze o tom, že Komise má méně informací nežli členské státy a Regiony o tom, co by se mělo udělat pro dosažení výsledků (jako v tradičním paradigmatu asymetrické informace). Je to obecně také o tom, že v okamžiku přípravy programů mají členské státy a Regiony jen velmi částečnou představu o tom, jaké by měly být jejich cíle a jak jich dosáhnout; proto, i kdyby to chtěly, nemohou se zavázat úplným a ověřitelným způsobem. „Stupeň úplnosti“

se v jednotlivých oborech politiky liší, je dosti vysoký například u velké infrastruktury kdy má řídicí orgán patrně jasnou představu o tom jaké projekty budou implementovány v průběhu programovacího období, ale je velmi nízký v ostatních oborech jako je inovace.

V této souvislosti je jakýkoliv pokus stanovit velmi náročné požadavky na homogenní způsob ve všech oborech (jakoby by kontrakty mohly být převážně úplné a ověřitelné) odsouzen k neúspěchu : kontrakt buď stanoví velmi nízké cíle nebo cíle budou vědomě nerealistické, přičemž musí dojít k nerovnoměrnosti při implementaci pravidel – což členské státy někdy považují za libovůli. Příkladem tohoto metodologického pochybení je výkonnostní rezerva v období let 2000-2006. Byla zavedena v reakci na obavy o efektivitu výdajů a původně sledovala velmi homogenní přístup ve všech zemích s tím, že nakonec se musela uchýlit k výběru cílů , které mohly být snadno dosaženy a které nevystavily regiony/programy vzájemné konkurenci ²²⁹.

Za třetí, z důvodu existence výdajových lhůt a systému zrušení závazku funguje zvrácený stimulační mechanismus kterým je Komise pod silným tlakem, aby nechala členské státy utrácet a nekontrolovala kvalitu jejich výdajů. Důraz kladený na finanční cíle motivovaný důvody efektivit snížil důvěryhodnost/schopnost Komise odmítat ex-ante programy z důvodu “kvality” a rovněž snížil stimulaci členských států podporovat kvalitu výdajů. Pravidlo o zrušení závazku (n+2) bylo zavedeno proto, aby se zlepšila finanční absorpce financování EU a vyloučila zpoždění při uzavírání programů z devadesátých let. S pomocí stimulačních programů zajišťujících včasné nasazení zdrojů, mělo pravidlo n+2 mocný vliv na řízení programu. Na konci roku 2007 dosáhl rozsah zrušení závazků (de-commitment) zhruba 1.9 miliardy euro, neboli asi 1 procento z celkových finančních prostředků alokovaných (1.1 procenta pro zaostávající regiony a 0.4 procenta pro nezaostávající regiony)²³⁰, ačkoliv při větších rozdílech mezi zeměmi (až téměř 3 procenta) a uvnitř zemí (pět programů ve třech rozdílných zemích v rozsahu

²²⁸ O nutnosti jasně stanovených podmíněností a diskrečního oprávnění Komise viz zápis o slyšení ke Zprávě, zejména komentář Philipa Keefera a Michaela Storpera.

²²⁹ Viz : Evropská komise (2000); Evropská komise (2004d). Výjimky viz Anselmo, I. a Raimondo, L. (2003). Příklad značně polarizované diskuze o této problematice, viz BKA (2003).

²³⁰ Viz Applica, Ismeri, Wiiw (2008).

od 13 do 26 procent). Existuje však značné množství důkazů svědčících o tom, že pravidlo „de-commitment“ negativně ovlivnilo kvalitu projektů a povzbudilo programové manažery k tomu, aby se zaměřili na „bezpečné“ typy intervenčních projektů a skupiny žadatelů a aby se odvrátili od inovativních nebo rizikových projektů **231** .

Za čtvrté, stanovení závažnějších podmínek a monitoring jejich implementace vyžaduje značný rozsah lidských zdrojů, které dnes nemá Komise k dispozici. Současná šíře politických priorit a rozsah procedurálních úkolů, které se musí provést (zejména těch, které se týkají kontrolních aktivit, viz doleji), zabraňují generálním ředitelstvím pověřeným výkonem politiky mít lidské zdroje, které jsou nezbytné k tomu, aby Komise byla plně kompetentní, houževnatá a důvěryhodná (jako poskytovatel přidané hodnoty), jak při vyjednávání programových strategií a později při dozorování závazků a pomoci členským státům. Pozitivní zkušenosti z role, kterou generální ředitelství a jejich územní útvary pověřené výkonem těchto na míru střížených aktivit, hrály v některých politických oblastech a v některých členských státech potvrzuje, že problematika lidských zdrojů je nejdůležitější. Pravomoc požadovaná pro vhodnou implementaci kohezní politiky a povahou převzatých závazků s otevřeným koncem při víceúrovňovém řízení vyžaduje velmi vysokou míru kvalifikace.

Obzvláště vážné selhání podmíněnosti se týká adicionality : závazek členských států, že pomoc EU nebude náhradou za snížené úsilí domácí politiky, což je jedním z hlavních „principů pomoci“ kohezní politiky. Složitost a absence transparentnosti metod používaných každým státem, absence srovnatelnosti v různých zemích a zanedbání oběhu informací doposud bránily jakékoliv veřejné diskusi jak o způsobu stanovení cílů adicionality tak i o shodě s těmito cíli.

Rovněž vytvořily vysoké riziko libovůlí při kontrole shody. Celkově negarantovaly vyvinutí dostatečného tlaku na členské státy tak, aby se vyhýbaly využívání pomoci EU ke snížení domácích výdajů a zdanění a vyvolávaly nekontrolovanou a nepatřičnou konkurenci vůči ostatním členským státům. Na základě platného Nařízení a praxe bylo zavedeno zveřejňování výsledků a metodik. Avšak opomenutí propojit (formálně a statisticky) požadavek na adicionalitu s požadavky na informace Paktu stability a růstu brání konání otevřené veřejné diskuze o kompromisu, kterému čelí několik zemí, mezi dodržováním adicionality (nebo stanovením ambiciozních cílů adicionality) a respektováním rozpočtových omezení. To je relevantním problémem zejména v době kdy finanční nestabilita vyžaduje vskutku soustředěné úsilí a žádné černé pasažéry.

Specifický úkol územní spolupráce

Hodnocení výsledků je ještě obtížnější v případě tří větví územní spolupráce – přeshraniční, transnárodní, interregionální –z důvodu jejich složitosti, specifické konfuznosti jejich cílů a nedostatků monitorovacích systémů a sběru dat²³². Jedna studie ve svém závěru vskutku tvrdí, že některé z programů měly „stěží jakékoliv hmatatelné výstupy“²³³. Jako zevšeobecnění je toto tvrzení excesem, neboť bezpochyby existují důkazy o územní spolupráci povzbuzující partnery,

231 Viz rovněž seminární dokument ke Zprávě shrnující názory politiků členských zemí a Regionů.

232 Viz: Interact (2006) a Taylor, S., Olejniczak, K. a Bachtler, J. (2004).

233 Viz: Böhme K (2005).

aby pokračovali na projektech, které by se jinak vůbec neuskutečnily **234**. Nicméně, větší část výzkumných materiálů se zaměřuje na kvalitativní účinky územní spolupráce.

Celkem vzato dostupný důkazní materiál nabízí následující předběžné závěry **235**. Zaprvé, přeshraniční a transnárodní programy často napomohly překonat institucionální setrvačnosti, mobilizovaly finanční zdroje, stimulovaly ekonomickou, sociální a kulturní výměnu a nové vztahy **236**. Za druhé, prostřednictvím sítí umožnily transfer politiky a institucionální adaptaci **237**. Za třetí, intenzita a efektivita územní spolupráce je velmi proměnlivá s tím, že k největšímu dopadu dochází v regionech ve kterých jsou integrace a spolupráce již dobře rozvinuty (např. Baltické moře, oblast Beneluxu) uvnitř již existujícího politického nebo strategického rámce **238**. Na straně druhé bylo podotýkáno, že územní spolupráce povzbudila nové, veřejné koncepce regionů a vytváření nových “regionálních identit”, institucí a přeshraničních řídicích systémů : v některých případech vstoupily místní orgány na půdu dříve vyhrazenou ústředním státním orgánům **239**. Zda to mělo pozitivní nebo negativní účinky na ekonomickou efektivitu a na geopolitickou stabilitu je zřejmě otevřenou záležitostí **240**.

Nehledě na různorodost názorů na networking a nové regionální identity podporované územní spoluprací, byl jejich převod na ověřitelné výsledky v minulosti omezen několika faktory. Zaprvé, nedostatečná kooperace mezi EU a národními politikami a pravidly spolu s nepostačujícím (nebo chybějícím) závazkem členských zemí využívat programy – což je rovněž zřejmé v jejich slabé integraci s hlavními programy kohezní politiky – zabránilo využití jejich experimentálních výsledků **241**. Za druhé, cíle politiky často postrádaly jasnost : většina programů má široký záběr čímž ponechává mnoho prostoru pro prosazování zaručených práv **242**. Konečně, územní programy samotné postrádaly adekvátní organizační závazek převádět poznatky do praktických výsledků. Územní spolupráce je inherentně složitá; projekty jsou běžně charakterizovány interdisciplinarností, mnohočetnými jazyky, kulturní rozmanitostí a nezbytností komunikovat napříč hranicemi odvětvoví **243**, a mohou nastat problémy s převáděním individuálních poznatků do organizačních poznatků a změn.**244** Doposud nejsou k dispozici žádné

234 Viz: BMBau (2008); Evropská komise (2007b); Colomb, C. (2007), str. 347.

235 Viz: BMBau (2009); Mirwaldt, K., McMaster, I. a Bachtler, J. (2008); Ferry, M. a Gross, F.(2005).

236 Viz: Lähteenmäki-Smith, K. a Dubois, A. (2006); Taylor a kol. (2004); Böhme a kol. (2003); Marchante, A., Ortega, B. a López, J. (2002); Perkmann, M. (1999); Church, A. a Reid, P. (1999).

237 Viz: Dühr, S., Stead, D. a Zonneveld, W. (2007). V pokročilejších případech účinky překračují “pouhé studium” a podporují systematické vyučovací procesy a organizační studium : viz BMBau (2008); Farthing, S. a Carriere, J.P. (2007); Böhme, K. (2005); Böhme, K., Josserand, F., Haraldsson, P.I., Bachtler, J. a Polverari, L. (2003); Giannakourou, G. (2005).

238 Viz: Böhme, K., Haarich, S., Lähteenmäki-Smith, K., Polverari, L., Turró Bassols, L. a Ulied, A. (2003); Nadin, V. a Shaw, D. (1998).

239 Viz: Böhme (2005); Taylor a kol. (2004); Perkmann, M. (1999).

240 Například Caracciolo, L. a Maronta, F. (2009) tvrdí, že vytváření těchto nových identit, při neexistenci skutečně federálního uspořádání Evropy, může vyvolat fragmentaci přijímání politických rozhodnutí, narušit legitimitu národních států a vytvořit předpoklady budoucí geopolitické nestability.

241 See: Dühr et al (2007); Wilson, T.M. (2000).

242 See: Scharpf, F.W. (1991).

243 See Böhme K (2005).

244 Ibid.

informace o tom zda změny zavedené pro období let 2007-13 mohou skutečně některé tyto faktory zlepšit.

Role Regionů

Jako součást přesunu paradigmatu byla nová metoda řízení veřejných investic spojována s procesem decentralizace na Regiony, který proběhl v mnoha evropských zemích jakož i v jiných částech rozvinutého světa během posledních dekad

Postupná regionalizace při řízení a implementaci strukturálních fondů probíhala během následných programových období od roku 1988 **245**. Odpovědnost za řízení programů, specifické programové prvky (priority, tranše financování) nebo některé implementační funkce (např. výběr projektů) byly předány na nižší úroveň vlády (např. Itálie, Spojené království) nebo na dekoncentrované úřady státu (Francie, Švédsko). V mnoha členských státech docházelo k přesunům do domácí politiky vytvořením nových institucionálních rámců na úrovni regionů nebo k posilování schopnosti regionů řídit svůj vlastní ekonomický rozvoj jako tomu bylo ve Finsku, Irsku, Nizozemí a Švédsku **246**. Nicméně, regionalizace řízení nebyla univerzální jak dokazují části jižní a střední a východní Evropy **247**.

Tento proces povětšinou sledoval trend zvyšování pravomoci Regionů ke kterému došlo na celém světě (viz část I.2.4). Nicméně přesun pravomocí na Regiony nelze přeceňovat. Pouze 30 procent kohezního rozpočtu (37 procent strukturálních fondů) dnes řídí Regiony. Tato čísla částečně odrážejí skutečnost, že s vlnou decentralizace, která se postupně zastavuje a na počátku tohoto století se objevuje nový tlak na centralizaci **248**, nastupuje určitá recentralizace řídicích pravomocí : od regionálních k národním orgánům (jak je tomu v Nizozemí a Švédsku) nebo z místní na regionální úroveň (jak je tomu ve Flandrech a Skotsku) **249**. U některých zemí k tomuto obratu možná přispělo i snížení míry financování se strany EU (v letech 2007-13). Na druhé straně, u nových členských států může nízká úroveň regionalizace odrážet rané stadium implementace nové politiky.

Je obtížné určit jak významnou roli kohezní politika opravdu hrála v tomto procesu proměnlivé

regionalizace a jaký byl její dopad z pohledu politické efektivity. Od roku 1988 je nepochybné, že předpisy regulující kohezní politiku konzistentně zdůrazňovaly význam zapojení Regionů do přípravy a realizace této politiky a posilovaly jejich pravomoce. EU – a především její kohezní politika – byla pověřena výkonem značného vlivu na vývoj struktur a systémů na regionální úrovni jako součásti řízení regionálních rozvojových politik v členských státech **250**.

245 Někteří komentátoři tvrdí, že nedošlo k podstatnějšímu přerozdělení politické moci při rozhodování o plánování a výdajích regionální politiky. Viz: Elias, A. (2008); Keating, M. (2008). John, P.(2000).

246 See: Kunnunen, J. (2004); Fabbrini, S. a Brunazzo, M. (2003); Gren, J. (2002); Coyle, C. (1997); Kleyn, W.H. a Bekker, M. (1997).

247 Viz: Bruszt, L. (2008); Bachtler, J. a McMaster, I. (2008).

248 Viz Marks et al (2008).

249 Viz Ferry, M., Gross, F., Bachtler, J. a McMaster, I. (2007).

250 Viz: Hooghe, L. a Marks, G. (2001); Hooghe, L. (1996); Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. and Salk, J.(1996); Marks, G. (1992); Marks, G. (1993).

Komise často vystupovala jako spojenec Regionů tím jak prosazovala jejich větší zapojení do vytváření programů, řízení a implementace **251**. Toto zapojení bylo nezbytné pro ty Regiony, které měly téměř (či dokonce i formálně) status státu nebo které, vzhledem k jejich stupni autority, kulturní identity resp. geopolitické roli, získaly sílu a schopnost hrát ústřední roli v ekonomickém a sociálním rozvoji. Za jiných okolností závisí stupeň ve kterém regionalizace zvýšila efektivitu politiky na rovnováze mezi dvěma faktory : na blízkosti Regionů vůči místům/regionům a účinku kohezní politiky na schopnosti Regionů, umožňující více strategií šitých na míru a lepší podporu a výběr projektů (jak lze usoudit z vynikající kvality mnoha Regionálních operačních programů); mylný je názor podle kterého se administrativní Regiony stávají zmocněnci míst/regionů a de facto omezují nebo nedostatečně podporují úlohu místních vlád a obcí.

Existují značné rozdíly mezi Regiony v jejich pravomoci řídit, programovat, monitorovat a vyhodnocovat intervence kohezní politiky a rovněž tak existují značné rozdíly mezi členskými státy **252**. Kohezní politika někdy může představovat páku, s jejíž pomocí došlo k endogenním změnám v institucionální kapacitě a lidských zdrojích **253**. Současně vyžaduje rozhodnutí EU od každého členského státu, aby vytvořil entity NUTS 2 pro kohezní politiku, když předtím neexistovaly s tím, že programy musí být plánovány a implementovány prostřednictvím nějakého druhu vztahu mezi národními a místními vládami, který by měl být významným řídicím nástrojem pro podporu spolupráce a koordinace mezi oběma úrovněmi. Nicméně politické schema často selhalo v tom, aby bylo dostatečně adaptabilní vůči rozdílným národním obsahům a jeho implementace vždy nefungovala jako nástroj na podporu větší role a účasti místních hráčů. Navíc proregionální postoj kohezní politiky mohl být v některých případech použit Regiony k tomu, aby podporoval jejich geopolitické ambice (a zaručená práva konkrétních organizací), přesahující účel kohezní politiky **254**.

Schopnost místních vlád a mobilizace hráčů

Mobilizace veřejných a soukromých hráčů na místní úrovni s cílem vyhledat a shromáždit jejich znalosti a preference a podpořit jejich svobodu a schopnost připravit projekty je hlavním účelem přístupu založeném na konkrétních místech (část I.2). Kohezní politika to řeší s pomocí svých "principů asistence": princip partnerství.

Na místní úrovni jdou často ruku v ruce společně zlepšování veřejné kapacity a zapojení soukromých hráčů a jejich sdružení. Existují důkazy o tom, že kohezní politika opravdu přispěla, a v některých případech i iniciovala procesy budování institucí a vytváření sociálního kapitálu. Tvrdilo se, že požadavky na plánování a implementaci na vydávání finančních prostředků z kohezního fondu stimulují rovnováhy moci, zájmy a chování etablovaných hráčů, nabízejí příležitosti pro nové organizace a názory na ovlivňování ekonomického rozvoje **255**.

251 Viz Seminární přednáška ke Zprávě shrnující názory politiků členských států a regionů.

252 Viz Milio, S. (2007).

253 Viz například Barca, F. (2009b).

254 Viz Caracciolo, L. a Maronta, F. (2009).

255 Viz: Paraskevopoulos, C.J. (2003); Paraskevopoulos, C.J. (2001); Hibbitt, K., Jones, P. a Meegan, R. (2001).

Výzkum o aplikaci principu partnerství odhaluje jasné změny v územních vztazích mezi organizacemi a na všech úrovních vlády, jak v implementaci kohezní politiky jakož i domácí politiky ²⁵⁶. Týká se to také způsobu, kterým jsou subnárodní orgány zapojeny do plánování a implementace programů kohezní politiky prostřednictvím různých forem konzultací nebo kooperací i přes větší rozdíly existující mezi členskými státy. Kohezní politika hrála často klíčovou úlohu v podpoře rozvoje místních institucí a sítí, což jim pomohlo při vedení a koordinaci integrovaných reakcí zezdola nahoru na změny ekonomického vývoje. Rovněž rozšířila počet a typy organizací zapojených do ekonomického rozvoje a zvětšila zdrojový základ pro jejich místní orgány. Zcela nedávno (od roku 2006) posílila výměnu zkušeností (prostřednictvím materiálů zpracovaných v daném formátu a dostupných na internetu) a podporovala konexe napříč sítěmi a místními projekty prostřednictvím “Iniciativy Regiony za ekonomickou změnu”²⁵⁷.

Je obtížné určit, kolikrát vytvoření sítí a podpora místních institucí v cílových místech umožnilo, aby byly znalosti a preference získány od místních hráčů a byly otevřeny příležitosti pro inovátory namísto toho, aby byly finanční prostředky získány týmiž elitami odpovědnými za neuspokojivý vývoj těch samých míst.

Nejsou k dispozici systematické důkazy k problematice, která by vyžadovala koncentrovanější vyhodnocení a analýzu. Implementační zprávy, značný rozsah důkazních materiálů předávaných evropskými orgány, které organizují soukromé a veřejné místní hráče neoficiální důkazy naznačují, jak bylo možno očekávat, že nastávají obě situace. Existují situace ve kterých kohezní politika zřejmě definitivně získala a shromáždila místní znalosti, podporovala inovátory a před-stavovala podporu pro změnu. Rovněž existují situace ve kterých neúspěch při mobilizaci místních hráčů, při stimulování k rychlému utrácení finančních prostředků a systém řízení shora dolů používaný regionálními vládami napomáhal vytvoření značně statického systému veřejných klientů obdařených kompetencí utrácet finanční prostředky kohezních fondů. Jak již bylo uvedeno, nebudou v těchto situacích “neorganizovaní hráči v regionu často schopni vyjít na scénu”²⁵⁸. I kdyby se na místní úrovni objevily jednoúčelové instituce – sítě, sdružení, okresy, smlouvy, agentury, atd. – a dosáhly by ústřední úlohy v rozvojových projektech pro “místo” jehož hranice stanovily, nebylo často odhaleno a řešeno riziko, že tyto instituce se mohou rychle přeměnit z nástroje pro inovátory a změnu v nástroj pro rentiéry.

Celkově platí, že mobilizaci místních hráčů, otevírání příležitostí pro inovátory a omezování rentiérství nenapomohl nedostatek odkazu a diskuze nad koncepcí politiky. V sociální sféře existuje tendence “odpersonalizovat” územní přístup, odkazovat na místa nebo území jakoby měly svou vlastní preferenční funkci a nevěnovat náležitou pozornost konečným dopadům na blahobyt jednotlivce (viz část I.2.2). Srovnáním s koncepcí politiky lze konstatovat, že neúspěch se zaujetím experimentálního přístupu, vedeného využitím hodnocení dopadu (viz doleji), a zaměřením veřejné diskuze na cíle a úkoly, si rovněž vzaly svou daň.

²⁵⁶ Viz: Dąbrowski, M (2008); Roberts, P. (2003); Jones, M. (2001); Östhol, A. a Svensson, B. (2001); Kelleher, J., Batterbury, S. a Stern, E. (1999).

²⁵⁷ Viz http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm?nmenu=1.

²⁵⁸ Viz De Rynck, S. a McAleavey, P. (2001), str. 545-546.

Pozitivnější výkonnost v tomto směru je zjevná při implementaci iniciativ na místní úrovni přímo řízených službami Komise a charakterizovaných intenzivním poskytováním odborné pomoci ve vztahu k finančním zdrojům. Tyto místní iniciativy ukázaly, že mohou být úspěšné při rozvíjení nových myšlenek, podpoře politické integrace a institucionální spolupráce, zapojování nových investorů a povzbuzování šíření a transferu znalostí. Nedostatkem je to, že tyto iniciativy zpravidla operovaly odděleně od hlavních programů a jejich výsledky nebyly vždy zohledňovány nebo integrovány do rozvoje regionálních politik EU nebo domácích.

Jedním z příkladů jsou regionální inovační aktivity. Od ranných devadesátých let Komise aktivně podporovala různé iniciativy na rozvoj místních inovativních aktivit. Vycházejíce ze zkušeností předchozích pilotních projektů ²⁵⁹, byly regionální inovační strategie a ostatní iniciativy zahájeny v roce 1994. Hlavním cílem byla podpora regionálních a místních aktivit a kapacity v politické sféře inovací a informační společnosti. Pozitivní příspěvek těchto iniciativ v tomto směru byl demonstrován několika hodnotícími studiemi, zejména z hlediska vytváření nových partnerství ²⁶⁰, ačkoliv efektivita a dopad těchto aktivit vyvolal rovněž jistou kritiku.²⁶¹

Druhým příkladem je iniciativa URBAN, která podporuje integrovaný přístup k rozvoji měst prostřednictvím meziodvětvové koordinace, místní odpovědnosti a koncentraci financování na vybrané oblasti. Hodnocení (URBAN 1) konstatovalo, že tato iniciativa je úspěšná při budování místní kapacity a zaměření na znevýhodněné skupiny, avšak její možnosti týkající se rozsahu intervencí byly omezené.²⁶² Podobná zjištění lze konstatovat o iniciativě Leader vycházející z politiky rozvoje venkova EU, která opět zdůrazňovala místně zaměřené přístupy rozvoje venkova řízené zdola nahoru se silným důrazem na víceodvětvovost. Pro participativní, pracovní metodu založenou na partnerství je nejdůležitější požadavek ustanovit místní akční skupiny složené z veřejných a soukromých investorů identifikujících rozvojové potřeby v rámci svých vlastních venkovských komunit a rozvíjet a testovat malé, inovativní projekty pro řešení identifikovaných potřeb. Tyto odlišné metody, společně nazývané "Leader method", se často využívají protože vytvářejí značnou přidanou hodnotu ²⁶³, nehledě na několik nikoliv bez-významných výzev.²⁶⁴

²⁵⁹ Zejména spuštění Regionálního technologického plánu (RTP) pilotní aktivity podle článku 10 nařízení ERDF

DG REGIO k zahájení rozvoje Regionálních technologických strategií, následně rozvíjených v osmi evropských regionech v letech 1994 a 1996.

²⁶⁰ Viz : Boekholt, P., Arnold, E. a Tsipouri, L. (1998); Ecotec (2000); Charles, D., Nauwelaers, C., Mouton, B. a Bradley, D. (2000); Socintec a Inno (2005). Viz rovněž : Evropská komise (2006a).

²⁶¹ Absence zapojení cílových příjemců při formulování strategie; potíže při generování financí v soukromém sektoru; neprovádění akcí určených ve strategii; nesystematický monitoring a hodnocení. Viz Cocintec a Inno (2005).

²⁶² Viz GHK (2003).

²⁶³ ex-post hodnocení období 1994-1999 například tvrdí, že bylo podporováno efektivnější využívání endogenních zdrojů prostřednictvím přístupu zaměřeného na konkrétní místa zatímco rozsah zapojení místních hráčů byl rozšířen díky přístupu zezdola nahoru, především zapojením dobrovolného sektoru. Viz ÖIR – Managementdienste GmbH (2003).

²⁶⁴ Hlavní problémy zjištěné při hodnocení období 2000-2006 v jeho polovině zahrnují : absence konkurence při výběru skupin, omezené schopnosti skupin připravit strategie na míru vinou časových omezení. Důležitější fundamentální kritikou, jestliže většina úspěchu programu Leader závisí na osvojování znalostí je to, že existuje absence systematického shromažďování znalostí a jejich transferu z jednoho programu do druhého. Viz ÖIR (2006).

Sjednocování komunitárních iniciativ v letech 2007-2013 vedlo ke zvýšení finanční alokace pro rozvoj měst, ale při silnějším zaměření a ztrátě místních cílů a zapojení komunity.²⁶⁵

Finanční řízení a kontrola

Úspěch systému finančního řízení a kontroly je tím větší, čím jsou menší jeho náklady z hlediska jeho administrativního břemene a nejistoty vyvolané jeho pravidly, a tím menší je jeho výsledná chybovost. Systém používaný pro kohezní politiku EU dopadne dosti špatně v obou těchto případech.

Nejkomplexnější dostupná informace o chybách ve finančním řízení je odhad (“nejméně”) 11 procent stanovený Evropským tribunálem auditorů ve Zprávě za rok 2007 publikované na konci roku 2008. Chyby spočívají především v porušení pravidel zadávání veřejných zakázek, prohlášení o výdajích odporujících pravidlům o způsobilosti jiných podmínek financování, opomenutí odečíst příjmy od projektových nákladů nebo přiznaných výdajů a absence podpůrných dokumentů jako důkazů o správnosti výdajů. Podvody nejsou běžné. Většina chyb pramení z nedostatku znalostí, vzdělání nebo manažerských schopností, ale rovněž tak i ze složitosti podmínek financování.

Shora uvedené údaje o chybách by se mohly ukázat jako přehnané, jelikož v každém programovacím období se konečný výběr výdajů, které mají skutečně nárok na proplacení z rozpočtu EU se provádí při uzavírání programu, a to jak v rámci členských států prostřednictvím prohlášení o likvidaci tak i na úrovni Komise prostřednictvím vyhodnocení tohoto prohlášení. Definitivní hodnocení efektivity kontrolního systému v letech 2000-2006 bude tudíž k dispozici během jednoho roku či dvou. V současnosti nejsou k dispozici žádné informace, které by mohly naznačovat chybovost nižší než 2 procenta, což je nyní “přijatelný” práh EU. Není rovněž jasné – a bude to nějakou dobu trvat, než to bude jasné, neboť nové programy byly teprve zahájeny k tomu, aby “generovaly výdaje” – zda nový, preventivnější kontrolní systém zavedený na léta 2007-2013, který zvýšil odpovědnost členských států za ověřování a za zajištění správné funkce kontrolního systému, je schopen dosáhnout lepších výsledků.

Co se týče nákladů kontrolního systému, zvýšily by se značně podle odhadů Komise přímé administrativní náklady provozu systému, pokud by byl učiněn pokus snížit chybovost podle současných pravidel²⁶⁶. Existence několika vrstev kontrol částečně vyvolaná sdíleným řízením, které charakterizuje kohezní politiku a přesah pravidel týkajících se rozdílných programovacích období vytváří rozdíly v interpretaci a nejistotu. Generální ředitelství Komise i členské státy musí vynaložit značný podíl lidských zdrojů a času na řešení problematiky kontrolních systémů. Zejména odpovědnost svěřená Komisi za systém finančního řízení a kontrolu vyžaduje, aby značný podíl lidských zdrojů a času zeměpisných jednotek na generálních ředitelstvích byl alokován pro tyto úkoly. Všechny tyto aktivity odvádí lidské zdroje od strategických úkolů vyjednávání ex ante a monitoringu ex-post podstatné části programů členských států a ohrožuje důvěryhodnost Komise, která tyto úkoly realizuje.

²⁶⁵ Viz Evropská komise (2008h).

²⁶⁶ Viz Komise Evropských společenství (2008g). Viz doleji, část V.8.

K těmto nákladům se musí přičíst politické náklady za Komisi a za její roli při řízení kohezní politiky, které vyplývají z odhadů vysoké chybovosti a z následné diskuze. Tento efekt je obzvláště silný, neboť, jak jsme viděli již dříve (část II.3.2), žádné jiné výsledky kohezní politiky nejsou tak dobře analyzovány z kvantitativního hlediska a prodiskutovány na úrovni EU, především v Evropském parlamentu a v médiích.

Zveřejnění odhadu v roce 2007 Tribunálem (o chybovosti 12 procent za rok 2006) nastartovalo krizi procedury plnění závazků, která dosud neskončila. Komise tuto krizi řešila přijetím Akčního plánu ke zlepšení její dozorové úlohy a zrychlením rozhodnutí o finančních nápravných opatřeních a pozastaveních : v roce 2008 přijala Komise 10 rozhodnutí o formálním pozastavení plateb (oproti jednomu v roce 2007), poněvadž členské státy nepodnikly opatření proti slabinám svých kontrolních systémů; bylo přijato 26 rozhodnutí týkajících se finančních nápravných opatřeních oproti 16 v roce 2007, a pro mnohem větší částky. Ve své Výroční zprávě za rok 2007 Tribunál zvýšil rating systémů Komise a členských států na “částečně efektivní” (v kódovacím systému EU Tribunálu žlutý namísto červený) neboť ve svém nálezu shledal 3 ze 16 auditovaných systémů jako neefektivní oproti 13 z 19 v předchozím hodnocení. Avšak stále pokračuje diskuze jak tento systém zlepšit při snížení jeho nákladů a jsou předkládány návrhy na změnu, které budou projednány v kapitole V.

Hodnocení

Výzkum ukazuje, že systém hodnocení vypracovaný pro kohezní politiku přinesl tři pozitivní výsledky ²⁶⁷. Zaprvé, národní a regionální orgány odpovědné za řízení kohezní politiky investovaly čas a zdroje do studií hodnotících plánování a uvádění do provozu – v mnoha případech to bylo poprvé. Požadavky rovněž stimulovaly nabídku hodnotících služeb od konzultantů, univerzit a výzkumných středisek. Za druhé, i když mnoho orgánů může mít vůči hodnocení “ přístup vyvěrající z kompatibility”, je nepochybné, že hodnota hodnocení účinnosti projektů a řízení programů je ve stále vyšší míře uznávána. Za třetí, v souvislosti s přijetím některých hodnotících procedur EU v oblastech vládních intervencí nefinancovaných ze zdrojů EU, došlo k některým efektům přelévání při hodnocení domácí regionální politiky.

Nicméně, přes pokrok učiněný v hodnotící kultuře, osvojovací systém, založený na hodnocení dopadu projektů a systematickém šíření informací, které by umožnily za určitou dobu dosáhnout zlepšení politiky, nebyl vytvořen. Jak jsme již podotkli shora (část II.3.2), velmi málo je známo o tom, které intervence fungují a které nikoliv. To je povětšinou způsobeno neúspěchem při vytvoření strategie hodnocení dopadu.

Ve srovnání s koncepcí politiky (část I.2.4), nebyla učiněna jasná dělicí čára mezi funkcí podpory orientace na cíle s pomocí výkonových ukazatelů a cílů a funkcí zjišťování toho co funguje. Zejména bylo předpokládáno, že ukazatele mohou přispívat k měření dopadu kohezní politiky na výsledky. Byla zavedena dvojznačná definice “ukazatelů dopadu” : považují se za ně ty výkonové ukazatele, které „odkazují na důsledky programu”. Bylo též tvrzeno, že “konečným cílem pomoci strukturálních fondů a kohezního fondu je určitý dopad, měřený pokud možno

²⁶⁷ Viz : Bachtler, J. (2008); Bachtler, J. a Wren, C. (2006); Derlien, H.-U. a Rist, R.C. (2002).

s pomocí ukazatelů dopadu”²⁶⁸. To zřejmě není ten případ, poněvadž proměnné veličiny výkonu politiků ohledně několika jasně stanovených cílů, ale neříká nic o dopadech. Směšování obou funkcí – jak se to v současnosti děje – odebralo důvěryhodnost úkolu pravdivě hodnotit dopady.

Rozvoji hodnocení dopadu rovněž zabránily další faktory. Zaprvé, zmatenost cílů zmíněná shora odrazovala od kladení otázek po účelu intervencí : k tomu, abychom mohli odpovědět na otázku “co funguje”, potřebujeme mít jasnou představu o tom, co znamená “funguje”, jaký výsledek by intervence měla přinést, aby to “fungovalo”. Za druhé, byl kladen přílišný důraz na hodnocení celých programů, které se skládají z heterogenních intervencí na které lze aplikovat metody hodnocení dopadu. Za třetí, hodnotící proces se rozpadl do stádií programového cyklu (ex-ante, in itinere, ex-post), logicky řadící hodnocení účinků na konec cyklu a koncepčně znesnadňuje vypracování “budoucích hodnocení dopadu” předvídaných v části I.2.4.

Politická diskuze a diskuze o metodice

Z recenze vypracované pro tuto Zprávu vyplývá jeden finální rys, pozoruhodný paradox: ačkoliv kohezní politika je nepochybně nejdůležitější politikou EU pro hospodářský a sociální rozvoj, chybí na úrovni EU kontinuální politická diskuze a metodická diskuze o kohezní politice a jejím vývoji.

Mimo hranice “komunity kohezní politiky” nemají zástupci občanů Evropské unie v Evropském parlamentu a politici a političtí činitelé členských států příležitosti prodiskutovat úspěchy a neúspěchy kohezní politiky v různých zemích a regionech a na tomto základě přijmout informovaná rozhodnutí. Komise a političtí činitelé členských států odpovídající za kohezní politiku nejsou dotazováni na národních nebo evropských forech na skutečnou výkonnost svých politických rozhodnutí a jejich odpovědnost se omezuje pouze na finanční pochybení. To je zbavuje stimulace a impulzů zaměřovat se na podstatné záležitosti namísto na finanční absorpci. Kohezní politika se nestala arenou živé a vyzrálé diskuze o “rozvoji” nebo o soutěži v užívání alternativních, pokročilých metodických modelů a metodologií.

Neúspěch při vytváření robustního systému výkonových ukazatelů a cílů (část II.3.2) je současně příčinou a důsledkem absence diskuze na vysoké politické úrovni. Nedostatek kvalifikovaného a pravidelného toku informací o výstupech, nezdar výhrady vůči strategickým zprávám na léta 2009 a 2011 se strany každého členského státu vyžadující přesné porovnání výsledků a cílů, zcela jasně zabránilo diskuzi orientované na výsledek. Zároveň chybějící silná politická poptávka po informacích, absence propojení diskuze o kohezní politice s diskuzí o růstu a stabilitě na úrovni EU, navzdory tomu, že kohezní politika financuje značnou část tvorby celkového evropského fixního kapitálu, to vše nevytvořilo dostatečně silnou motivaci k tomu, aby tyto ukazatele a cíle byly řešeny důsledně. To se vztahuje jak na programové dokumenty členského státu a podávání zpráv tak i na tlak Komise na členské státy.

²⁶⁸ Viz Evropská komise (2006d), str. 6, 10 (kurziva přidána). Viz Martini, A. (2008) hodnocení jeho chybného pojetí.

Nedostatek strategické diskuze na vysoké úrovni musí být rovněž znovu spojován s nedostatečným pokrokem od reformy v roce 1988 zaměřené na cíle politiky na to, aby byla strategie opatřena pokročilejšími koncepčními základy. Důvody pro to, aby EU řídilo kohezní politiku, aby bylo pověřeno přímou odpovědností za rozvoj (viz část I.3) – samotná udržitelnost Unie a její komparativní výhody jsou silné, avšak spoléhají se na EU vykonávající tuto odpovědnost na základě politicky schválené vize. Silný kompromis politických a kulturních názorů, který umožnil reformu 1988 selhal ve svém posunu kupředu a obrodě. Model koncepce, který samotná kohezní politiku a částečně formovala, se dále nevyvíjel. Kohezní politika se často izolovala od pokroku ve sjednocující diskuzi, i když, jak ukázala kapitola I, tyto pokroky často přinesly zvýšenou podporu její samotné existenci.

Tento deficit strategické diskuze zabránil Evropskému parlamentu, Komisi a Radě s touto vizí pokročit kupředu. “Myšlenka integrovaného rozvoje ztratila v členských zemích a postupně i v Komisi půdu pod nohama a proto se vytratila důvěra v to co by mělo být řízeno na úrovni Unie”²⁶⁹. Rozporuplné a nesdělitelné názory na kohezní politiku vznikly díky absenci solidních důkazů o výsledcích, nedostatečností diskuze o rámci koncepce politiky a konečně dvojznačností politických cílů.

Skladba vyjednávání během sedmiletého cyklu kohezní politiky : zdroje, řízení, cíle – *věta není ukončená – pozn. překl.*

Tato Zpráva věří tomu, že struktura a sekvence složitých vyjednávání, které každých sedm let určují rámec kohezní politiky nese odpovědnost za některá její selhání, zejména slabiny politické diskuze a skutečnost, že neexistuje adekvátní nástroj k prosazování výkonnosti.

Současná vyjednávání ve kterém se o zdrojích, řízení a cílech nerozhoduje současně, ale v sekvenci začínající alokací finančních prostředků a končící cíli, mají svůj racionální důvod. Zaprvé – s odvoláním na poslední vyjednávání a s odkazem na první rok nového programovacího období jako “t” – v roce t-4, začíná diskuze o rozpočtu jak uvnitř Komise tak i mezi členskými státy. Poté se na jaře – v létě roku t-2, zatímco vyjednávání o zdrojích vstupují do své konečné fáze, zaměřuje Komise svou pozornost na cíle vydáním zprávy o soudržnosti a návrhu jejích směrnic. V mezidobí, koncem roku t-2, se členské státy dohodnou na rozpočtu, který je poté projednán a schválen (s menšími změnami) Evropským parlamentem. Jakmile je to hotovo může diskuze o řízení a cílech vstoupit do své konečné fáze a být uzavřena rozhodnutím Rady, Evropského parlamentu a Komise v létě-podzim roku t-1. Lze tvrdit, že řízení a cíle mohou být podrobně projednány pouze tehdy, když je rozhodnuto o množství a alokaci zdrojů : se značnou měrou nejistoty to charakterizuje last minute finanční záležitosti a nemá cenu jednat o řízení a cílech kdykoliv dříve.

Avšak tato sekvence představuje několik vážných slabin :

- Zaprvé, členské státy a regiony, sociální a ekonomičtí hráči a experti, Evropský parlament a občané mají velmi málo času na to, aby prodiskutovali cíle a priority : diskuzi po dobu 3-4 let dominují finanční záležitosti, často bez jakéhokoliv odkazu na cíle a priority; zatímco maximálně jeden rok je věnován (po jaro-létu roku t-2) projednávání těchto ústředních témat.

²⁶⁹ Viz zpráva Jean-Charles Leygues v Evropské komisi (2008e).

Nezbývá čas na strategické myšlenky, které jsou alternativou k myšlenkám navržených Komisí. Tlaku všech hráčů lze vyhovět pouze rozřazením myšlenek, což je jev patrný ve změnách směrnic, z originálních sdělení Komise ke schválenému dokumentu.

- Za druhé, Evropský parlament nemá žádné velké slovo ve věcech rozpočtu: jakmile je dosaženo dohody v Radě Evropy, hrozba narušení křehké rovnováhy které bylo dosaženo, brání jakékoliv efektivní diskuzi a významnější změně.
- Za třetí, rozdělení tří rozhodnutí o zdrojích, řízení a cílech je obzvláště poškozující. Zdroje jsou určeny a alokovány bez jasného mandátu jak a pro jaké účely by měly být utraceny. Jakmile skončí finanční konfrontace, zájem politických a ekonomických rozhodovacích center každého členského státu zvolna mizí. Vyjednávání s Komisí o cílech a řízení je povětšinou svěřeno konkrétním ministerstvům, které jsou v každém členském státu pověřeny implementací politiky: jejich hlavním úkolem je podle jejich kompetence maximalizovat flexibilitu a manévrovací prostor při užívání finančních prostředků v jejich vlastní zemi, avšak nemají žádný zájem o maximalizaci efektivity při užívání finančních prostředků v ostatních zemích n-1. Do finálních jednání o cílech a řízení tudíž vstupuje silný prvek zaujatosti, zatímco pravidla hry a cíle se rozvolňují a přestávají se sledovat všeobecné zájmy EU.
- Za čtvrté, jako důsledek zpoždění při stanovování cílů a řízení – pouze několik měsíců či týdnů před zahájením nového cyklu – stanoví členské státy a Regiony základ pro programovací cyklus v době, kdy o nových rysech ještě není rozhodnuto : To vzbuzuje zvlášť odmítavý postoj u členských států a regionů vůči jakýmkoliv novým, závazným pravidlům, která by narušila jejich programy.

Všechny tyto faktory mimořádně znesnadňují zavádění jakékoliv komplexní reformy co se týče řízení a cílů kohezní politiky zabývající se slabými uvezenými na předchozích stránkách a napomáhá pochopení toho, proč selhalo zavádění “strategického obratu” při posledním vyjednávání (viz Box II.A).

Box II.B Úspěchy a neúspěchy : prozatímní seznam

Dostupné informace z hodnocení, studií, kvalitativních odhadů napovídají, že kohezní politika dosáhla následujících úspěchů :

Kohezní politika sehrála hlavní roli při “posunu paradigmatu” v regionálních rozvojových politikách v celé Evropě směrem k přístupu založenému na orientaci na konkrétní místo, orientaci územní, znalostně orientované a integrované a participační vůči veřejným investicím založeným na víceúrovňovém řízení. Nabízí Unii vhodnou základnu k vybudování omlazeného přístupu založeného na orientaci na konkrétní místo při řešení

- 1) problematiky ekonomického a sociálního rozvoje.

- 2) Velmi významnou měrou přispěla v oblasti veřejných investic do zaostávajících oblastí EU : účinnosti politiky bylo dosaženo, když byla kohezní politika implementována jako nedílná součást národní strategie rozvoje.
- 3) V některých zaostávajících regionech kohezní politika významnou měrou přispěla k budování institucí a vytváření sociálního kapitálu s trvalým efektem. Nicméně, tento jev nebyl univerzální : občas absence výchozí institucionální kapacity zabránilo politice v tom, aby byla efektivní a budování institucí nebylo úspěšné.
- 4) Kohezní politika poskytla společný rámec pro řízení politiky, umožnila institucionální rozmanitost a usnadnila spolupráci a výměnu informací napříč zeměmi , regiony a místy. Tento přístup je středem zaslouženého mezinárodního zájmu.
- 5) Kohezní politika hrála často klíčovou úlohu při podpoře a zlepšování znalostní báze místních rozvojových institucí a sítí a při posilování výměny zkušeností a vazeb mezi sítěmi. Projekty místního rozsahu, připravené s aktivní rolí Komise a intenzivními vstupy expertních znalostí, měly často dobrý a úspěšný výkon v oboru.
- 6) Existují důkazy o tom, že kohezní politika posílila roli administrativních Regionů, jako součást procesu regionalizace, který se uskutečnil v některých částech EU. Obraz je však smíšený : prosazování určité matrice u regionů NUTS 2 není účinné, když regiony postrádají politickou legitimitu.
- 7) V celé EU byla podporována vyhodnocovací kultura povzbuzující povědomí, budování kapacity a metod sloužících k hodnocení regionálního rozvoje v zemích a regionech ve kterých byly dříve omezené nebo vůbec neexistovaly. (Avšak viz bod 13).

Nehledě na tyto úspěchy byla politika také charakterizována významnými slabinami a neúspěchy, které lze částečně připisovat na vrub negociačního procesu stanovícího způsob řízení a cíle až po problematice zdrojů..

- 8) Při absenci kulturního a politického kompromisu na vysoké úrovni ohledně modelu politiky, postrádají strategie jak na úrovni EU tak i členských zemí (Regionů) často jasně stanovené cíle a odůvodnění toho, jak by jich měly plánované intervence dosáhnout. Priority jsou velmi široké, pokrývají všechny možné oblasti veřejných aktivit a nelze je ztotožnit s žádným evropským veřejným statkem.
- 9) Územně nebo na konkrétní místo orientovaná perspektiva (kterou kohezní politika pomohla dosáhnout) je často nejasná : nevěnuje se dostatečná pozornost jejímu ústřednímu principu podle kterého musí být veřejné statky, služby a instituce střížené na míru konkrétním obsahům s pomocí výběru a shromáždění místních znalostí a preferencí;

administrativní Regiony (rozhodující hráči v implementačním procesu) jsou chybně považovány za referenční jednotky pro politické intervence a zastaralé koncepce regionální politiky zahrnující finanční transfery a odvětvové veřejné práce hrají stále značnou roli.

- 10) Meta-cíle efektivity a spravedlnosti jsou všeobecně směřovány, čímž zmenšují prostor pro výkonnostní odpovědnost. Konkrétní cíle a úkoly, které jsou důležité pro blaho občanů EU, jsou často zmiňovány pouze jako součást cvičení kompatibility.
- 11) Systém podmíněnosti není dostatečně orientován na výsledek a je nedostatečně efektivní. Vysoká míra nejistoty v členských státech znepokojených možností, že budou podruhé dotazovány Komisí, často přichází společně s tím, že Komise nedostává adekvátní garance efektivního využití finančních prostředků : a) ex-ante závazky o národních institucionálních požadavcích na využití finančních prostředků se nezdají být adekvátní; b) špatná kvalita a velmi omezená role vnějších ukazatelů a cílů brání tomuto nástroji v tom, aby byl orientací a stimulem pro dobrý výkon; c) vznikají nemalé náklady při prevenci nedostatků při neuspokojivých výsledcích.
- 12) Mobilizace místních hráčů a experimentální přístup jsou neadekvátní. Převaha přístupu shora dolů při řízení programu při omezené místní, veřejné diskuzi příliš často prozrazuje samotnou podstatu politik založených na konkrétním místě a zvyšuje šance, že intervencí se zmocní nezadatelné zájmy (rentiéri) a nikoliv podpora inovací.
- 13) Navzdory pokroku dosaženém při rozvoji hodnotící kultury, nebyl evropský “osvojovací systém politiky” vytvořen pro klíčový problém “co funguje a pro koho”, omezující rozsah politiky v tom, aby se časem zlepšovala. Současně metodologické problémy a nedostatečná veřejná diskuze, jak na místní (bod 12) tak i na evropské úrovni (bod 14), neuspěly při vytváření poptávky po systematickém šíření informací o výstupech.
- 14) Mimo “komunitu kohezní politiky” neexistuje žádná permanentní, politická diskuze na vysoké úrovni týkající se kohezní politiky a jejích výsledků, ať již v Evropském parlamentu, Radě Evropy nebo v Komisi, nebo ve společnosti jako celku a není ani žádná vazba na diskuzi o růstu a stabilitě.

III. NEZBYTNOST NÁHLÉ ZMĚNY SMĚRU

Výsledky uvedené v předchozích kapitolách vysílají velmi jasnou zprávu : Unie velmi potřebuje kohezní politiku, ale tato politika nezbytně potřebuje náhlou změnu směru k tomu, aby mohla čelit výzvám.

Nejpotřebnějším nástrojem pro Unii dnes je přístup zaměřený na konkrétní místo prosazovaný kohezní politikou

Model rozvojové politiky zaměřený na konkrétní místo (území), paradigma, které se kohezní politika snaží implementovat, je moderní způsob podpory rozvoje a jediným modelem, který má v tomto stadiu Evropská unie k dispozici k tomu, aby mohla plnit úkoly rozvoje vyžadované její samotnou existencí.

Intervenční jednotkou tohoto modelu politiky je místo nebo region definovaný endogenně politickým procesem. Jeho cílem je redukovat pasti neefektivity resp. pasti sociálního vyloučení v konkrétních místech – zaostalých nebo pokročilých, městských nebo venkovských, ústředních nebo okrajových – vyvolaných selháním příslušných ekonomických institucí, setrvačností, podmínkami nejistoty ve které soukromé a veřejné agentury konají výběr. To je interpretace navržená touto Zprávou týkající se celkového úkolu stanoveného Smlouvou EU podporovat “harmonický rozvoj a řešit “disparity” regionů a “regionální zaostalost”.

Model financuje a podporuje nabídku souborů veřejných statků a služeb šitých na míru konkrétnímu místu a zaměřených na :

- posilování/výstavbu institucí a likvidace neefektivity a pastí sociálního vyloučení,
- zlepšování přístupu občanů a firem ke zboží, službám, informacím,
- podpora inovací a podnikání.

Rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo jsou ovládány systémem víceúrovňového řízení ve kterém granty, které jsou předmětem podmíněnosti cílů a institucí, jsou převáděny z jedné úrovně na nižší úroveň, a ve kterém má nižší úroveň volnost vykonat svůj mandát způsobem, který shledá pro sebe vhodným. Co se týče projektu a implementace intervencí, tyto postupy vybírají a shromažďují znalosti a preference lidí žijících a pracujících v těchto místech.

Politiky zaměřené na konkrétní místo jsou složité. Existují vážná rizika nevhodné alokace zdrojů, vytváření kultury závislosti, nebo upřednostňování rentiérů na úkor inovátorů. Avšak v tomto paradigmatu je územní uvědomělost veřejných intervencí transparentní, ověřitelná a předmětem kontroly a existuje i silné poznání, že “stát neví nutně všechno nejlíp”. Opačný je případ těch intervencí, které zakrývají silný prostorový účinek nebo záměr za clonou tvrzené prostorové slepoty²⁷⁰. Politická rizika lze poté zjistit při samotném procesu sepisování smluv, monitorování plnění cílů, hodnocením dopadů, srovnáváním výsledků mezi různými místy : pokud existuje veřejná diskuze a politická mobilizace, lze rizika řešit a částečně je překonávat.

²⁷⁰ Viz Světová banka (2008) a kritika tohoto přístupu v kapitole I.

Existuje silný argument k tomu, aby toto politické paradigma bylo řízeno přímo Evropskou unií a aby obdrželo značný podíl ze svého omezeného rozpočtu :

- je to moderní a účinný model na podporu rozvoje (z právě připomenutých důvodů);
- je to jediný politický model prostřednictvím kterého Unie, vzhledem ke své omezené demokratické legitimitě, může uspokojovat očekávání evropských občanů, bez ohledu na to, kde žijí, aby dostali šanci benefitovat z příležitostí a vyhnuli se rizikům, které vytváří globalizace a samotná Unie, aniž by se zasahovalo do národních suverenity a regionálních a národních aspirací;
- Unie má oproti členským státům komparativní výhodu v tom, že tuto politiku řídí : zmírňuje degenerativní obranné aktivity a brání jim; využívá a podporuje přeshraniční vzájemné vazby; využívá své větší důvěryhodnosti jednat nezávisle na tlacích místních rentiérů.

Současný stav Unie způsobuje, že kohezní politika je ještě významnější než tomu bylo v minulosti. Od počátku devadesátých let problematika evropské integrace ve stále vyšší míře zasahovala evropskou veřejnost, otevírala prostor pro inovátory a vytvářela příležitosti , ale zároveň vyvolávala rozsáhlé obavy ze zaostávání a eroze národních nebo subnárodních společných vazeb. Stala se důležitým tématem v politickém programu nacionalistických stran a cílem protestů sociálního hnutí **271**. Názory národního veřejného mínění – tradičně méně podporující evropskou integraci než názory národních elit **272** – kterým po dlouhou dobu nebylo popřáváno příliš mnoho významu se strany národních či nadnárodních elit, již nemohou být ignorovány **273**.

Zpráva jasně hovoří o tom, že odpověď na tuto nespokojenost a tlak není v tom “dělat něco sociálního” proto, aby se vytvořil a zachoval trh a unifikace měny, což je zjednodušující názor, který podporuje odklon od způsobu jakým byly zdroje EU vynakládány. Neefektivita a pasti sociálního vyloučení musí být řešeny Unií, poněvadž trh a sjednocení měny samotné nemohou poskytnout to co slibovaly a poněvadž řešení této problematiky je to co občané Unie očekávají od té samé entity, která otevírá „jejich“ národní trhy práce, uvolňuje jiným lidem přístup k “jejich” službám a požaduje od nich, aby změnili „své“ národní nebo místní zvyklosti. Uvolňování stávajících národních vazeb musí být doprovázeno posílením vazeb na vyšší úrovni, pokud má být vyloučen vzrůst napětí. Řešení problému neefektivity a pastí vyloučení, které v celé Evropě roste, je úkolem pro Unii, poněvadž Unie bude vinna tím, že tento úkol nebyl úspěšně splněn.

Pokud kohezní politika bude splňovat nároky výzvy, může představovat příležitost k posílení Unie a k demokratizaci jejího rozhodovacího procesu. Pokud to neučiní, bude Unie vystavena silným hrozbám a návratu k nacionalistickému chování. Tyto argumenty – jak Zpráva zdůrazňuje – jsou dále podtrženy současnou finanční krizí.

271 Jak praví Imig, D. (2004), od první poloviny osmdesátých let a druhé poloviny devadesátých let se poměr protestů sociálního hnutí, které měly Evropu jako ústřední téma protestu, zvýšil z 5-10 na 20-30 procent. Benoit, K. a Laver, M. (2006) ve své odborné studii uvádí, že v roce 2003 byla evropská integrace třetím nejdůležitějším tématem politických protestů nacionalistických stran. Tyto i jiné výsledky uvádí Hooghe, L. a Marks, G. (2008b).

272 Viz Hooghe, L. (2003).

273 Viz Hooghe, L. a Marks, G (2008a, 2008b). Druhý dokument zdůrazňuje, že “za 25 let před dohodou o Maastrichtské smlouvě” se konalo pouze sedm národních referend o evropských záležitostech, zatímco od té doby jich bylo 27, přičemž v šesti případech byla vláda poražena.

Zpráva načrtla některé rysy politického modelu, které mají obzvláštní význam v kontextu EU a zvýraznila některá obvyklá chybná pojetí. Především :

- Politický model nemá za cíl ani bránit mobilitě lidí ani “povzbuzovat mobilitu lidí” – druhou variantu prosazují zdánlivě slepé politiky, které státu připisují schopnost vědět všechno nejlíp (pouze z pozorování nedávných pohybů kapitálu a práce) – ale mnohem skromněji *má za cíl poskytnout lidem podstatně větší volnost*, aby si vybrali zda se chtějí stěhovat či nikoliv a příležitost dozvědět se něco o politických volbách, vyjadřovat informovanější návrhy a vyslovit nesouhlas.
- Dva cíle efektivity a sociálního začlenění by měly být sledovány s pomocí rozdílných intervencí. Sociální začlenění by mělo být řešeno s pomocí jednoznačného odkazu na lidi i místa v zájmu vyloučení opačných rizik ”odosobnění” a “dekontextualizace”. Sociální a územní agenda by se měly spojit do “teritorializované sociální agendy”. Dělbá práce mezi úrovní EU starající se o trhy a liberalizaci a členské státy starající se o blahobyt je stále více neudržitelná : tato agenda je citlivou a pragmatickou cestou jak se pohnout kupředu.
- “Konvergence” v příjmu na hlavu (nebo HDP) jakýchkoliv zemí nebo regionů – jakkoliv jsou posledně jmenované definované – není účelem politického paradigmatu ani dobrým repre-zentantem jeho cílů ani není vhodnou interpretací toho po čem volá Smlouva EU. Jak zvýšení kapacity využívání míst a zvýšení sociálního začleňování lidí žijících v těchto místech může probíhat nezávisle na konvergenci, zatímco konvergence nutně nezajišťuje ani jedno ze dvou.
- “Finanční redistribuce” mezi územími (jakkoliv definovaná) není tím o čem pojednává politické paradigma – vyrovnávací fondy tuto práci udělají s mnohem nižšími transakčními náklady. Jejím účelem je využívat finanční zdroje jako prostředek exogenní podpory pro-aktivních intervencí v místech/regionech ve kterých vznikají pasti sociálního vyloučení a neefektivita.

... ale prudké změny musí být zavedeny, aby byl systém připraven čelit výzvě

Kohezní politika se svou současnou architekturou nabízí vhodný rámec pro implementaci politického modelu zaměřeného na konkrétní místo a pro řešení výzev, kterým čelí Unie, avšak k tomu, aby mohly být tyto výzvy naplněny je zapotřebí provést náhlou změnu směru a reformovat několik klíčových komponentů politiky. To je výsledkem recenze provedené touto Zprávou srovnáním nynější implementace s modelem politiky.

Na jedné straně, kohezní politika :

- pečovala o několik rysů toho, co se začalo nazývat novým paradigmatem;
- dosáhla dobrých výsledků když byla implementována jako nedílná součást národní rozvojové strategie a i když byly projekty místního rozsahu připravovány při aktivní roli Komise a intenzivní odborné pomoci;
- založila systém víceúrovňového řízení a smluvních závazků, jak vertikálně, mezi Komisí, národními a regionálními úrovněmi a horizontálně, což představuje velmi cenný přínos pro Evropu;

- přispěla k institucionální výstavbě, tvorbě sociálního kapitálu a partnerskému přístupu v mnoha regionech s trvalými účinky;
- vytvořila v celé Unii síť k šíření zkušeností a metodologický nástroj v oblasti hodnocení a výstavby kapacit;

Na straně druhé vystoupily do popředí tyto slabiny :

- deficit ve strategickém plánování a rozvíjení koncepce politiky prostřednictvím koherentní implementace územní perspektivy založené na konkrétním místě;
 - absence orientace na priority a neschopnost rozlišovat efektivitu od sociálního začlenění;
 - neschopnost smluvního uspořádání zaměřit se na výsledky a poskytnout Komisi a členským státům dostatek pákového efektu na přípravu a podporu institucionálních změn přizpůsobeným obsahům;
 - metodologické a provozní problémy, které bránily jak patřičnému využití ukazatelů a cílů tak i adekvátní analýze toho “co funguje” z hlediska dopadu politiky;
- a
- pozoruhodná absence politické a metodické diskuze o výsledcích, jak na místní úrovni – nepostačující experimentalismus – tak i na úrovni EU kde byla větší část pozornosti soustředěna na finanční absorpce a nedostatky.

Ubývající politický a kulturní konsensus ohledně kohezní politiky během poslední dekády byl určitě ovlivněn “intelektuální shodou” většiny ekonomické profese v tom, čeho mohou trhy dosáhnout ²⁷⁴. Avšak k tomu - recenze provedená touto Zprávou to jasně řekla – musí být také přidáno selhání při přípravě koncepčního rámce, slabiny v řízení a vážné selhání v orientaci na výsledky.

Znovuspuštění kohezní politiky vyžaduje tři kroky : schválení silné politické koncepce, reforma *priorit a řízení současné* politiky a založení silného politického kompromisu.

²⁷⁴ Výraz je vypůjčen od Acemoglou, D. (2009). Tvrdí, že finanční krize nabízí značné části ekonomické profese příležitost reflektovat své “intelektuální chyby” a přejít k těm ekonomickým principům, které jsou “stále platné”. Jsou zmíněny tři chyby: pojem “bylo příliš rychle akceptováno ... že kapitalistická ekonomika žije ve vzduchopráznu bez institucí, kde trhy zázračně monitorují oportunistické chování”; “myšlenka “že éra agregátní volatility dospěla ke sému konci”; a “víra [v] to, že se dlouhodobě firmy budou samy monitorovat, poněvadž mají nashromážděno dostatečné množství prestižního kapitálu”. Povšimněte si toho, že těmto třem “chybám” stále překáží argument Světové banky (2008), který požaduje veřejná rozhodnutí , která mají následovat rozhodnutí velkých koncentrací soukromých zájmů a signály trhu přicházející z pohybů pracovních sil (“povzbuzování mobility lidí je prioritou”, str.xxii). Tři stále platné principy popisuje Acemoglou jako : ústřední úloha inovací a realokace ekonomického růstu a riziko, že tomu zabrání místní elity, odpor ztroskotanců, kterým chybí ochranné sítě, a dnes odpor vůči trhům vyvolaný krizí. Povšimněte si toho, že nové paradigma rozvojové politiky probírané v této Zprávě se s těmito principy silně shoduje : pokud bude náležitě implementována, což by významné a viditelné změny zde zastávané měly kohezní politice umožnit, měla by se stát mocným nástrojem pro podporu inovací a realokací a prevencí proti odporu vůči tržní integraci.

Tato Zpráva předložila návrh na silnou politickou koncepci. Musí být doprovázena prudkými změnami v prioritách a řízení kohezní politiky zaměřené na odstranění slabin, které byly identifikovány : to je účel dalších dvou kapitol. Pokud bude schválen tento druhý krok, vyvstane příležitost pro vybudování nového politického kompromisu na vysoké úrovni. Kohezní politika by mohla být re-startována jako primární nástroj pro Unii.

Reforma priorit a řízení : od všeobecných principů k provozním návrhům

Návrhy na změnu jsou inspirovány následujícími principy, které odrážejí politickou koncepci, zdůvodnění pro EU implementovat politiku zaměřenou na konkrétní místo a poučeními získanými během uplynulých dvaceti let :

- (1) Koncentrace zdrojů.
- (2) Orientace grantů na výsledky.
- (3) Mobilizace a osvojování poznatků.
- (4) Posílení Komise.
- (5) Posílení politických kontrol a rovnováh.

Tyto principy jsou implementovány v návrhu na nový, úzce definovaný soubor klíčových priorit v kapitole IV a v revidovaném řízení zakotveném v deseti „pilířích“ v kapitole V. Každý princip je rozdělen do několika provozních návrhů.

První princip – *Koncentrace zdrojů* – požaduje koncentraci většiny (co nejbližší ke dvěma třetinám) zdrojů kohezní politiky do několika mála (tři-čtyři) úzce definovaných klíčových priorit. To by umožnilo : dosažení kritického množství, které je schopno dosáhnout efektivní a viditelné změny; zaměření veřejné diskuze jak na místní úroveň tak i na širokou úroveň EU a umožnit tak Komisi hrát významnou úlohu požadovanou politickým modelem. Kriteria podle kterých by politický proces mohl vybrat tyto klíčové priority jsou uvedeny v kapitole IV, ve které je rovněž analyzováno šest kandidátů pro tento výběr : inovace, migrace, změna klimatu, děti, kvalifikace a stárnutí. Zejména prosazování problematiky migrace resp. dětí by umožnilo, aby Unie mohla spustit teritorializedovanou sociální agendu.

Druhý princip – *Orientace grantů na výsledky* – požaduje jak pro celoevropskou strategii tak i národní a regionální strategie přesun směrem k jasné identifikaci cílů a u kontraktů ve kterých členské státy (Regiony) přebírají závazek za splnění výsledků a za strategii vedoucí k jejich dosažení. Je zapotřebí zavést systém každoročního podávání zpráv o výsledcích a ukazatelích, které budou předkládány k diskusi vysokým politickým institucím. Systém ukazatelů a cílů musí být nanejvýš ověřitelný. Pro klíčové priority se musí počítat se závazkem vůči ekonomickým institucím řídících sektory intervence (vzdělávací nebo ekologické infrastruktury nebo výzkum).

Třetí princip - *Mobilizace a osvojování poznatků* – požaduje zesílení některých základních a vzájemně propojených rysů politického paradigmatu, které jsou nezbytné k tomu, aby bylo efektivní při výběru a shromažďování znalostí a preferencí na úrovni místa a aby odradilo rentiéry : (i) využití experimentálního přístupu s pomocí kterého místní kolektivní hráči rovněž vykonávají vzájemný monitoring; (ii) poskytování informací a vytvoření politického prostoru stimulujícího lidi k tomu, aby vyjádřili své názory a nesouhlas; a (iii) implementace metodik, které umožňují případné hledání toho “co funguje”, se svým silným disciplinárním účinkem.

Čtvrtý princip – *Posílení Komise* – je doplňkem všech ostatních. Jen málo z toho, s čím se počítá u ostatních principů, lze implementovat, aniž by byla generální ředitelství Komise, pověřená výkonem kohezní politiky a jejich vazby na příslušná odvětvová generální ředitelství, reformována v souladu s náročnou úlohou, kterou revidovaný projekt přisuzuje Komisi. Posílená funkce think-tanku, se kterou počítají návrhy na klíčové priority, na hodnocení dopadu a na přímočařejší roli jako mobilizátora na úrovni místa a posílená funkce vyjednávače, která je spojena s rekonstrukcí smluv, vyžaduje posun v tomto směru. Především jsou zapotřebí významné investice do lidských zdrojů a dalekosáhlá vnitřní reorganizace.

Pátý princip – *Posílení politických kontrol a rovnováh* – požaduje, aby jak Evropský parlament tak i Rada dostaly příležitost vést dobře zdokumentovanou diskuzi o implementaci a výsledcích kohezní politiky a hodnotit výběr členských států a Komise. Současná situace kdy se politická a metodická diskuze zaměřuje na finanční absorpci a odhadovaný podíl nepravidelných plateb musí být překonána. Společně s drastickým zlepšením systému ukazatelů a podávání zpráv, požaduje tento cíl vytvoření zvláštní Rady pro kohezní politiku a formálních vazeb, prostřednictvím finanční adicionality, na Pakt stability a růstu.

Návrhy obsažené v dalších kapitolách podle těchto principů jsou postaveny jak na koncepčním modelu o kterém pojednává kapitola I tak i na zkušenostech s přístupem založeným na konkrétním místě uvnitř i mimo kohezní politiku. Zkušenosti ukazují, že tyto návrhy jsou proveditelné, ale rovněž tak i ukazují, že jsou náročné. Vyžadují vynaložení značného úsilí jak od Komise tak i od každého členského státu při zlepšování organizace, investování do lidských zdrojů, zlepšování metodik a překonávání běžných zvyklostí. Nezbytným požadavkem k tomu, aby se toto mohlo realizovat je politický kompromis na vysoké úrovni. Rovněž je však zapotřebí i dostatek času k tomu, aby mohlo dojít k implementaci. Pokud budou změny schváleny pro příští programové období, měla by reforma začít "nyní", počínaje rokem 2010, intervencí, ve skutečném duchu revize rozpočtu, do implementace tohoto programového období.

Ještě před předložením detailních návrhů musí být vyřešeny tři další všeobecné problémy.

- Co Zpráva navrhuje ohledně územní alokace zdrojů?
- Jak jsou navzájem závislé návrhy na klíčové priority a na deset pilířů řízení?
- Měly by být učiněny nějaké změny ve vyjednávání o rozpočtu (o problematice kohezní politiky) o jehož struktuře se tvrdí, že je částečně odpovědná za selhání inovace kohezní politiky?

Konzervativní pohled na územní alokaci

Principy územní alokace navrhované v politickém modelu jsou jasné : a) vhodná intervenční jednotka rozvojové politiky zaměřené na konkrétní místo je místo/region definované jako sousedící/související oblast v jejímž rámci soubor podmínek napomáhajících rozvoji platí více než za hranicemi (viz Úvod), oblast, kterou lze identifikovat pouze prostřednictvím politického procesu nezávisle na správních hranicích; b) intervence by se mohly potenciálně rozšířit

na všechny regiony Unie a mohly by se koncentrovat na zaostávající regiony ve kterých jsou neefektivita a pastí sociálního vyloučení obecně pravděpodobnější a naléhavější; c) výběr míst/regionů vhodných pro intervenci by měl být ponechán administrativním Regionům nebo členským státům, t.j. (kromě pilotních programů) úroveň EU nerozhoduje o výběru těchto míst.

Současné uspořádání podle kterého jsou zdroje prealokovány regionům NUTS 2 (a u kohezního fondu členským státům), a ponechávají nižší úrovni vlády právo alokovat uvnitř, je tudíž v souladu s politickým modelem.

Co se týče používání parametrů – většinou HDP na hlavu – odkazujícího na regiony NUTS 2 při určování která území jsou "zaostávající" a při alokaci finančních prostředků, Zpráva tvrdí, že (kapitola I, pilíř 1) tento výběr je diktován dostupností důkladných, homogenních a adekvátně aktualizovaných ekonomických údajů. Zpráva rovněž tvrdí, že neexistují žádné důvěryhodné alternativní metodiky, které by jasně převyšovaly současný přístup a které by měly šanci na získání konsenzu. Dále, že komplexní revize parametrů by znovu zaměřila politickou diskuzi na finanční záležitosti a odvracela by pozornost od naléhavých problémů o tom jak jsou finanční prostředky využívány.

Jak již bylo řečeno, "má rozpočet EU stále za úkol urovnávat cestu (hrbolatou) vedoucí k evropské integraci formou převádění zdrojů mezi členskými státy jako součástí velkých obchodů. Ty by měly být rozděleny uvnitř politik, které mají hodnotné cíle (koheze jako veřejný statek), ale nevyhnutelně citlivě reagují na politiku založenou na myšlení "juste retour".²⁷⁵ Čím více finančního kompromisu se zachová, tím víc prostoru zůstane pro politický kompromis pro "hodnotné cíle".

To, o co skutečně jde je to, že jakmile jsou zdroje (konservativně) alokovány regionům a členským státům, nelze předpokládat – jak se několikrát stalo v minulosti – že zdroje budou poskytovány každému místu/regionu. Podle kontraktačního systému navrhovaného doleji v kapitole V, budou členské státy (Regiony) požádány o to, aby zdroje koncentrovaly do míst, kde jsou ekonomická neefektivita nebo pastí sociálního začlenění naléhavější.

Soubor komplexních návrhů: "tout se tien"

Reformní návrhy uvedené v dalších dvou kapitolách jsou navzájem silně propojené. Některé myšlenky (silnější systém ukazatelů, ostrost a kvalita podávání zpráv, experimentování s hodnocením dopadu, posílení úlohy ředitelství odpovědných za politiku), za předpokladu, že se kolem nich vybuduje konsenzus, by mohly žít vlastním životem a mohly by se využít v současném programovém období. Jejich velmi brzká implementace by byla nutná pro vybudování základny a zkušeností pro plné využití v příštím programovém období. Avšak hlavní návrhy (nové smluvní uspořádání, koncentrace na několik priorit, nové pravomoci Komise, diskuze na vysoké úrovni, vazba na Pakt stability, atd.) nemusí mít trvalý charakter a mohou být implementovány pouze jako součást komplexního balíčku. Změna směru, po které volá tato Zpráva proto, aby byly vyřešeny stávající problémy, které nelze vyřešit s pomocí povlného

²⁷⁵ Viz Begg, I. (2009b), str.10.

postupu, vyžaduje přístup "cold-turkey"?, který najednou upravuje stimuly pro všechny hráče zapojené do této politiky. Jeden příklad tuto silnou vzájemnou závislosti objasní.

Zvažme návrh, aby se pro každou klíčovou prioritu počítalo s přijetím celoevropského souboru všeobecných principů institucionálního rámce, který je vhodný pro prosazování této priority:

každý členský stát (Regiony) by měly možnost svobodně implementovat tyto principy podle svého uvážení, zatímco Komise by odpovídala za to, že vyjádří nebo nevyjádří (po vyjednávání) svou podporu této volbě.

Minimálním požadavkem pro to, aby byl tento návrh přijat je to, aby principy týkající se institucionálního rámce každé klíčové priority byly schváleny v politickém procesu ve kterém členské státy hrají aktivní a účinnou roli. I v tomto případě by se mohlo namítat, že Komise je svěřováno příliš mnoho pravomocí při hodnocení případ od případu, zda byly všeobecné principy vhodně přizpůsobeny okolnostem a že existuje značné riziko návratu zpět k "syndromu nejlepší praxe", podle kterého by Komise mohla mít svévolně na mysli matici, kterou by se snažila aplikovat na všechny případy. Mohla by se zpochybňovat samotná kompetence Komise vykonávat tuto úlohu v některých konkrétnějších případech. Naopak by mohlo být argumetováno tím, že Komise by neměla motivaci vykonávat svou pravomoc a blokovat v případě nutnosti alokaci zdrojů ve prospěch priority, poněvadž politický tlak institucí EU je zaměřen pouze na finanční absorpci a nedostatky a nikoliv na kapacitu k dosažení cílů.

Tyto námitky vysvětlují, že shora uvedená změna může fungovat pouze tehdy, když bude doprovázena souborem ostatních změn. Zejména, v zájmu překonání přiměřené obavy ze "syndromu nejlepší praxe – přiměřené ve světle minulých a současných zkušeností – musí existovat silný a jasný konsensus na politické úrovni jak co do nutnosti, aby Komise měla tuto pravomoc jako podmínku samotné existence podmíněného grantového systému tak i co do povahy ekonomických institucí závislých na kontextu : posílená politická diskuze na vysoké úrovni jak v Radě Evropy tak i Parlamentu EU je nezbytná. Tato změna spolu s drastickým zvýšením kvality ukazatelů, s produkcí výročních zpráv zaměřených na výsledky a vazbou na Pakt stability a růstu, vytvoří rovněž správný tlak a motivaci pro Komisi vyjádřit důvěru, když není garantována. Kromě toho vzhledem k tomu, že členské státy (Regiony) mají lepší informace o institucích, které jsou pro jejich území nejvhodnější, může Komise důvěryhodně čelit jejich výzvám pouze tehdy, když bude mít prokazatelně na své "straně stolu", vysoce kvalifikované podnikové experty, kteří společně s dobrým chápáním národních a regionálních kontextů, mají důkladnou expertizu o klíčové s vysokým mezinárodním standardem.

Na komplexnosti ztroskotaly předchozí pokusy o reformu kohezní politiky. V průběhu vyjednávání byly upravovány a tím ztratily mnoho ze své účinnosti. Právě zde by se tento pokus o reformu doporučovaný touto Zprávou mohl snažit uspět. Pokud by se silný politický kompromis postavil na bázi politické koncepce a na koherentním návrhu na změnu priorit a řízení, mohl by možná přežít zmatek ve fázi finančního vyjednávání.

Simultánní dohoda o zdrojích, řízení a cílech

To nás zavádí k poslední předběžné otázce týkající se struktury a sekvence vyjednávání.

Průběh kohezní politiky pro každý programový cyklus se řídí třemi dokumenty stanovícími :

- strategické principy politické koncepce, priority a cíle;
- finanční rámec stanovící výši částek a alokaci zdrojů;
- předpis upravující řízení.

Analyza provedená v kapitole II doporučuje k tomu, aby vyjednávání mělo naději dospět k něčemu co se podobá komplexnímu reformnímu návrhu kohezní politiky, musí být jednání o zdrojích, řízení a cílech uzavřena současně.

Zkušenosti ukazují, že jakmile je podepsán finanční rámec, všeobecné ekonomické a politické zájmy každé členské země pohasínají a s nimi i zájem o kvalitu a efektivitu politiky ve všech ostatních členských státech. Předpisy a strategické principy se pak stanou královstvím “regionálních/územních/místních orgánů” každé členské země, které, už ze svých pravomocí, nemají zájem o efektivitu politiky kdekoliv jinde kromě své vlastní země : Ačkoliv jsou pro jejich kompetence a zkušenosti nepostradatelné, jsou tyto orgány rovněž všeobecně motivovány cílem docílit toho, aby byly ruce národních nebo regionálních orgánů co nejvolnější a předpisy a strategické principy jsou modifikovány obdobně. Pouze spojením vyjednávání o třech dokumentech lze dosáhnout vyváženého názoru ze směsice všeobecných a tématických zájmů a příspěvků. Na straně druhé je pro systém podmíněných grantů samozřejmé, že výše částek a alokace zdrojů jsou podřízeny přijetí společných priorit a pravidel pro jejich využívání.

Politická koncepce plus náhlá reforma priorit a řízení plus silný politický kompromis, spolu s vhodnou úpravou negociačního procesu mohou přivést na svět podstatně lepší kohezní politiku, kterou Unie tolik potřebuje.

IV. KONCENTRACE NA NĚKOLIK EVROPSKÝCH VEŘEJNÝCH STATKŮ

Jedním z hlavních rysů navrhované reformy politiky soudržnosti je soustředit většinu fondů (možná až dvě třetiny) do několika málo (3-4) úzce definovaných základních priorit ve všech regionech.¹

Takové soustředění zdrojů by mělo několik pozitivních účinků. Za prvé by vytvářelo celoevropské kritické množství intervencí v rámci několika priorit, které by mohly mít vliv na otázky důležité pro všechny státy Evropské unie a které by mohly vytvářet soubor přesně definovaných “evropských veřejných statků”². Za druhé účinné poskytování těchto evropských veřejných statků by mohlo přitahovat pozornost veřejnosti i politických subjektů na nejvyšší úrovni, a tím také poskytovat větší stimulaci všem, kteří se podílejí na dosahování efektivních výsledků. Vytvářelo by také výhodnější podmínky pro celoevropský proces učení. Za třetí by tato koncentrace financování umožňovala Komisi soustředit svou odbornou způsobilost na omezený počet oblastí politického působení a posilovat svou důvěryhodnost při sehrávání významnější strategické role při určování a řízení politiky soudržnosti. To je podmínkou pro to, aby Komise mohla při umísťování fondů jednat podle svého uvážení a uplatňovat efektivnější podmínky pro jejich využívání.

Soustředění zdrojů by se vztahovalo nejen na výběr priorit, nýbrž také na charakter opatření podniknutých v každé oblasti priorit. Volbou základních priorit v rámci celé Evropské unie, o nichž by se rozhodlo po diskusi na vysoké úrovni, které by se zúčastnily členské státy a regiony, a implementaci změn v určování a řízení politiky navrhovaných v následující kapitole by se posílila stimulace využívat zdroje efektivním způsobem a tam, kde mohou nejlépe přispět ke sledování cílů týkajících se účinnosti nebo sociálního začleňování.

Politická diskuse na vysoké úrovni vedoucí k volbě základních priorit by byla součástí revidovaného procesu vyjednávání o strategii, která by vedla k současnému schválení finančního rámce, strategických zásad a regulace. Tento proces je popsán v následující kapitole společně s návrhy na podíl zdrojů, které by byly vyčleněny na základní priority, a opatření k jejich určování a řízení. V této kapitole jsou předkládána tři kritéria pro výběr základních priorit (část IV.1), umožňující klást silný důraz na cíl týkající se sociálního začleňování nastolením jakési “teritorializované sociální agendy” (část IV.2), a jsou zde uváděni někteří kandidáti pro volbu navrhovaných základních priorit – “Inovace” a “Změna klimatu”, jejichž cílem je převážně zajišťování efektivnosti (část IV.3), “Migrace” a “Děti”, jejichž cílem je hlavně sociální začleňování (část IV.A), a dále “Odborná způsobilost” a “Stárnutí”, kde oba cíle mají stejný význam (část IV.5).

Předkládané možnosti by měly být považovány za příklady, jak by výše uvedená tři kritéria pro volbu měla být aplikována v praxi. Ukazují rovněž, že je možné aplikovat koncepční rámec, který je předmětem diskuse v kapitole I, a jakým způsobem je možné využít již existujících myšlenek a pokroku dosahovaného v oblasti metodiky. Zpracovaná analýza rozlišuje zřetelně zkoumané potenciální priority a odráží při tom stávající poznatky a zkušenosti. Zejména poznatky získané při zasahování regionální politiky na podporu Inovace během posledních dvou desetiletí umožňují provést hlubší vyhodnocení této možnosti.

IV.1. Kritéria pro volbu základních priorit

Pořadí priorit

¹ Pokud jde o jiné zdroje, členské státy a regiony by si podle svého vlastního uvážení mohly zvolit bez jakéhokoli omezení priority, na které by se z široké škály existujících možností podle jejich názoru bylo nejvhodnější zaměřit. Viz kapitola V, pilíř I.

² Pojem “evropský veřejný statek” se vztahuje na strategickou akci podniknutou Evropskou unií, která má tyto dva charakteristické znaky: a) tato akce má celkový účinek - díky němuž budou Unie a její politiky udržitelné - přinášející prospěch všem občanům Evropy a nejen těm, kterých se projekty podporované v rámci příslušné akce týkají; b) není možné ani žádoucí kohokoli z tohoto celkového dopadu vylučovat.

Tři zvláště důležitá kritéria, která by měla být použita při výběru základních priorit:

- Její význam pro celou Evropskou unii;
- Její místní charakter;
- Její ověřitelnost.

Pojem *Význam pro celou Evropskou unii* se vztahuje jak na důležitost dané otázky pro občany Evropy, tak na logické odůvodnění, proč by měla EU reagovat politickými opatřeními. Zahrnuje pět odlišných, ale vzájemně na sobě závislých dílčích kritérií spojených se zdůvodněním, proč by Evropská unie měla provádět politiku místního rozvoje, a se zájmy členských států..

První skupina tří dílčích kritérií je spojena s logickým odůvodněním udržitelnosti politiky soudržnosti – že tato politika je nejvodnějším a nejefektivnějším způsobem umožňujícím Evropské unii plnit svůj úkol zajišťovat rozvoj, který je součástí její existence.

- Za prvé se tato otázka musí *významným způsobem týkat blahobytu občanů Evropské unie*, a to z hlediska efektivnosti a/nebo sociálního začlenění na základě stavajících informací a předpokládaného dalšího rozvoje.
- Za druhé musí existovat silné a neuspokojené politické očekávání ze strany občanů Evropské unie, že danou otázku je nutné řešit politickými opatřeními.
- Za třetí občané Evropské unie by měli očekávat, že tuto otázku bude jako celek, anebo částečně řešit Evropská unie; čím více tomu tak bude, tím větší bude potřeba a přidaná hodnota přímého zásahu Evropské unie pro zajištění rozvoje.

Čtvrté dílčí kritérium je spojeno s dalším logickým odůvodněním politiky soudržnosti – že Evropská unie má ve srovnání s členskými státy komparativní výhodu při uplatňování kocepce místního rozvoje.

- Při porovnávání jednotlivých alternativ různých kroků v rámci politiky soudržnosti by se volba měla řídit potenciální účinností, kterou by rozpočtová intervence Evropské unie mohla mít. Vyšší přidanou hodnotu by například bylo možné očekávat, kdyby nadnárodní exogenní zásah Evropské unie zahrnoval: řešení případů vzájemné přeshraniční závislosti, snižování možnosti provádět kroky představující politiku “ožebračování svého souseda” (beggar-thy-neighbour), využívání vedlejších ekonomických účinků a podporování spolupráce a výměny informací. Přidaná hodnota bude také pravděpodobně tím vyšší, čím více bude Komise moci působit jako “centrum odborných znalostí”, které dokáže vzbuzovat důvěru při jednáních o využívání zdrojů.
- Za páté a jako poslední dílčí kritérium je při posuzování významu na úrovni Evropské unie nutné brát v úvahu politickou legitimitu volby příslušné možnosti ve smyslu potřeby zajistit, aby pro volbu dané priority existovala dostatečná podpora ze strany členských států..

Zájem členských států může být dvojího druhu. U některých z nich by tento zájem mohl spočívat ve výhodě externalizace určité odpovědnosti za vypracování pravidel pro příslušný zásah (z důvodů vedlejších ekonomických účinků a spolupráce, kompetence, důvěryhodnosti atd.), anebo ve vnímání určitého zisku spojeného se zásahem EU v rámci politiky soudržnosti. Pro jiné země by přínos mohl být nepřímý a spočívat například v zajištění náležitého řešení případných nedostatků či mezer v oblasti priorit v jiných zemích, anebo v posilování udržitelnosti EU jako celku a její schopnosti splnit očekávání v dalších zájmových oblastech, například pokud jde o integraci trhů a sjednocování měny. Ať už se zájem členských států zakládá na čemkoli, existence skutečného kompromisu mezi členskými státy při volbě několika základních priorit je také podmínkou pro dosažení dohody na úrovni Evropské unie o strategických zásadách pro každou ze základních priorit – jak z hlediska cílů, tak z hlediska institucionálních požadavků – a koherentnosti mezi politikou soudržnosti a kroky prováděnými v rámci dalších politik Společenství.

Velmi důležité je také druhé obecné kritérium, a sice že důležité je uplatňovat koncepci koncepci místního rozvoje. Navzdory nedávnému formálnímu uznání “teritoriální” dimenze Smlouvy je toto hledisko v diskusích o volbě priorit politiky soudržnosti často opomíjeno. Existuje tu nebezpečí, že tato politika bude chápána jako určitá “studnice fondů” (“pot of funds”), která je k dispozici pro jakoukoli strategii EU, a že výběr bude prováděn na základě tradičních oborových hledisek. Bylo by místo toho potřeba soustředit pozornost na to, nakolik jsou při řešení určité otázky v praxi nezbytné různé nástroje v rámci koncepce místního rozvoje – umožňující konkrétně přizpůsobit zásahy daným místům. Ve většině případů jsou pro úspěch politických opatření důležité znalosti a preference místních aktérů, protože většina institucí a uplatňovaných opatření musí být přizpůsobena daným místům. Význam uplatňování koncepce místního rozvoje se však u jednotlivých otázek liší a základní priority by proto měly být zvoleny tam, kde je to zvláště důležité.

V této souvislosti by bylo namístě zdůraznit, že k tomu, aby určitá otázka vyžadovala koncepci místního rozvoje, nestačí, že se rozsah problému v jednotlivých regionech liší. Například míra zaměstnanosti by se mohla mezi jednotlivými regiony značně lišit, ale mohlo by to být tím, že hlavní příčinou je regulace pracovního trhu, a řešení nízké míry zaměstnanosti by tak nebylo pro politiku soudržnosti prioritou. Při posuzování místního charakteru určité otázky by měly být zvažovány dva hlavní znaky, které jsou spojeny s definicí tohoto pojmu (viz Úvod a části 1.2.1 and 1.2.2): za prvé zda a do jaké míry neefektivnost, anebo problémy sociálního vyloučení vztahující se k dané otázce jsou silně závislé na kontextu; za druhé zda je nutné přizpůsobovat opatření pro řešení těchto problémů daným místům. Jak je uvedeno v Kapitole I, místní charakter problémů bývá zvláště výrazný tam, kde jsou zapotřebí změny u místních, neoficiálních institucí, což zase vyžaduje přímé a aktivní zapojení lidí v příslušném místě. Totéž platí v případě, kdy je nutné integrovat řadu oborových zásahů, k čemuž může docházet pouze na místní úrovni spojováním konkrétních veřených statků a služeb tak, aby vyhovovaly místním potřebám. A konečně místní charakter politických opatření je velmi důležitý, pokud mezi jednotlivými místy existuje vzájemná závislost a potřeba komplexní územní strategie.

Třetím a posledním kritériem pro volbu základních priorit je *ověřitelnost* definovaná jako schopnost indentifikovat a soustředit se na *konkrétní cíle* a rozvoj *ekonomických institucí*, jejichž dosažení a realizaci je možné potvrdit *ex post*. Toto kritérium je důležité vzhledem k tomu, že hlavní změna, která je u politiky soudržnosti prosazována, se z velké části soustředí na to, že při navrhování a realizaci politických opatření je významnější role přisuzována implementaci a výsledkům, a na budování institucí, které jsou nezbytné pro dosažení výsledků.

Pokud se týká cílů, základní priorita by měla za prvé jednoznačně stanovit, čeho chce Evropská unie dosáhnout. Politický kompromis na vysoké úrovni, který povede k jejich výběru, musí proto ozřejmit charakter cílů, které budou předmětem společné dohody na úrovni EU. Za druhé by mělo být možné sledovat prosazování těchto cílů prostřednictvím ukazatelů, které budou příslušným způsobem měřeny a pravidelně vykazovány a jejichž nedostatky bude možné sledovat a v průběžně opravovat. Tomuto požadavku by bylo možné snáze vyhovět (a usnadnit dohodu o souboru základních ukazatelů platných pro celou EU), kdyby Evropská unie už před tím zpracovala soubor poznatků a odborných znalostí v oblasti výběru a měření ukazatelů. A konečně, ověřitelnost by se velmi zvýšila tím, kdyby příslušné cíle mohly sloužit k vyhodnocení možných dopadů, které je navrhováno jako nedílná součást budoucí politiky soudržnosti.

Pokud se týká ekonomických institucí, může se určitá otázka stát základní prioritou v případě, kdy na evropské úrovni existuje dostatečný konsensus týkající se souboru zásad, které instituce na úrovni členských států musí splňovat, aby pro řešení příslušného problému byly alokovány fondy politiky soudržnosti. Tyto zásady musí být začleněny do Evropského strategického rozvojového rámce a jejich konkrétní uplatnění musí být ověřitelným způsobem popsáno ve smlouvě o národním strategickém rozvoji, kterou si každý členský stát musí dohodnout s Komisí (viz Kapitola V). Čím větší bude shoda na evropské úrovni o tomto souboru zásad, tím efektivnější může politika soudržnosti být. Tyto hlavní znaky se odrážejí v návrzích popsanych v níže uvedené Kapitole V.

Po objasnění tří všeobecných kritérií, která mají význam pro celou EU, je třeba vysvětlit, jakým způsobem by mohla být uplatňována v praxi, a to podrobnějším zkoumáním kandidátů, kteří by pro výběr základních priorit přicházeli v úvahu. Před tím je však nutné se ještě zabývat dalšími dvěma otázkami:

- zda by volba těchto priorit měla vycházet z “politik”, které odpovídají různým druhům veřejných statků a služeb, anebo ze „sporných bodů“ odrážejících ekonomické a sociální problémy;
- zda by se základní priority měly týkat pouze jednoho ze dvou hlavních cílů politiky soudržnosti, efektivnosti a sociálního začlenění, anebo obou těchto cílů.

Definování priorit

Priority je možné definovat různým způsobem. Jednou koncepcí by byla koncepce *založená na uplatňování politiky*, v jejímž rámci, v souladu se současnou kategorizací používanou pro politiku soudržnosti (viz tabulky 11.8-9-10), by byly priority voleny z řady různých druhů veřejných statků a služeb (vztahujících se k výzkumu, dopravě, energetice, vzdělání, sociální infrastruktuře a tak dále). Alternativou by byla koncepce *vycházející ze sporných bodů*, odvozující příslušné priority z globálních trendů anebo konkrétních problémů, před nimiž stojí EU (demografické změny, technický pokrok, postupné zhoršování životního prostředí a tak dále).

V prvním případě by politika soudržnosti financovala omezený soubor veřejných statků a služeb zahrnutých do zvolené kategorie; v tom druhém by financovala veřejné statky a služby, které jsou pro řešení zvoleného problému důležité. Zvolení první koncepce by znamenalo výhodu v tom, že by se EU specializovala na některé jasně definované služby. Její sektorový charakter by však znamenal, jak tomu dosud často bylo, zpronevřit se předpokladu, který je základem koncepce místního rozvoje: že balíky různých veřejných statků a služeb přizpůsobené daným místům představují způsob jak se vypořádat s pastí neefektivnosti a sociálního vyloučení. U této koncepce je také větší pravděpodobnost, že bude v rozporu s národními sektorovými politikami. Při volbě priorit vycházejících ze sporných bodů (problémů) je naopak mnohem větší pravděpodobnost, že bude splněno kritérium významu pro celou Evropskou unii a že budou reagovat na očekávání občanů EU. A právě tato varianta je zde navrhována.

Pokud jde o rozdíl mezi cílem efektivnosti a cílem sociálního začlenění, byly uváděny námitky, že politika soudržnosti by měla sledovat oba tyto cíle, ale že by se tak mělo dít různými a samostatnými zásahy (odstavce 1.2.2 and 1.2.3). Pro zopakování - je tomu tak za prvé proto, že vztah mezi oběma těmito cíli je komplexní, závislý na kontextu a neurčitý; za druhé pak proto, že nejvhodnější zásah u jednoho cíle nemusí nutně být tím nejvhodnějším u druhého cíle; a za třetí z toho důvodu, že pokud se pozornost omezí jeden na cíl zvýší se tím ověřitelnost a ztíží honba za ziskem³. Měla by se ve světle této zásady jakákoli základní priorita týkat pouze jednoho z obou těchto cílů?

Ať už bude zvolena jakákoli priorita, obě dimenze - efektivnost a sociální začlenění - musí mít svou důležitost. U každé priority budou téměř určitě existovat synergie a kompromisní řešení, s nimiž je nutné při tvorbě dané politiky počítat. U každé priority bude větší důraz na výsledky vyžadovat vyhodnocení dopadů z hlediska obou cílů. U jakékoli priority bude konsensus o dané politice také záviset na tom, zda dokáže dosahovat pokroku na obou frontách. Současně z důvodů uvedených výše u kterékoli priority musí být každý zásah výslovně zaměřen buď na cíl efektivnost, anebo na cíl sociálního začlenění. Stejně tak není nezbytné a pravděpodobně je i neproveditelné omezit cíl celé základní priority jenom na jeden cíl.

³ Jak je uváděno v odstavci 1.2.2, často dochází k významné synergii, past neefektivnosti a past sociálního vyloučení často existují současně a mohly by dokonce vyžadovat stejné zásahy (zejména pokud jde o budování místních institucí, a to jak oficiálních, tak neoficiálních). Ale není tomu tak vždy, protože v mnoha případech snaha o využití daných možností v plnější míře vyžaduje zásahy, které nejsou pro sociální začlenění zcela optimální. Navíc v krátkodobém a střednědobém horizontu, což je důležité pro mobilizaci názoru na veřejnou diskusi, má synergie mnohem menší význam, zatímco zkušenosti ukazují, že pokud jsou cíle neurčité, mají lidé sklon také neočekávat nic určitého a stejně tak je tolerováno obdobné chování těch, kteří rozhodují.

Existují nicméně silné důvody pro to, aby se alespoň jedna či dvě ze základních priorit primárně zaměřily pouze na jeden cíl. K ověřitelnosti dané politiky a zaměření veřejné diskuse by přispělo, kdyby bylo možné alespoň u některých evropských veřejných statků vytvářených politikou soudržnosti snadno konstatovat, že se zaměřují na zvyšování buď efektivnosti, anebo sociálního začlenění. Navíc je nezbytné zvolit alespoň jednu základní prioritu, která je primárně a viditelně zaměřena na sociální začlenění, pokud má reforma politiky soudržnosti sloužit jako příležitost zavést teritorializovanou sociální agendu. Tato volba vyžaduje silné politické zaměření a zaměření dané politiky, které může nabídnout „jednoúčelová“ základní priorita.

Je třeba poznamenat, že zaměření základní priority na jeden ze dvou cílů neznamena, že bude výhradně spojena s jedním ze dvou různých fondů, regionálním (ERDF) a sociálním (ESF), které v současné době tvoří většinu rozpočtu politiky soudržnosti. Pokud by současná konfigurace fondů měla být zachována – jak to naznačuje zpráva (viz kapitola V, pilíř 2) – tyto dva fondy by se specializovaly (s mnoha přesahy) na dva typy zásahů: „tvrdé“, zahrnující z velké části investice do infrastruktury v rámci regionálního fondu, a „měkké“, zaměřené na posilování lidských zdrojů v rámci sociálního fondu. Oba typy budou potřeba v jakékoli komplexním zásahu zaměřeném na základní prioritu, ať už bude jeho cílem efektivnost, anebo sociální začlenění.

Při těchto úvahách byly jako relevantní příklady zvoleny dvě priority, jejichž cílem je efektivnost – Inovace a Změna klimatu – dvě, jejichž cílem je sociální začlenění – Migrace a Děti – a dvě, u nichž oba tyto cíle mají svůj význam - Odborná způsobilost a Stárnutí. Tyto priority jsou posuzovány na základě výše uvedených všeobecných kritérií. Nejprve však je třeba zdůvodnit, proč by bylo třeba se výrazně zaměřit na sociální začlenění a dospět k teritorializované sociální agendě.

IV.2. Proč je třeba se zaměřit na cíl sociálního začlenění: směrem k teritorializované sociální agendě.

Zpráva uvádí koncepční zásady (odstavce I.2.2 a I.5) a některé důkazy (odstavec II.3.1), z nichž vyplývá, že politika soudržnosti dostává za úkol úžeji zaměřený sociální úkol (odstavec I.3). Tato vlákna se v další části spojují v návrhu teritorializované sociální agendy.

Poevropštění a teritorializace sociální agendy

Zdůvodnění hovořící ve prospěch teritorializované sociální agendy zaměřené na sociální začlenění je možné objasnit ve čtyřech krocích.

Za prvé v průběhu minulého desetiletí došlo v Evropské unii k určitému snížení regionálních disparit v průměrném HDP na jednoho obyvatele, ale je zřejmé, že z hlediska jednotlivců v jakémkoli opatření zaměřeném na sociální začlenění na národní úrovni došlo jen k malému zlepšení, anebo k němu nedošlo vůbec. Z omezených dat, která jsou k dispozici (odstavec I.2.3), vyplývá, že v členských státech EU po určitém poklesu do roku 2000 nerovnost v příjmu od té doby v mnoha zemích vzrůstala. Riziko chudoby dosahovalo v rámci celé EU za poslední desetiletí ⁴ v průměru 15-16 % se zřetelnými rozdíly mezi jednotlivými členskými státy (viz tabulka IV.1). Neobjevila se žádná automatická souvztažnost mezi růstem a nerovností v příjmu, popírající předpoklad, že po nárůstu HDP na jednoho obyvatele v prvních fázích rozvoje by s pokračujícím rozvojem měla nerovnost v příjmu tendenci se snižovat.

⁴ Riziko chudoby se vztahuje k disponibilnímu (čistému) příjmu upravenému se zřetelem ke skladbě domácnosti, který je nižší než 60 % národního mediánu: pojem „riziko“ se vztahuje ke skutečnosti, že to, zda se „chudoba“ skutečně projeví, anebo neprojeví, závisí na dalších charakteristických znacích života každého jednotlivce (viz koncepce multidimenzionality uvedená níže). Viz Eurostat, dokument "At-risk-of-poverty rate after social transfers - total" [Míra ohrožení rizikem chudoby po sociálních transferech – celkem] dostupný na internetové adrese: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=welcomeref&open=/&product=REF_SD_SC&root=REF_SD_SC&depth=3.

Table IV.1: Multidimenzionální opatření v rámci sociálního začlenění: vybrané ukazatele v roce 2007(*)

Země	Příjem		Vzdělání		Zdravotnictví	Zaměstnanost
	Národní míra ohrožení rizikem chudoby ⁽¹⁾	Národní práh ⁽²⁾	Osoby s předčasně ukončenou školní docházkou ve věkové skupině 18-24 ⁽³⁾	Nízký stupeň dosažené gramotnosti u 15 letých studentů ⁽⁴⁾	Disparita v dostupnosti péče ⁽⁶⁾	Regionální disparita v míře zaměstnanosti ⁽⁷⁾
	(podíl v %)	(PPS v euro)	(podíl v %)	(podíl v %)	(procento)	(podíl v %)
Rakousko	13	22 296	10,9	21,5	3,3	3,4
Belgie	15	20 822	12,3	19,4	18,0	8,7
Bulharsko	14	-	16,6	51,1	-	7,3
Kypr	16	20 300	12,6	-	13,2	-
Česká republika	10	10 505	5,5	24,8	7,0	5,2
Dánsko	12	20 592	12,4	16,0	1,0	-
Estonsko	18	7 205	14,3	13,6	4,6	-
Finsko	13	18 879	7,9	4,8	5,2	5,4
Francie	13	19 147	12,7	21,7	7,2	7,5
Německo	13	19 155	12,7	20,0	-	5,2
Řecko	21	14 201	14,7	27,7	4,0	3,7
Maďarsko	16	7 751	10,9	20,6	4,9	9,1
Irsko	18	20 025	11,5	12,1	3,9	-
Itálie	20	17 714	19,3	26,4	4,4	16,0
Lotyšsko	23	5 734	16,0	21,2	4,9	-
Litva	20	5 904	8,7	25,7	3,5	-
Lucembursko	14	36 136	15,1	22,9	2,0	-
Malta	14	14 798	37,6	-	4,3	-
Nizozemí	10	21 012	12,0	15,1	3,0	2,2
Polsko	19	6 416	5,0	16,2	2,1	5,1
Portugalsko	18	10 954	36,3	24,9	8,7	3,1
Rumunsko	19	-	19,2	53,5	-	3,6
Slovensko	12	7 563	7,2	27,8	8,0	8,6
Slovinsko	12	15 753	4,3	16,5	1,5	-
Španělsko	20	15 819	31,0	25,7	4,5	7,8
Švédsko	12	19 045	12,0	15,3	3,7	2,9
Spojené království	19	22 520	13,0	19,9	1,7	5,5

Zdroj: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

(*) Tyto ukazatele jsou vybrány z ukazatelů přijatých na úrovni Evropské unie s cílem monitorovat cíle sociální ochrany v oblasti sociálního začlenění a

(1) podíl obyvatelstva pod národním prahem (60% příjmu vyrovnaného podle mediánu).

(2) 60% mediánu příjmů u dvou dospělých osob se dvěma závislými dětmi při paritě kupní síly.

(3) Podíl celkového počtu obyvatel ve věku 18-24 let, kteří mají nanejvýše nižší středoškolské vzdělání a neabsolvovali další vzdělávání či školení.

(4) Podíl studentů posuzovaných na úrovni 1 (ze 6) či nižší podle mezinárodního výzkumu OECD PISA.

(5) Dostupnost péče je měřena podle vlastních výpovědí dotazovaných osob neuspokojenou potřebou zdravotní péče z těchto důvodů: finanční překážky, čekací doby, je nutné cestovat na příliš velkou vzdálenost.

(6) Ukazatel výchylek míry zaměstnanosti v různých regionech na úrovni NUTS 2.

Existují další dimenze životního blaha, které podle argumentace obsažené v této zprávě jsou nezbytné pro posuzování a uspokojivé řešení sociálního začlenění. Také zde existuje značná nerovnost. Tabulka IV.1 například ukazuje s odkazem na prahové hodnoty v rámci celé Evropské unie, že v roce 2007 podíl osob s předčasně ukončenou školní docházkou (které absolvovaly nanejvýše nižší středoškolské vzdělání) ve věkové skupině 18-24 let činil více než 10 % (v některých případech o mnoho více) v 21 z 27 členských států. Ve více než polovině členských států více než jeden z pěti patnáctiletých studentů dosahuje úrovně gramotnosti na nejnižším konci

stupnice. Důležité jsou také rozdíly v rámci jednotlivých zemí, jak ukazuje tatož tabulka, týkající se dostupnosti zdravotní péče měřené neuspokojenou potřebou zdravotní péče zjišťovanou na základě vlastních výpovědí dotazovaných osob. Informace, které jsou k dispozici, navíc naznačují velké podíly jedinců, kteří pociťují stres týkající se více než jednoho důležitého aspektu jejich životního blaha⁵.

Na regionální úrovni existují velké rozdíly v míře zaměstnanosti (tabulka IV:1) i v riziku míry chudoby s vysokými hodnotami v některých poměrně prosperujících regionech. Meziregionální nerovnosti v příjmu mají tendenci převládat nad rozdíly mezi regiony (odstavec II.3.1).

Za druhé se toto přetrvávání nerovnosti odráží v řadě faktorů, které vyvolávají u evropských občanů zvýšené obavy: v problému globalizace a sjednocování trhů a měn (a nyní i problém finanční krize a jejích důsledků), před kterým stojí jak regiony, tak konkrétní skupiny obyvatel; v obavách z toho, že nebudou využity příležitosti, které tyto globální změny nabízejí, ale že dojde k zaostávání; v tlaku migračních toků; ve vnímání ohrožení kulturní identity; a dále v rostoucích omezeních národních rozpočtů majících dopad na dodržování závazků týkajících se sociální péče.

Všechny tyto faktory vyvíjejí rostoucí tlak na Evropskou unii, aby posilovala svou sociální agendu a řešila problém sociálního vyloučení, jak je symbolicky vyjádřeno explicitním odkazem na její omezování v nové smlouvě představující jeden cíl unie.

Za třetí Evropská unie dosud řešila sociální agendu především s odkazem na problémy zaměstnanosti a trhu. Tato skutečnost je centrálním aspektem a zasluhuje si pozornost, která je tomuto faktu věnována (včetně zahájení iniciativ prostřednictvím politiky soudržnosti), zejména v dobách krize. To je však pouze jedna z několika dimenzí sociální agendy. Především problém sociálního začlenění byl řešen v rámci sociální ochrany a procesu sociálního začlenění, otevřenou metodou koordinace vycházející z dobrovolných závazků členských států. V rámci tohoto procesu bylo dosaženo důležitých výsledků z hlediska metodiky, byly stanoveny měřitelné ukazatele a směrnice, některé země byly upozorněny na tento problém a byla vyvolávána diskuse založená na faktech a číslech. Existuje však závažná mezera mezi „cíli a úsilím členských států a skutečnou implementací politik“⁶ Navzdory stanovenému cíli se v rámci tohoto procesu nepodařilo mobilizovat širokou škálu aktérů a vyvolat všeobecný politický zájem. Často zůstával elitářský a důležitá zlepšení v jeho metodice nebyla plně využita.

Stejně tak měl i rámec sociálního začlenění pouze omezený dopad na využívání zdrojů politiky soudržnosti. V období 2007-2013 se prostřednictvím sociálního fondu vynaloží méně než 3 % těchto zdrojů na „zlepšení sociálního začlenění znevýhodněných osob“ (většinou na jejich integraci do zaměstnání) (viz tabulku II.8). Další významné prostředky se vynakládají prostřednictvím regionálního fondu na „sociální infrastrukturu“ (4.9%) – většina z nich na vzdělávání a zdravotnictví, ale také na péči o děti a bydlení – a na jinou infrastrukturu, která může mít velký význam pro řešení deprivace a nerovností (6.3% na vodní hospodářství, rozvody a úpravu vody a 1.8% na nakládání s komunálním a průmyslovým odpadem) (Tabulka II.9). Nejsou však nutně zaměřeny na cíl sociálního začlenění, ani nemusí být nutně integrovány na místní úrovni s poskytováním dalších služeb zaměřených na odstranění pastí sociálního vyloučení na různých místech.

Za čtvrté, jak se uvádí v odstavci I.3, současná situace, kdy EU má suverenitu v oblasti trhů a liberalizace a členské státy mají suverenitu v oblasti sociální péče, se stává ve stále větší míře neudržitelnou. Sociální politiky členských států jsou stále více omezovány všeobecným rozpočtovými závazky a pravidly. Kulturní a jazyková různorodost omezuje vnitřní mobilitu jako prostředek efektivního poskytování dalšího zdroje sociální ochrany. Současně evropští občané připisují přímým zásahům Evropské unie – a

⁵ Viz Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B. a Nolan, B. (2007) a první evropský průzkum kvality života (First European Quality of Life Survey).

⁶ Viz Společná zpráva o vývoji v oblasti sociální ochrany a sociálního začlenění za rok 2006. Podobné závěry je možné nalézt ve Sdělení Komise z roku 2008 k „Obnovené angažovanosti za sociální Evropu“: „Navzdory závazku Rady Evropy v roce 2000 << zasadit se rozhodujícím způsobem o eliminaci chudoby>> neexistují žádné známky celkového snižování míry chudoby v EU... a nerovnosti v oblasti zdravotní péče (kratší doba života, horší zdravotní stav u znevýhodněných skupin osob)“ dále přetrvávají (str. 4).

někdy je k tomu vyzývají politici na národní úrovni, kteří dychtí po tom, aby se nezbytné institucionální změny jevíly jako vnější omezení – negativní dopady zvýšené konkurence, tlaku na národní rozpočty, migrace a tak dále. Pro udržitelnost EU a jejích politik musí evropští občané bez ohledu na to, v jakém regionu žijí, také vidět, že EU provádí určitou efektivní politiku s cílem řešit jejich obavy; všichni musí být dostatečně přesvědčeni o tom, že na zajištění rovného přístupu k příležitostem vytvářeným sjednocováním bez ohledu na to, kde žijí, vynakládá Evropská unie v rámci určité politiky stejné úsilí, jaké vynakládá na sjednocování. Evropská unie nemůže dopustit, aby se sociální začlenění nezlepšilo.

Teritorializovaná sociální agenda nabízí Evropské unii příležitost reagovat na výše nastíněný problém. Otevřená metoda koordinace, která poskytuje pevný metodický základ (viz níže), nepostačuje k tomu, aby se s tímto problémem dokázala vypořádat. Zásahem Evropského soudního dvora je možné zrušit národní předpisy, které vedou k nepříznivým výsledkům v sociální oblasti, ale nemůže pozitivně vytvářet nové předpisy, které daný problém řeší. Možnost předání suverenity týkající se zásahů v oblasti sociální péče Evropské unii, tak jako je tomu v ekonomických oblastech, není schůdná z důvodu kulturní různorodosti a různým národním cílům a sociálním modelům i z důvodu chybějící politické legitimacy vlády na úrovni Evropské unie. Koncepce místního rozvoje je přípustný a efektivní prostředek jak se s touto situací vypořádat. Je to progresivní koncepce poskytování veřejných statků a služeb řešících četné dimenze sociálního začlenění. A je to prostředek, který je kompatibilní se současnou architekturou Evropské unie. Může současně působit na třech úrovních vlády: na úrovni Evropské unie určovat celkovou strategii, priority a cíle, kontrolovat, podporovat a prosazovat opatření zaměřená na výsledky a vzdělávání a mobilizovat aktéry; na národní a regionální úrovni přizpůsobovat strategii a cíle konkrétním cílům a institucionálnímu kontextu a vybírat projekty; a na místní úrovni navrhopvat projekty se zřetelem ke konkrétním potřebám, znalostem a preferencím na jednotlivých místech.

Politika soudržnosti může současně poevropštit (reálným a opatrným způsobem) a teritorializovat sociální agendu. Může umožnit Evropské unii reagovat na rostoucí poptávku po větší angažovanosti v oblasti sociální agendy, a současně přitom vyzkoušet moderní způsob jak prosazovat vícedimenzionální sociální začlenění. Může také mít další pozitivní efekt. Vytvářením nové solidarity a nového „sžívání se“⁷ mezi občany na úrovni celé Evropské unie a postupným snižováním jejich obav z důsledků integrace (zejména pokud bude zaměřena na takové problémy, jako je například migrace, viz níže) může přispět k tomu, že bude položen základ pro větší mobilitu občanů a práce, která může sama o sobě z dlouhodobého hlediska představovat další zdroj sociální ochrany.⁸

Vycházet ze současné báze znalostí

Při vytváření teritorializované sociální agendy by politika soudržnosti nezačínala úplně od začátku. Především by mohla vycházet z vlastních zkušeností a shrnout ponaučení z těch členských států, které při implementaci politiky soudržnosti anebo svých vlastních regionálních politik zkoušely uplatnit koncepci místního rozvoje zaměřenou na sociální začlenění. Může pak vycházet z měření, metod a myšlenek rozvíjených v rámci procesu sociálního začleňování.

Z tohoto procesu lze vyvodit pět poučení⁹.

- *Vícerozměrový* charakter sociálního začlenění vyžaduje měření jak standardů, tak nerovností nejen ve vztahu k příjmu, nýbrž také k široké škále ukazatelů představujících mnohočetné aspekty životního blaha. Byl vypracován *systém strovnatelných ukazatelů indicators* v různých členských státech (nyní revidovaných Laekenských indikátorů¹⁰, z nichž jsou převzata čísla v tabulce IV.1), který se zaměřuje na to, aby byl „komplexní“ a „vyvážený“ a zahrnoval příjmy, práci, vzdělání, materiální nedostatek,

⁷ Sžívání se zde znamená „citová pouta mezi členy určité skupiny“: viz odstavec I.3 a zejména poznámku 155.

⁸ K této otázce viz D'Antoni, M., Pagano, U. (2008).

⁹ Viz zejména Marlier a kol. (2007).

¹⁰ Revidovaný soubor Laekenských indikátorů, které se v současné době používají v otevřené metodě koordinace, zahrnují: 11 hlavních ukazatelů na národní úrovni (riziko chudoby, pracovní podmínky, vzdělávání, bydlení, zdraví a materiální nedostatek), 3 sekundární ukazatele (rozčlenění rizika chudoby podle osobní charakteristiky a úrovně vzdělání) a 11 kontextových ukazatelů (většinou měření příjmů a pracovní nerovnosti).

bydlení a zdravotní oblast. Tyto ukazatele jsou většinou „objektivní“, ale existují také další týkající se „subjektivních měření“¹¹.

- Výběr *ukazatelů* splňuje výše nastíněné *požadavky* (odstavec I.2.2) a vznikly určité představy o tom jak postupovat dále; data pro tyto ukazatele poskytuje Eurostat (z velké části ve formě šetření EU o příjmech a životních podmínkách domácností - EU-SILC, ale také v rámci výzkumu evropského trhu práce), většinou na základě průzkumů vzorku domácností. Výběr ukazatelů silně odráží hlavní účel této aktivity, kterým je možnost srovnání situace v různých zemích.
- Vznikl názor, že znevýhodnění je nutné posuzovat ve vztahu nejen k národním standardům, nýbrž také ve vztahu ke standardům EU jako celku (prahové hodnoty v rámci celé EU), chápaným přinejmenším jako kontextové informace, ke kterým je pro provádění dané politiky nutné přihlížet. I když si občané Evroské unie utvářejí svá očekávání a vnímají svá práva ve vztahu ke své vlastní národní společnosti, v rostoucí míře však vnímají “Evropskou společnost”. Bude tomu tak tím více, čím více a déle bude probíhat sjednocování trhů a měn. Důležitou roli hrají odchylky v životních úrovních v jednotlivých zemích EU, kdy “bohatí v nejchudších zemích na tom objektivně budou stejně špatně, anebo ještě hůře než skupiny osob s nízkými anebo středními příjmy v bohatších zemích a budou se cítit podle toho”¹². Tato situace pravděpodobně povede ke vzniku narůstajícího napětí.
- Nepochybně je uznáván význam *subnacionálního rozměru*, tj. že znevýhodnění by měla být měřena u členských států jako celku, ale také u regionů v rámci těchto států, vzhledem k zřetelnému teritoriálnímu soustředění nerovnosti, která v Evropě existuje. Vzhledem k tomu, že v současné době chybí příslušná data, revidované Laekenské indikátor zahrnují pouze regionální disparity u míry zaměstnanosti.
- *Vyhodnocení dopadů, mobilizace aktérů a mainstreaming* jsou silně prosazovány ze strategičtějších důvodů. Ozývají se námitky, že vytvářením odpovídajícího systému měření a vykazování by úvahy týkající se sociálního začlenění měly ovlivnit veřejné zásahy do všech oblastí politických opatření. Aby k tomu došlo, je nutné nejdříve vytvořit systematický postup pro vyhodnocování dopadů, aby bylo možné mobilizovat příjemce opatření v rámci příslušné politiky a veřejnost jako celek. Pokud se tak stane, je možné postupně shromáždit systematické poznatky o tom, jak různé zásahy ovlivňují sociální začlenění, a jejich předáním do procesu vytváření politik vzniká prostor pro dosažení trvalých výsledků.

Aby politika soudržnosti mohla v rozsáhlém měřítku těžit z těchto poučení a vhodným způsobem reagovat na úkol nastíněný v této zprávě, je třeba uskutečnit zásadní reformu v jejím řízení, jak je navrhováno v kapitole V. Pro sledování cíle sociálního začlenění je zvláště důležité zahrnout do procesu vytváření dané politiky tři vzájemně se posilující hlavní prvky: *systém robustních ukazatelů a cílů; mobilizaci relevantních aktérů na místní úrovni; a dále vyhodnocování potenciálních dopadů*. Vzhledem k jejich roli, pokud se týká sociálního začlenění, je užitečné v každém případě dále rozvíjet všeobecné myšlenky načrtnuté v odstavci I.2.4.

Systém robustních ukazatelů a cílů

Systém ukazatelů představuje “nejtěžší” součást trojúhelníku, který je třeba vytvořit, ale je nezbytně potřeby pro zlepšení ověřitelnosti.

¹¹ Viz evropský průzkum kvality života (European Quality of Life Survey)

¹² Toto jsou výsledky, které vyšly najevo v rámci prvního evropského průzkum kvality života (First European Quality of Life Survey), str. 36.

Nejdůležitější je nepochybně využívání ukazatelů pro účely dané politiky, jejímž cílem je snížit podíl lidí, kteří “nedosahují základních standardů” z vícedimenzionálního hlediska¹³. Příslušnou politiku je možné navrhnout, implementovat a sledovat pouze prostřednictvím ukazatelů. V této souvislosti jsou zvláště důležité trojí omezení těchto indikátorů. Za prvé z toho důvodu, že měřitelnost je obtížná, existuje zde riziko, že různé dimenze životního blaha, které je předmětem posuzování, budou zachyceny pouze částečně, a tak je třeba v uplatňované politice počítat s jistou systematickou odchylkou. Za druhé existuje riziko výběru ukazatelů způsobem odshora dolů bez zahrnutí místních informací a přihlédnutí k tomu, co je na příslušném místě považováno za nejdůležitější. Za třetí existuje riziko, že změny v jednotlivých ukazatelích, k nimž dojde v průběhu implementace politiky, budou interpretovány jako známky dopadu této politiky a že budou ignorovány všechny další faktory, které to případně mohly způsobit. Jak už bylo dříve uvedeno, politika soudržnosti s sebou běžně přináší všechna tato rizika.

Podobné problémy nastávají při stanovování základních standardů pro různé dimenze životního blaha¹⁴. Za prvé, když jsou standardy stanoveny s odkazem na dané ukazatele a jsou převedeny na cíle politiky, může určitá systematická odchylka, jak se uvádí výše, být důležitá, což také vytváří prostor pro politickou manipulaci. Za druhé by tyto standardy měly odrážet, jak zdůrazňuje definice sociálního začlenění, sociální dohodu dosaženou v rámci “spravedlivého procesu s účastí všech”. Tento požadavek je těžké respektovat a standardy by klidně mohly být stanovovány způsobem odshora dolů a neodrážet skutečné místní preference a potřeby. Za třetí mohou být standardy závislé na kontextu (například v případě požadavků na bydlení, které se liší podle klimatu), takže by možná bylo nutné je upravit s přihlédnutím k této skutečnosti.

V současné době umožňuje řešit tyto problémy rychle se zvětšující soubor mezinárodních zkušeností (včetně zkušeností dokládáných samotnou Evropskou unií), který může pro politiku soudržnosti posloužit jako určité vodítko¹⁵.

Zejména zkušenosti získané v rámci procesu sociálního začleňování naznačují, že nejdříve by měl být stanoven soubor základních ukazatelů, a to stejným způsobem jako v případě Laekenských indikátorů. Vzhledem k neuspokojivému charakteru současného systému ukazatelů politiky soudržnosti je nutné přihlédnout k požadavkům [na tyto ukazatele], například že mají¹⁶:

- umožňovat “zachytit podstatu problému”;
- umožňovat “jasnou a uznávanou normativní interpretaci” (tj. že “posun v konkrétním směru... je pozitivním výsledkem”);
- být robustní a umožňovat statistickou validaci;
- reagovat “na zásah dané politiky, ale nemají být předmětem manipulace”;
- být “aktuální a umožňovat přezkoumání”.

Bylo také navrhováno¹⁷ zlepšení systému Laekenských indikátorů, které mohou být v kontextu politiky soudržnosti užitečné: a) zavést regionální - a subregionální – rozčlenění pro maximální množství ukazatelů, a to větším využíváním administrativních dat; b) zvýšit komplexnost ukazatelů c) zlepšit pokrytí jednotlivých dimenzí sociálního začlenění a d) podporovat využívání ukazatelů “nezávislými výzkumnými pracovníky” a širokou veřejností.

¹³ Interpersonální cíl musí být definován také ve vztahu k ukazatelům.

¹⁴ Obdobný problém opět existuje při určování interpersonálního cíle, protože je rovněž nutné stanovit výsledné cíle.

¹⁵ Viz webovou stránku www.OECD.org/progress globálního projektu OECD zabývajícího se měřením pokroku v různých společnostech: část týkající se „báze znalostí“ obsahuje odkaz na stovky dokumentů a zkušeností velmi různorodého charakteru vztahujících se ke zpracovávání, analýze a využívání ukazatelů životního blaha pro účely určité politiky. Viz také Marlier a kol. (2007) a podkladový materiál pro zprávu Alkire, S. a Sarwar, M.A (2009).

¹⁶ Viz Marlier a kol. (2007), str. 40-42.

¹⁷ Tamtéž.

Existuje také velký prostor pro to, aby členské státy vypracovávaly doplňkové, pomocné národní ukazatele. Na rozdíl od toho, k čemu dochází dnes, by se při tom od nich mělo vyžadovat, aby reagovaly na soubor požadavků, jako jsou například ty, které jsou uváděny výše, s tím, že Evropská komise by zajišťovala technickou pomoc a dohled. Je také třeba vytvořit prostor pro to, aby si jednotlivá místa a společenství mohla zvolit vlastní své ukazatele. V případě sociálního začlenění má struktura zdola nahoru (od jednotlivého k obecnému) zjevně větší rozsah. Mezinárodní zkušenosti ukazují, že tato koncepce je proveditelná, že může být integrována s používáním několika ukazatelů uplatňovaných v širším prostorovém měřítku. Stejně tak zde existuje potřeba vytvářet “prostor pro politiku” na národní a na místní úrovni s cílem přispívat k rozvoji jak národních, tak evropských standardů. Prioritou by při implementaci politiky mělo být vypracovávání evropských standardů. Zpětná vazba z místní úrovně na úroveň Evropské unie a diskuse o základních a komunitárních ukazatelích by podporovala a usnadňovala srovnávání příležitostí a výstupů týkajících se různých dimenzí a tvořila by součást procesu stanovování dohodnutých základních standardů.

Efektivnost systému ukazatelů a cílů je možné zvýšit vyhodnocováním dopadů a mobilizací místních aktérů. Vyhodnocování dopadů je jediný způsob umožňující náležitě prozkoumat důsledky a vyhnout se chybnému interpretování ukazatelů jako měrných jednotek dopadu, zatímco mobilizace příjemců představuje jediný způsob jak zajistit poptávku po vyhodnocování dopadů a jeho využívání. Mobilizace příjemců současně představuje způsob umožňující brát v úvahu místní znalosti a preference při volbě jednotlivých ukazatelů a standardů, vytvářet nové ukazatele vycházející z místních podmínek a stanovovat příslušné standardy, a dále vyvíjet tlak na změnu již zavedených ukazatelů a standardů. Mobilizace a vyhodnocování dopadů mohou společně zajistit kontrolu nad potenciálně škodlivými důsledky toho, že ukazatele nejsou opravdu komplexní, a to zdůrazňováním těchto problémů, vyvíjením tlaku na úpravu ukazatelů a tím, že je budou doplňovat kvalitativním posuzováním toho, “co se skutečně děje s deprivací v dané dimenzi”.

Mobilizace místních aktérů na místní a evropské úrovni

Návrh spolehlivého, avšak pružného a smíšeného systému ukazatelů je úzce spojen s mobilizací významných aktérů. U tohoto problému je opět možné vyvodit určité ponaučení ze zkušeností získaných v rámci otevřené metody koordinace, ale jak už bylo řečeno, proces učení by se měl stát součástí “spíše politického krevního řečiště národní a evropské diskuse než být uzavřen v procesech otevřené metody koordinace”¹⁸.

Bylo zjištěno, že navzdory každoročním kulatým stolům o chudobě a sociálním začlenění a dalších krocích se strategická koncepce Evropské unie “stále ještě zdá být velmi daleko od toho, co se děje na zemi”¹⁹. Je nepochybně nezbytné větší zapojení subjektů zastupujících sociální zájmy na úrovni EU a národních úrovních v souladu s mandátem Rady Evropy z roku 2002 “mobilizovat všechny relevantní orgány”. To by však měl být pouze mezistupeň směrem ke konečnému cíli mobilizovat potenciální příjemce politiky a místní pobočky těchto orgánů na všech místech, kde dochází k zásahu. Měly by pro ně být vytvořeny podmínky umožňující jim aktivně se podílet na příslušném procesu v rámci dané politiky, na zjišťování nejvýznamnějších dimenzí, kterými je třeba se na každém místě zabývat, i způsobu jak je měřit, na navrhování zásahů a na posuzování jejich dopadů. Aby bylo možné se dále posunout tímto směrem, měly by se vzít v úvahu zkušenosti získané z řady pilotních a modelových projektů realizovaných v rámci programů boje proti chudobě uskutečňovaných v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století, které se probíhaly v malém měřítku a měly velmi místní charakter a kterými se podařilo zapojit také místní aktéry.²⁰

Bylo by třeba indentifikovat požadavky na mobilizaci a vyzvat členské státy, aby se ve svých “smlouvách” s Evropskou komisí zavázaly je splnit. Evropská komise by se však také ujala úkolu přímo

¹⁸ Viz Liddle, R. (2007a).

¹⁹ Viz opět Marlier a kol. (2007), str. 231.

²⁰ Viz opět Marlier a kol. (2007).

zvyšovat informovanost veřejnosti a podporovat zapojování se do tohoto procesu organizováním pracovních seminářů a “shromáždění” v rámci celé Evropské unie na místech, kde mají příslušné priority zvlášť velký význam. Informace a data by měly být předmětem analýz a diskusí a by měly být prezentovány a porovnávány možnosti a výsledky diskutované politiky. Takovým akcím by velmi pomohla účast představitelů tvůrců politiky a příjemců z dalších zemí, kde se řeší podobné problémy. Tato metodika už je součástí sady nástrojů politiky soudržnosti, ale není dostatečně využívána a dosud se neopírala o důkladnou expertizu Evropské komise v otázce příslušných priorit. Návrhem a realizací modelu vyhodnocování dopadů co největšího počtu místních projektů by se navíc zvýšila účast na tomto procesu na místní úrovni a dosáhlo by se jeho větší pragmatičnosti.

Vyhodnocování potenciálních dopadů

Vyhodnocování potenciálních dopadů představuje třetí metodický pilíř, který je třeba vytvořit a uplatňovat vždy, kdy je to proveditelné. Tato metoda je častěji uplatňována v oblasti sociální politiky, kde byl shromážděn soubor zkušeností, který by se měl začít používat v politice soudržnosti. Představa je taková, že projekty týkající se sociálního začlenění a financované v rámci politiky soudržnosti by se předkládaly k vyhodnocení dopadů pokud možno s využitím kontrafaktuálních metod. Jak tvrdí zpráva (viz Box LA a Kapitola V, pilíř 7), toto vyhodnocování by nemělo být navrhováno a uplatňováno po zahájení příslušných zásahů, nýbrž by mělo být perspektivní, tj. mělo by být vytvářeno v době, kdy jsou určovány cíle a kdy je vypracována příslušná politika.

Tím, že vyhodnocování dopadů bude perspektivní, zaměřené na budoucnost, může se nejen zvýšit pravděpodobnost, že přinese jasné výsledky, ale může mít také užitečný vzdělávací účinek. Může zaměřit pozornost na cíle (které často mají tendenci “ztrácet se” ve složitém procesu místního partnerství) a na kritéria pro výběr příjemců a může zlepšit sběr dat. Je to způsob jak lépe využít znalostí nezávislých odborníků. Proces učení vytvářený vypracováním perspektivního vyhodnocování dopadů a podporovaný jeho výsledky může zlepšit danou politiku a poskytnout dobrý základ pro mobilizaci místních aktérů. Členské státy se musí zavázat k tomu, že budou toho vyhodnocování používat a že budou, spolu s regiony, zodpovídat za jeho vypracování a uplatňování. Evropská komise by však měla mít příležitost, vlastní, interní odbornou způsobilost a prostředky k tomu, aby zavedla vyhodnocování dopadů u konkrétních projektů, kdykoli bude požadováno, a podporovala veřejnou diskusi v rámci celé Evropské unie o jeho výsledcích (viz kapitola V, pilíř 7).

IV.3. Otázka cíle efektivnosti

IV.3.1 Důvody pro “Inovaci”

Inovace je důležitým zdrojem růstu produktivity a ekonomické efektivnosti. Ve své širší definici zahrnuje jakoukoli diskontinuitu – diskontinuitu technologií, organizací a institucí²¹ – v chodu hospodářství a společnosti²². Užší definice, ta, která je používána zde, zahrnuje ty změny, které mají (přímý) dopad ve vynalézání technologií pro všeobecné použití, anebo v jejich zavádění v určité konkrétní oblasti (podnikání, zdravotnictví, životní prostředí, kultura a tak dále)²³. U inovace a výzkumu, který k ní může vést, často dochází k tomu, že je společnost neprodukuje v dostatečné míře z důvodů dobře známé neúspěšnosti na trhu, radikální nebo Hayekovské nejistoty, anebo z důvodů asymetrie informací. Vyžadují zásah veřejnosti, který zase často končí neúspěchem²⁴.

²¹ Viz OECD (1996).

²² Z tohoto hlediska jsou politiky místního rozvoje jako celek politikami zaměřenými na inovaci. K této otázce viz Seravalli, G (2008).

²³ K této otázce viz Foray, D. (2008). Tato užší definice je definicí, která se obecně používá v rozsáhlé literatuře, která zkoumá dopad úsilí zaměřeného na inovování a náklady na inovaci (a výzkum, který inovace zpočátku vyžaduje). K úrovni a růstu HDP: viz například Sala-i-Martin, X. (1996); Aghion, P. a Howitt, P. (1992, 1998); Roemer, J.E. (1986).

²⁴ Viz podkladové materiály pro zprávu, které zpracoval Seravalli, G. a Landabaso, M. (2009) a Bonaccorsi, A. (2009). „Hayekovská nejistota“, na níž odkazuje druhý z autorů, sleduje teorii navrženou von Hayekem (1945), vztahující se k

V následujícím textu jsou uváděny důvody pro to, aby inovace (při použití výše uvedené užší definice) byla základní prioritou politiky soudržnosti za předpokladu, že její cíle jsou účelově zaměřené a že v kontextu reformy řízení navrhované v kapitole V budou zavedeny klíčové změny.

Potřeba celkové evropské strategie

Už nyní existují pádné důvody podporovat zařazení inovace jako jedné položky do rozpočtu EU. Při globálním pohledu existuje značný rozdíl mezi EU a jejími dvěma hlavními konkurenty, Spojenými státy a Japonskem, i když se tento rozdíl zmenšuje a odráží se v růstu produktivity. V období let 2005-2007 si Spojené státy udržovaly svůj náskok u 12 ze 17 ukazatelů, pro které jsou k dispozici srovnatelná data (s tím, že k hlavním výjimkám patří absolventi vědeckých a technických oborů a zaměstnanost v průmyslové výrobě se střední a vysokou úrovní technologie). Totéž platí o Japonsku²⁵. Srovnání v rámci delšího období naznačuje, že EU snižuje tento rozdíl oproti Spojeným státům ve všech ukazatelích s výjimkou podnikového VaV a patentů registrovaných Evropským patentovým úřadem a v rámci smlouvy o patentové spolupráci (úmluvy PTC).

Hlavní rozdíl ve schopnosti inovovat v Evropské unii přetrvávají, jak na úrovni členských států, tak na regionální úrovni. Souhrnný inovační index sestavený s odkazem na roky 2002-2003 shromážděním mnohem omezenější skupiny ukazatelů (7)²⁶ poskytuje určité náznaky relativní výkonnosti na úrovni NUTS 2 (mapa IV A). Zdůrazňuje silnou „polarizaci“ inovace: výskyt technologických „ohnisek“ (hotspots) je doprovázen vysokým počtem regionů s nízkou anebo velmi nízkou výkonností.²⁷ Ponecháme-li stranou finské a švédské severní regiony (které jsou velké z hlediska území, ale řídké osídlené, pro které neexistují relevantní disagregovaná data), „polarizace“ inovace v Evropě se výrazně vyznačuje určitou formou vzorce centrum-periferie. Zdá se, že řada regionů, které se fyzicky nacházejí na okrajích Evropy, anebo nejdále od jejich středu, zůstává ve výzkumu a inovaci pozadu.

Mapa IV.2 – Regionální rozdíly v inovaci, 2002-2003

Zdroj DG Regio

součástí vědění, která je relační, časově závislá a prostorově závislá a vyžaduje, aby důvěryhodné vztahy mezi jednotlivci byly eliticovány a agregovány.

²⁵ Viz MERIT (2009), kde je na světelné tabuli inovace posuzováno 29 ukazatelů s odkazem na tři široké kategorie: umožňovatele (lidské zdroje, finance a podpora), firemní aktivity (investice firem, vazby a podnikání, výkonnost) a výstupy (inovátoři, ekonomické dopady). Určitou roli hraje inovace mimo rámec VaV. Srovnání se Spojenými státy a Japonskem se týká 17 ukazatelů.

²⁶ Viz MERIT, Jednotné výzkumné centrum (2006). Souhrnný ukazatel je sestaven pro 25 členských států EU s odkazem na tyto ukazatele: účast na celoživotním vzdělávání na 100 obyvatel ve věku 25-64 let; náklady na veřejný VaV (% HDP); business R&D expenditure (% of GDP); zaměstnanost v průmyslové výrobě s vysokou úrovní technologie (% celkové zaměstnanosti); počet přihlášených patentů u Evropského patentového úřadu (na jeden milión obyvatel); lidské zdroje ve vědě a technologii (% obyvatel). Pro každý NUTS 2 jsou vypočítávány dva ukazatele, jeden vztahující se ke střední hodnotě v rámci celé Evropské unie a druhý vztahující se k národní střední hodnotě; vážená střední hodnota těchto dvou ukazatelů se pak získá přidělením váhy 0,75 prvnímu z těchto ukazatelů a 0,25 druhému.

²⁷ Je třeba si povšimnout, že podle MERITu (2009) docházelo na úrovni jednotlivých zemí během pětiletého období (až do let 2005-2007) ke konvergenci inovační výkonnosti (měřeno na širším souboru ukazatelů), přičemž země s podprůměrnou výkonností dosahovaly rychlejší míry růstu inovace než země s nadprůměrnou výkonností. (Hlavními výjimkami jsou Itálie, Španělsko, Norsko, Litva a Chorvatsko, u nichž se spojuje podprůměrná míra růstu s vysokou úrovní inovační výkonnosti a nadprůměrnou mírou zlepšení.)

Příčiny rozdílu v inovaci byly zjišťovány a projednávány v rámci stále širší diskuse o inovačním deficitu EU vyplývajícím ze zprávy o “Vytváření inovativní Evropy” (Ahova zpráva)²⁸. Tyto závěry ovlivnily rozhodování v rámci EU²⁹ a jsou základem volby soustředit velký podíl zdrojů určených pro politiku soudržnosti v období let 2007-2013 na prioritu inovace (viz tabulky II.9-10 v části II.1)³⁰. Jedna příčina rozdílu v inovaci je zvláště důležitá: národně roztržštěný charakter systému veřejného výzkumu. Výsledkem je: a) není možné využívat úspor z rozsahu; b) dochází k omezení pohybu lidských zdrojů i vytváření sítí mezi výzkumnými středisky a jejich napojení na soukromý sektor c) nejsou využívány výhody vysoké různorodosti Evropy (v oblasti kultury, vědy, obchodních vztazích a tak dále), která by mohla umožnit, aby technologie pro všeobecné využití byly uplatňovány v mnoha oblastech, anebo aby docházelo k efektům přelévání napříč různými oblastmi, a dále d) dochází k nadprodukcí výzkumu, kdy několik regionů investuje prostředky stejným způsobem. Tato situace má vliv na regiony, které jsou na technologické hranici, anebo jsou blízko ní, i na regiony, které mohou při přizpůsobování technologií využívat důležité báze znalostí³¹.

Urychlit vytváření Evropského výzkumného prostoru (ERA) je proto klíčovou nutností, stejně tak jako jí je posilování rámcových programů a všech iniciativ zaměřených na organizování a financování výzkumu na vysoké úrovni na úrovni Evropské unie. Tyto kroky však musí být součástí obecnější strategie, která umožní využít plného potenciálu na všech místech. Pokud by místa, která nejsou na technologické hranici, ale mají silnou znalostní bázi, v procesu polarizace zaostávala, promarnila by se tím příležitost uplatnit nové technologie všeobecného určení v aktivitách, na něž se specializují. Různorodost by tím byla promrhána a příležitosti k růstu by byly ztraceny. Pasti neefektivnosti by se znásobily. Celkový dopad na inovaci a růst produktivity v Evropě by byl negativní. Dlouhodobý nezdár v přizpůsobování nových technologií regionům vzdáleným od výše uvedené hranice by navíc vedl k postupné erozi komparativních výhod těchto regionů, zvýšil by obavy lidí, kteří tam žijí, z následků inovace a jejich odpor vůči ní i vůči institucím, které usilují o zrychlení tempa inovace. Tento odpor by také měl negativní dopady na celkový růst.

Tyto důvody také stojí za politickým rozhodnutím přijatým pro současné programové období částečně přesunout střed zájmu politiky soudržnosti na investice do výzkumu a inovace. Avšak inherentní nejistota, která je pro inovaci charakteristická, a dlouhá doba, která je nutná k tomu, aby se projevil dopad této politiky znamenají, že rizika rámcové politiky, která se týkají koncepce místního rozvoje (viz odstavec I.2.1), jsou zvláště důležitá a že je zapotřebí se s nimi vypořádat uplatněním silných “podmíněností”.

Koncepce místního rozvoje: zdůvodnění, rizika politiky a řešení

V případě inovace má všeobecné zdůvodnění financování rozvoje na úrovni EU prostřednictvím koncepce místního rozvoje (viz odstavec I.2.3) zvláštní význam³².

Za prvé, jakákoli politika pro potřeby inovace musí vycházet z místního rozvoje. Báze znalostí, z níž musí zásahy vycházet, je místní a charakter ekonomických institucí, které je nutné posílit, jsou také silně spjaty s jednotlivými místy. Při řešení otázky nevyužitého potenciálu inovace je prvním krokem, který je třeba učinit, vybudování kapacity, a to jak vyškolením lidí, tak zakládáním nových institucí. Budování kapacity

²⁸ Tuto zprávu vypracovala v lednu 2006 skupina nezávislých odborníků ustanovená po summitu v Hampton Court, které předsedal Esko Aho.

²⁹ V prosinci 2006 přijala EU s cílem stimulovat inovaci na úrovni řady strategických priorit EU, které byly zaměřeny na zlepšení dostupnosti financování pro podporu inovace, na vytváření pro inovaci příznivého regulačního prostředí a na vyvolávání poptávky po inovaci, a dále na posilování činnosti institucí, které jsou pro inovaci důležité. Viz Závěry Rady ke strategii inovace vycházející ze široké základny: strategické priority pro inovaci na úrovni EU, jednání Rady pro konkurenceschopnost, Brusel, 4. prosince 2006.

³⁰ Viz Komise evropských společenství (2007b).

³¹ Viz zejména Foray, D. (2008).

³² Viz souhrn veřejného projednávání zprávy o inovaci (2009), zejména úvodní poznámku Luca Soetea. K nutnosti přizpůsobovat zásahy kontextům, viz také souhrn veřejného projednávání zprávy o růstu, zejména prezentaci Philippe Aghiona.

musí být propojeno s jednotlivými místy a je nutné mu poskytnout přiměřený čas, aby přineslo výsledky, a také je třeba jej nepřetržitě sledovat. Koncepce místního rozvoje představuje vhodný způsob jak toho dosáhnout.

Za druhé, nejvhodnější je úroveň Evropské unie. Jak ukazují zkušenosti ze Spojených států, *různorodost a otevřenost* je možné nejlépe kombinovat právě na této úrovni. Na jedné straně může prosazovat diverzitu aglomerací, bází znalostí a sítí, které podporují inovaci. Na straně druhé může usnadnit otevíráním oblastí výzkumu a inovace přes hranice jednotlivých států, což je nezbytné k tomu, aby se různá místa mohla vzájemně produktivním způsobem ovlivňovat. V tomto ohledu vzdálenost evropské úrovně od příslušného místa, pokud je spojena s vysokou odborností, jí může dodat větší *důvěryhodnost* při plnění makléřské funkce a odolávání tlaku, aby každá oblast “hrála globální roli”, tlaku, kterému národní a regionální vlády často podlehnou. Evropská úroveň také může využívat přínosu *nadnárodních vnějších ekonomických účinků* a může podporovat šíření informací o výsledcích a metodách dané politiky. A konečně přidělením důležité strategické role Evropské úrovni bude možné *koordinovat místní zásahy s politikou Evropské unie zaměřenou na podporování “oblastí se špičkovými výsledky”* (areas of excellence) a vytvořit tak z této politiky komplexní politiku orientovanou na inovaci.

Inovace proto vyhovuje prvním dvěma kritériím, která musí základní priorita splňovat – uvažovaná politika musí vycházet z místního rozvoje a tato problematika má celoevropský význam. Hůře však splňuje třetí kritérium ověřitelnosti.

Místní politika pro inovaci není nikterak snadná. Politika, která si klade za cíl smazat rozdíl v inovaci mezi jednotlivými regiony, se může dopustit tří chyb: může podporovat “imitaci politiky”, kdy zřizované instituce a zaváděná opatření v místech, která už dosáhla úspěšné inovace, se pojímají jako model, který je třeba napodobovat bez vyhodnocení podmínek, v nichž fungují; může jí poškozovat “místní pirátství”, kdy agendu této politiky převezmou místní aktéři, jejichž zájmy se neshodují s všeobecným zájmem začít čerpat ze studnice nevyužitého potenciálu; a dále může prosazovat “finanční přerozdělování”, kdy regionální zásahy jsou interpretovány jako prostředek jak zajistit, aby všechny regiony (anebo regiony NUTS 2) v Evropské unii dosáhly dané cílové úrovně výdajů na výzkum a vývoj, nebo aby byly finanční prostředky poskytovány všem soukromým projektům, které se zdají být “inovativní” podle některých předem definovaných parametrů, anebo aby byly rozvíjeny “společné sítě” s vysokými školami. Pro sledování tohoto cíle masivní injekce z fondů Evropské unie do regionálních znalostních ekonomik samy o sobě zdaleka nestačí, ale mohou být dokonce i škodlivé.

V souladu s myšlenkou “chytré specializace”³³ je zapotřebí politika, která odpovídá úsilí vytvořit Evropský výzkumný prostor (ERA) a podporuje využívání báze znalostí regionů přizpůsobováním příslušného zásahu v souladu s potenciálem inovace; politika, která soustředí finanční prostředky tím, že pro každý region výběre omezený počet oblastí, kde se může inovace efektivním způsobem uskutečnit, a tím, že v tomto smyslu definuje hranice samotného “regionu”. Je to obtížný úkol, protože vždy, když je určitý region daleko od technologické hranice, se klasický problém neúplných informací a asymetrických informací prohlubuje chybějícími odkazy na uznávané mezinárodní standardy vysoké kvality. Pokud však má být prosazována evropská strategie, neexistuje žádná jiná možnost než se o to pokusit. Splnit tento úkol je obtížné, ale nikoli nemožné³⁴, neboť je možné vytvořit mechanismy výběru a pobídek s cílem přispět ke koncentrování zásahů. Proto je také nutné zajistit ověřitelnost a stanovit přiměřené “podmíněnosti”, s nimiž bude spojen převod příslušných finančních prostředků.

Politika soudržnosti postupně vytvořila zásobu zkušeností týkajících se metodik, úspěchů a nezdarů, které mohou pomoci vypořádat se s riziky veřejného neúspěchu a navrhnout příslušné “podmíněnosti”. Důležité poučení lze čerpat především ze zkušeností s Evropskými inovačními strategiemi zahájenými formou iniciativy Společenství v roce 1994. Zásahy v rámci této strategie znamenaly radikální odklon od soustředění finančních prostředků na vytváření středisek veřejného výzkumu a dalších zásahů čistě na

³³ Viz Foray, D. a Van Ark, B. (2007).

³⁴ Tento slogan je převzat z titulu Seravalliho, G. (2006).

straně nabídky, často doprovázených rozvíjením místních sítí, vytvářením participativních, na poptávku zaměřených, místních a celostátních vazeb a experimentálním přístupem založeným na metodě pokusu a omylu. Evropská komise hrála aktivní roli a uplatňovala současně svou odbornou způsobilost, a tím získávala důvěryhodnost, přičemž často pozorně dohlížela na implementaci této strategie. Dosažené výsledky jsou smíšené a možná nejsou plně doceňovány³⁵ (částečně kvůli všeobecnému zanedbávání odpovídajících investic do vyhodnocování dopadů), ale díky nim došlo k rozvoji jak kapacity, tak metodiky, kterou by nyní bylo možné začít využívat.

Kroky, které následovaly, dostatečně nevyužily ponaučení z tohoto vývoje událostí. Lze to připisovat silné poptávce po evropské politice, náhlému spěchu “udělat s inovací něco viditelného” a rétorice, která jej doprovázela. Rozhodnutí zredukovat roli Evropské komise a mainstreamovat zásahy do národních a regionálních programů bylo doprovázeno vyčleňováním finančních prostředků na inovaci a výzkum, které patrně byly větší než možnosti jejich využití. Ať už byl důvod jakýkoli, zásahy v této oblasti v programovém období 2000-2006 nesplnily očekávání. Usilí zaměřené na zlepšení vytváření politik, na rozvíjení a vyhodnocování strategie včetně koordinace mezi národním a regionálním vytváření politiky bylo omezené. Finanční prostředky vyčleněné na inovaci, které byly plánovány v roce 2000, musely být v několika členských státech v polovině tohoto období zredukovány z důvodů potíží při implementaci vyplývajících ze zpracovávání nových opatření a slabé poptávky ze strany podniků³⁶. Při vyhodnocování³⁷ byly zjištěny čtyři hlavní úzké profily bránící účelné absorpci finančních prostředků a efektivním výsledkům inovačních opatření: a) chybějící odborná způsobilost na národní a místní úrovni; b) spíše administrativní než strategické řízení zásahů vedoucí k nedostatku synergie s dalšími iniciativami; c) převaha opatření na straně nabídky se slabými vazbami na regionální systémy inovace; a d) omezený zájem o řadu opatření “na straně měkčí poptávky” zaměřených přímo na podniky.

Existují závažná rizika, že navzdory směrnici vypracované Evropskou komisí v jejích strategických obecných zásadách Společenství mohou tato omezení přetrvávat v současném programovacím období. Ve skutečnosti nedošlo k žádným změnám v některých faktorech klíčových hledisek, na nichž závisí větší úspěšnost zvolené strategie. Na úrovni Evropské unie nebyl rozvíjen žádný koncepční rámec, přestože byly poniknuty první kroky dosáhnout určité koherentnosti u zásahů podle rámcových programů a politiky soudržnosti.³⁸ Konkurenční tlaky a mimořádně široké spektrum priorit stanovených pro zásahy, kterými se zabývalo Generální ředitelství pro regionální politiku znamenají, že v této specializované oblasti nedošlo k žádným investicím do lidských zdrojů. Stejně tak nebyla uplatněna žádná zlepšení v navrhování “podmíněnosti” vztahujících se na tuto oblast politiky. Stručně řečeno ještě nejsou nastoleny podmínky pro to, aby nedocházelo k tomu, že regionální inovační politiky budou sloužit pouze jako určitý mechanismus pro přerozdělování a/nebo že dojde k silnému “odlivu finančních prostředků” uprostřed programovacího období.

Návrh překládáný zde s cílem vytvořit z inovace jednu ze základních priorit – na niž by se soustředilo spojené úsilí Evropské komise, členských států a regionů – je proto z velké části zpodmněn rozhodujícím posunem ve způsobu, jakým se tato politika staví k výše uvedeným faktorům. Klíčové změny jsou tytéž jako změny všeobecné, překládané v této zprávě pro celou politiku soudržnosti a popisované v následující kapitole. Do evropského strategického rozvojového rámce (viz Kapitola V, pilíř 2) je třeba zahrnout určitý soubor zásad a členské státy musí ve svých smlouvách s Evropskou komisí o národním strategickém rozvoji, jakým způsobem plánují přizpůsobení těchto zásad svému konkrétnímu kontextu (viz Kapitola V, pilíře 3 a 4). Tím by bylo zajištěno splnění požadavku “ověřitelnosti”³⁹.

³⁵ Viz Morgan, K. (2004).

³⁶ Viz (2006a).

³⁷ Viz Technopolis (2006) a Musyck, B. a Reid, A. (2007).

³⁸ Viz Komise evropského společenství (2007a).

³⁹ K tomu, co bude následovat, viz souhrn veřejného projednávání zprávy o inovaci. Viz také Viz Foray, D. (2008), podkladové materiály pro zprávu Seravalli, G. Seravalli, G. a Bonaccorsi, A. (2009).

Zásady

Na strategické úrovni by se zásady všeobecné politiky týkající se priority inovace měly řídit výše nastíněným koncepčním rámcem:

- Regionální politika by účelným způsobem doplňovala politiku Evropského výzkumného prostoru (ERA) tím, že by se soustředila na uplatňování inovace na místní úrovni a zaměřovala by se na podporování konkrétní (a jedinečné) báze znalostí v každém regionu (chytrá specializace). Každé místo by konkurovalo malému počtu dalších území s cílem přilákat a získat specializované zdroje znalostí ve svém vlastním prostoru. Tím by bylo možné snáze dospět k “bodu překlopení” pro dosahování rostoucích výnosů. Systémy inovace spojené s těmito bázemi znalostí je nutné rozvíjet současně s těmi oblastmi uplatnění, která jmají pro ekonomiku příslušného místa zásadní význam. Je také nutné udržovat úzké vztahy s dalšími regiony, které jsou zdrojem generických technologií.
- Investice do různých systémů by pak harmonovaly s otevřeností vůči dalším oblastem výzkumu a inovace, a usnadňovaly by současně jak spolupráci, tak soutěžení. Utkvělá myšlenka, že je nutné zajistit, aby politiky měly místní dopady, často znamenala, že byly konstruovány jako “geograficky” uzavřené, a dále tak jitrily lokační “turnajové dopady”⁴⁰. Je proto důležité otevřít tyto lokální sítě jako součást regionální politiky inovace.
- Prosazování této koncepce nabízí způsob jak uvést v soulad polarizaci a polycentrismus a umožnit, aby příslušná politika vyklouzla z pasti regionálních administrativních překážek. Pokud ji bude provádět velký počet regionů, dodala by Evropskému výzkumnému prostoru (ERA) nový rozměr vytvářením řady podoblastí konkurence a regionální polarizace. Tyto oblasti by nemusely nutně odpovídat státním hranicím, ani správním hranicím administrativních regionů. Jejich základem by namísto toho byla existence oblastí konkrétní specializace, vymezených agregací veřejných a soukromých zájmů.

Jakákoli národní strategie pro implementaci regionální inovační politiky by měla také zahrnovat jasnou vazbu na politiky vzdělávání (případně rovněž kofinancové politikou soudržnosti). Vhodná strategie pro terciální vzdělávání je zvláště důležitá v regionech na technologické hranici⁴¹.

Tato strategie místního rozvoje z velké části závisí na udržování citlivé rovnováhy mezi spoluprací a soutěžením a mezi exogenním tlakem a endogenní volbou, které vznikají v procesu navrhování a realizování projektů. Zvláštní důležitost má v tomto procesu pět zásad⁴².

- (1) V každé kandidátské oblasti (jejíž hranice by neměly být předem stanoveny *ex-ante*, nýbrž vymezeny podle schopnosti reagovat u místních aktérů), předběžný *ex-ante* průzkum by se pokoušel identifikovat komparativní výhody z hlediska inovačního potenciálu.
- (2) Vzhledem k tomu, že informace o bázi znalostí mají z velké části místní aktéři (podnikatelé, výzkumní pracovníci, specializovaní pracovníci a tak dále), je třeba nabídnout těmto aktérům určitý hmotný zájem na tomto procesu s tím že zásah bude mít takový rozsah, který by je povzbuzoval k tomu, aby *zpřístupňovali informace* a investovali.
- (3) Na základě průzkumu *ex-ante* by měl být navržen balík zásahů zahrnující jak stranu poptávky, tak stranu nabídky a stanovující *systém pobídek* s cílem snížit rizika negativního výběru a morálního rizika.

⁴⁰ Viz souhrn veřejného projednávání zprávy o inovaci, zejména úvodní poznámku Soete, L.

⁴¹ Viz Aghion, P. (2006)

⁴² Viz opět Foray, D. a souhrn veřejného projednávání zprávy o inovaci.

- (4) Je třeba zahovat kontext *konkurence* (soutěžení) a současně podporovat mobilitu výzkumných pracovníků.
- (5) A závěrem, protože příliš velká míra nejistoty brání jakémukoli rozhodnutí *ex-ante* a proces učení je základem této politiky, bylo by třeba zaujmout *experimentální a obezřetný* postoj a ponechat určitý prostor pro nahrazení některých projektů, když první kroky nevypadají slibně, projekty jinými.

Tyto zásady jsou částečně ve vzájemném rozporu – například mobilita zvyšuje “syndrom dosahování inovace na jednom místě a přínosu na ‘místě jiném’” – a uvést je do souladu může pouze dynamický proces řízení externím aktérem.

Pobídky

Zdaleka nejtěžším úkolem, na němž závisí úspěch této politiky, je vytvoření vhodných pobídek pro veřejné a soukromé aktéry. Tento problém způsobuje nejistota, která je neodmyslitelnou součástí procesu inovace a která brání tomu, aby mezi jednotlivými aktéry byly sepsány a podepsány příslušné smlouvy. Lze ho shrnout určitou úpravou obrazu trojitě šroubovice⁴³ často používané pro popis strategické spolupráce, která je nezbytná pro to, aby byl systém inovace úspěšný. Vedle soukromých firem a veřejného sektoru (zahrnujícího zde vládu, střediska veřejného výzkumu a vysoké školy) je vhodné si představit třetí vrchol této šroubovice tak, že jej tvoří “zprostředkovatelé”, tj. ti jednotlivci a instituce, které ostatní instituce využívají k tomu, aby spolu mohli navzájem komunikovat a jednat, a kteří (aby mohli hrát tuto roli) získávají idiosynkratické znalosti a často oddělují zájmy od konkrétní agendy.

Je zřejmé, že vzhledem k veřejným nezdarům tato “*trojitá šroubovice se nemusí projevit, zejména v méně rozvinutých regionech. Ve většině případů tito tři aktéři nesladují své cíle... Vytvářejí samostatné vrcholy trojúhelníku, nikoli vrcholy dynamicky aktivní šroubovice. Aktéři zůstávají na svém vlastním vrcholu a vyvíjejí síly působící směrem k nim*”⁴⁴. Vyhledávání výhod politickým procesem - tzv. vyhledávání renty (rent-seeking) může mít několik podob: střediska veřejného výzkumu a vysoké školy mohou mít tendenci definovat agendu spolupráce pouze z hlediska výzkumu a nadhodnocovat potenciál jeho využití; u méně rozvinutých regionů může existovat podjatost vzhledem k tomu, že mají své vlastní další sociální cíle, jako je například podporovat podporu; velké podniky by se mohly pokoušet využít zásahů jako určitou formu páky pro udržení výroby v určitém výrobním závodě v soutěži s konkurencí z míst, kde jsou nižší náklady; menší podniky by mohly zdráhat převzít na sebe dlouhodobá rizika a mohly by se pokoušet využívat popodporu inovace pro financování krátkodobých aktivit; zprostředkovatelé by mohli využívat svých zvláštních znalostí k tomu, aby požadovali po všech ostatních institucích nepřiměřené poplatky.

Aby získaly určité výhody (renty), mohou všechny vrcholy této šroubovice učinit z nedostatku informací, který brání tomu, aby byly vytvářeny ideální pobídky, určitý způsob jak se zcela vyhnout jakékoli vazbě mezi veřejnými transfery a výsledky. Cestou jak se z tohoto problému dostat ven je tyto postoje odmítat a zkoumat, kopírovat, upravovat a zkoušet využít různé existující způsoby jak sepisovat smlouvy i v podmínkách velké nejistoty.

⁴³ Viz Bonaccorsi, A. (2009).

⁴⁴ Tamtéž. K zavedení pojmu “zprostředkovatelů” jako samostatného vrcholu Bonaccorsi, A. (2009) píše: „Předpoklad, že zprostředkovatelé prostě představují jednoho z dalších aktérů, je chybný. Předpokládá se, že veřejní zprostředkovatelé budou jednat jménem vlády, ale v praxi mají velkou autonomii a chovají se tak, aby sami přežili a zajišťovali si růst. U zprostředkovatelů vytvářených vysokými školami a středisky veřejného výzkumu se na druhou stranu předpokládá, že zastupují výzkumnou činnost svých organizací, ale často vytvářejí svou vlastní strategii. A konečně ztrostředkovatelé, které vytvářejí obchodní firmy, anebo kteří zastupující sebe samé, nakonec vytvářejí trvalé struktury, jejichž cílem je zajišťování finančních prostředků. Ve všech těchto případech jsou aktéři hlavními subjekty či zadavateli a u zprostředkovatelů se předpokládá, že jsou agenty či zástupci. Postupem času však zprostředkovatelé spojují svou roli agenta či zástupce hlavních subjektů či zadavatelů s autonomní strategií, obvykle generovanou vnitřními zdroji vyplývajících z procesů učení v dané oblasti. Nejsou už agenty či zástupci hlavních subjektů či zadavatelů v trojitě šroubovici, nýbrž jsou sami poměrně nezávislými aktéry.“

Tento krok vyžaduje systematické využívání rozsáhlých zkušeností, které byly shromážděny během let, kdy byla tato politika uplatňována, s cílem vytěžit, zevšeobecnit a upravit tak, aby je bylo možné využít, různé informace o mechanismech založených na výsledcích, které lze případně přizpůsobit pro fungování v jiných podmínkách. Součástí těchto mechanismů by mohlo být:

- zjišťování prvků a funkcí procesu inovace (např. poskytování určitých služeb), které jsou dostatečně standardizovány a u nichž existuje dostatek zkušeností s tím, co představuje osvědčený postup a přiměřenou cenu, a navrhování kompletních smluv obsahujících tyto prvky a spojujících financování z veřejných prostředků s výsledky;
- spojení financování jedné fáze procesu inovace s ověřitelnými výsledky fáze jiné (případně ponechat aktérům možnost, aby si sami volili si důležité ukazatele) ve všech případech, kdy je rozlišování různých fází účelné;
- vypracovávání neúplných smluv s otevřenými klauzulemi, kde se plánuje opětovné projednání podmínek smlouvy definováním *ex ante* třetí strany zodpovídající za sledování výsledků a definováním *bona fide* podmínek pro výklad otevřených článků smlouvy;
- využívání veřejných zakázek, jak zdůrazňuje Ahova zpráva⁴⁵.

Převod finančních prostředků vyčleněných pro politiku soudržnosti do členských států a regionů by byl podmíněn tím, že by se zavázaly využívat tuto metodiku a další metodiky zaměřující se na výsledky, které jsou v konkrétním kontextu považovány za vhodné. “Podmíněnosti” uváděné ve smlouvách (viz pilíře 2-3 v Kapitole V) by také obsahovaly přehled institucí a interních způsobilostí, které jsou vyžadovány. Smlouvy by také určovaly cíle a platné ukazatele pro jejich sledování a zavazovaly by členské státy a regiony k tomu, aby uplatňovaly vyhodnocování budoucích dopadů.

Evropská komise by dohlížela na uplatňování těchto “podmíněností” podle pravidel popsaných v následující kapitole. Komise by jednotlivým zemím poskytovala poradenství a pomoc a na místě samém by předávala informace, vytvářela clearingové středisko (referenční středisko pro výměnu informací) pro výsledky a podporovala šíření informací. Měla by také možnost tam, kde je to vyžadováno, vytvářet vztahy založené na principu one-to-one relationship s oblastmi a aktéry, kteří provádějí jednotlivé projekty. Aby Evropská komise mohla plnit tyto úkoly, aby při tom byla důvěryhodná a aby byla uznávána v rámci celé Evropské unie, vynaložila by určité investice na vytvoření zvláštní pracovní skupiny odborníků pro inovaci (viz kapitola V, pilíř 8).

IV.3.2. Hledání dalších možností: “Přizpůsobení se změně klimatu”

Na životní blaho většiny současných a všech budoucích generací bude mít silný vliv změna klimatu (bez ohledu na to, jaké odhady jejího dopadu se použijí) a reakce veřejnosti na tuto změnu.

Důkazy postupně předkládané v jednotlivých, po sobě následujících hodnotících zprávách mezivládního panelu o změně klimatu (IPCC) a dalšími organizacemi o škodlivých účincích zvýšené koncentrace skleníkového plynu v atmosféře, která je výsledkem člověkem způsobených emisí CO₂, jsou uznávány ve stále větší míře. Tyto účinky, týkající se mnoha stránek lidského života a hospodářské činnosti, jsou způsobovány změnami teploty, hladin moří, dostupnosti vody a potravin, získávání půdy, rizikem katastrof, zásobováním energií a poptávkou po energii, fungováním dopravních systémů a tak dále. Existuje shoda o tom, že je to výjimečný příklad selhání trhu a navzdory polemikám a přetrvávající nejistotě, pokud jde o přesnou velikost případných účinků, vznikl široký konsensus týkající se potřeby

⁴⁵ Pokud se týká příkladu těchto mechanismů a pokusu je zevšeobecnit, viz opět Bonaccorsi, A. (2009).

přijetí opatření ze strany veřejných institucí, i když není jednotný názor na to, jaký by měla mít charakter a jak rozsáhlá by měl být⁴⁶.

Z hlediska definice cílů politiky soudržnosti použitých v této zprávě, řešení problému změny klimatu je otázkou zcela jistě spadající pod cíl efektivnosti. Je součástí výhledové koncepce, jejímž cílem je zabránit případnému trvalému snížení možností využívat potenciál této planety. Existují samozřejmě kompromisy mezi krátkodobým až střednědobým využíváním zdrojů a jejich dlouhodobým využíváním, což je přesně to, v čem se jednotlivé názory rozcházejí. Ale jak to vyjádřil Kenneth Arrow, vzhledem k velikosti rizik *“důvody pro zásah s cílem udržet [emise] CO₂ v patřičných mezích... jsou dostatečně silné, abychom se nenechali tímto sporem ovlivnit”* a že, ať už bude výše diskontní sazby jakákoli, *“uděláme mnohem lépe, když budeme podstatně snižovat emise CO₂, než abychom riskovali následky toho, že nebudeme jednat vůbec”*⁴⁷.

Evropská unie (jak Rada Evropy, tak Evropský parlament) řešily otázku změny klimatu vypracováním strategie pro její zmírňování. V prosinci 2008 schválila klimatický a energetický balík obsahující právně závazné cíle pro rok 2020 týkající se emisí skleníkového plynu, podílu obnovitelné energie a energetické účinnosti, a dále systém obchodování s emisemi⁴⁸. Zvažuje se, anebo již byla přijata další legislativa týkající se změny klimatu, například snižování emisí CO₂ z motorových vozidel, zvyšování energetické účinnosti budov a rámce pro zachycování a ukládání oxidu uhličitého. V červnu 2007 vydala Evropská komise zelenou knihu *Přizpůsobení se změně klimatu – možnosti zásahu EU*, která vytváří rámec pro řešení změny klimatu z hlediska “přizpůsobování se”, anebo, jak je to vyjádřeno v tomto dokumentu, *“snižováním rizika a škod ze současných a budoucích škodlivých dopadů způsobem, který je efektivní z hlediska vynaložených nákladů, anebo využíváním potenciálních přínosů”*. Předpokládá se, že v roce 2009 bude přijata bílá kniha.

V této souvislosti není pochyb o jenom bodu: politika soudržnosti zaměřená na poskytování veřejných statků a služeb musí při navrhování příslušných opatření přihlížet k dopadu změny klimatu. Konkrétněji řečeno, všechny programy podporované politikou soudržnosti musí přispívat k cílům stanoveným Evropskou unií – tím, že budou v analýze svých čistých zisků brát v úvahu cenu uhlíku; aktivně přispívat k novému vyvážení zdrojů energie; zvažováním možných následků změny klimatu na své výnosy z infrastruktury a na proveditelnost při její výstavbě a tak dále. Posun tímto směrem je částečně zahrnut v současném vyčlenění finančních prostředků politiky soudržnosti pro období 2007-2013, kde 1,3% ze všech zdrojů (4,8 miliardy euro) je vyčleněno na obnovitelnou energii, 1,2% (4,4 miliardy euro) na zvyšování energetické účinnosti a dalších 9,2% (31,7 miliardy euro) na “čisté” způsoby dopravy (například železnice a cyklostezky) (viz tabulka II.9-10). Současně však je stejný celkový podíl (11,6%) vyčleněn na investice do dálnic a dalších komunikací. Není příliš pochyb o tom, že je nutné od této chvíle vynakládat větší úsilí věnované plné integraci změny klimatu do rozhodovacího procesu.

Otevřenou zůstává jiná otázka. Mohla, anebo měla by politika soudržnosti, kromě toho, že bude “koherentní”, vůbec hrát nějakou roli při podporování opatření přijatých institucemi veřejné a státní správy ve vztahu ke změně klimatu? Existují důvody pro to, aby se “změna klimatu”, anebo přesněji “přizpůsobení se změně klimatu” stalo jednou ze 3-4 priorit, které tato zpráva prosazuje? Tyto otázky je třeba řešet ve dvou fázích a aplikovat při tom kritéria stanovená v části IV.1. Za prvé, existuje místní

⁴⁶ Ekonomické odůvodnění a diskusi podnítila zpráva o „Ekonomické důsledky klimatických změn“, jejíž vypracováním ministerstvo financí Velké Británie pověřilo v roce 2006 speciální komisi vedenou lordem Nicholasem Sternem, která předložila odhady pravděpodobné hodnoty ekonomických ztrát a nákladů na jejich zmírňování. Diskuse, která následovala, se soustředila na scénáře emisí uváděné v této zprávě, na možnou zaujatost straníc na jedné straně pesimistickým prognózám očekávaných škod, a na straně druhé optimistickým prognózám nákladů na zmírňování a na „téměř nulovou“ diskontní sazbu, která byla použita pro měření časové preference. Bylo také zdůrazněno, že standardní postupy pro diskontování se nehodí pro události s mimořádně nízkou pravděpodobností.

⁴⁷ Viz Arrow, K. (2007).

⁴⁸ Viz Rada Evropské unie (2008c).

rozměr změny klimatu a nezbytných opatření k jejímu zmírňování, který opravňuje zásah prostřednictvím politiky místního rozvoje? Za druhé, pokud zní odpověď ano: existuje logické odůvodnění pro to, aby EU nesla část odpovědnosti za tuto politiku?

Není pochyb o tom, že i když je změna klimatu globálním jevem, její následky jsou na různých místech odlišné. Mapa uvedená v zelené knize Evropské komise za rok 2007 (viz mapa IV:3) názorně dokládá proměnlivý charakter a rozsah problémů, který by mohly mít vliv na různé regiony v Evropě z hlediska změn dešťových srážek a teploty do konce tohoto století. Další následky, například vzestup hladin moří anebo šíření pouští (desertifikace) se ještě více liší podle daného místa. Některá místa budou negativními dopady postižena více, anebo mnohem více než jiná. Podle předpokladů k nejextrémnějším přímým dopadům pravděpodobně dojde v okrajových částech, a tím také k prohloubení současných rozdílů. V pracovním dokumentu Evropské komise “Regiony 2020”⁴⁹ je skutečnost, že změna klimatu má asymetrické teritoriální účinky, silně zdůrazněna. Také zmírňování změny klimatu má často na regiony odlišný vliv vzhledem k tomu, že intenzita emisí se u jednotlivých průmyslových odvětví liší a některá místa jím budou ovlivněna více než jiná.

Sama diferenciaci regionů však k odůvodnění politiky místního rozvoje nepostačuje. K tomu jsou nezbytné také místní znalosti a preference, umožňující jednak pochopit plný rozsah následků změny klimatu (na základě externě zpracovaných scénářů), a jednak navrhnout účinná opatření veřejné a státní správy s cílem se této změně přizpůsobit. Zelená kniha Evropské komise o změně klimatu tvrdí, že: *“Mnohá rozhodnutí přímo či nepřímo ovlivňující přizpůsobení se změně klimatu jsou přijímána na místní úrovni. Tam lze také získat podrobné znalosti o místních přírodních podmínkách a životě lidí.”* Lze namítnout, že tváří v tvář exogenním šokovým stavům způsobeným změnami klimatu, anebo dopadu zmírňování, bude každé místo muset reagovat inovativními opatřeními, která budou mimo obvyklý rámec, například změnit využívání půdního fondu a obhospodařování půdy, chránit vodní zdroje a hospodařit s nimi, přehodnotit budování infrastruktury, investovat do nových odvětví, revidovat předcházení rizikům a zajistit přesídlení obyvatelstva. Schopnost inovovat, která poskytuje příležitosti pro zlepšení i pro zvládání negativních vlivů, je na různých místech jiná a závisí na možnostech a schopnostech místních aktérů spojit své znalosti a dosáhnout dohody o svých preferencích.

Mapa IV.3 – změna průměrných ročních srážek do roku 2100^(*)

Zdroj: Zelená kniha Evropské komise “Přizpůsobení se změně klimatu v Evropě”.

(*) Tento obrázek vychází ze scénáře A2 IPCC SRES. Předpokládané klimatické dopady jsou odhadovány pro 2071-2100 v poměru k období 1961-1990. Tato mapa vychází z dat DMI/PRUDENCE (<http://prudence.dmi.dk>), a zpracována JRC v rámci studie PESETA financované JRC (<http://peseta.jrc.es>).

Jsme tedy v situaci, kdy by se mohlo stát, že některá místa nebudou vhodným způsobem reagovat. Mohly by vzniknout nové pasti neefektivnosti. Ze stejného důvodu to některé lidi postihne více než jiné vzhledem k takovým faktorům, jako je například místo, kde žijí, úroveň jejich příjmů a jejich schopnost se přizpůsobit. Současné pasti sociálního vyloučení by se mohly prohloubit a mohly by vzniknout nové, zatímco nerovnosti by mohly vyplývat z politik zmírňování. Existuje tu proto logické zdůvodnění zásahu vycházejícího z místních podmínek. Jeho účelem by bylo varovat společnost na daném místě před riziky nezávisle na oprávněných zájmech a prosazovat včasné a inovativní přizpůsobení se jak změně klimatu, tak dopadům jejich zmírňování, vyvolávat veřejnou diskusi upozorňováním na problémy a alternativní řešení s přihlédnutím ke zkušenostem získaným jinde a vytvářet možnosti a spojení s globálními odbornými středisky (Centres of Competence) i s dalšími místy s tím, že příslušná odezva má vliv na účinnost přijatých opatření.

⁴⁹ Viz Komise evropských společenství (2008e).

Pokud bude dosaženo shody v tomto ohledu, je možné se posunout dále ke druhé otázce: jak důležité je, aby Evropská unie schválila tuto prioritu jakou součástí politiky soudržnosti? Nejde tu o *zmírňování* – o to, zda zmírňování dopadů změny klimatu je, či není přiměřeným úkolem rozpočtu EU. Lze uvést přesvědčivé důvody, a tyto důvody již byly uvedeny⁵⁰, aby Evropská unie vynakládala část svého rozpočtu na zmírňování, a to poukazem na obecné přínosy příslušných opatření – jakmile se jednou přijmou, není možné, ani účelné omezovat dosahované zisky na konkrétní jednotlivce či země – a tudíž i poukazem na brzdicí mechanismy odrazující členské státy, aby jednaly nezávisle. Nejde tu ani o to, zda náklady na zmírňování by měly být částečně hrazeny snížením rozpočtu pro politiku soudržnosti⁵¹, neboť odpověď na tuto otázku by vyžadovala komparativní posouzení alternativních rozpočtových možností, což přesahuje rámec této zprávy. Jde tu místo toho o *přizpůsobení se*, o to zda přizpůsobování se změně klimatu (a/nebo následkům jejího zmírňování) prostřednictvím koncepce místního rozvoje je úkolem Evropské unie, anebo zda by mělo být ponecháno členským státům.

Prvním bodem, který je třeba zvážit, je to, jak dalece by zvolení změny klimatu jako základní priority politiky soudržnosti přispělo k udržitelnosti Evropské unie, neboť toto je jedním ze dvou zdůvodnění toho, aby Evropská unie přímo prováděla politiku místního rozvoje. Lze namítnout, že aktivní role Evropské unie v politice zmírňování s potenciálně negativními krátkodobými a střednědobými dopady na některé sektory a některá zaměstnání vyžaduje, aby hrála hlavní roli v oblasti přizpůsobování se dopadům změny klimatu. Opět není možné nechat Evropskou unii – bylo by možné uvést jako argument – aby nesla na svých bedrech přeměnu opatření s negativními dopady na velké části obyvatelstva, a přitom neměla možnost nést část odpovědnosti za pozitivnější, část této strategie, “zlepšující životní blaho”. Je tomu tak ještě více, jakmile se přihlédne k postojům některých zemí, které mají tendenci přenášet břímě některých nepříjemných rozhodnutí týkajících se zmírňování na Evropskou unii. Zkušenosti se sjednocováním trhu a měny naznačuje, že politická udržitelnost EU vyžaduje, aby měla v rámci dané politiky přímou odpovědnost za investice z veřejných zdrojů v oblastech, na které mají negativní dopady rozhodnutí, která přijímá. Tyto důvody by byly ještě silnější, kdyby unie měla prosazovat zmírňování přímo prostřednictvím vlastního rozpočtu.

Druhý bod se vztahuje k efektivnosti politiky, tj. zda má EU velkou komparativní výhodu proti členským státům v tom, že nese odpovědnost za zásah v rámci politiky v této oblasti. Bylo by možné namítnout, že ačkoli zásahy týkající se přizpůsobování se jsou velmi vázány na konkrétní místa, jsou také na sobě vzájemně závislé a tato vzájemná závislost přesahuje národní hranice států. Efektivnost či proveditelnost některých zásahů závisí na transevropské teritoriální spolupráci, jako je tomu například u pobřežní obrany anebo u ochrany před říčními záplavami. Určité přínosy mohou navíc vyplývat z toku informací a výměny postupů, které může zajistit pouze rámec společné politiky. Výhody může také přinést koordinované úsilí vyhnout se při přizpůsobování se exogenní změně zásahům představujícím politiku “ožebračování svého souseda” (beggar-thy-neighbour).

Zdá se, že tyto argumenty naznačují, že přizpůsobování se změně klimatu a nízkouhlíkovému hospodářství je potenciálně významnou otázkou politiky soudržnosti EU. Pro posouzení, zda by se mělo také stát jednou z priorit této politiky, je nutná podrobnější analýza. Toto rozhodnutí by mělo být přijato také za základě překoumání kritérií ověřitelnosti, které zde není provedeno. Pokud by však byl tento problém zvolen jako základní priorita, bylo by nezbytné věnovat značné úsilí vytvoření pracovní skupiny Evropské komise, která by byla schopná (jak je uváděno výše v souvislosti s inovací) hrát určitou roli při poskytování poradenství a pomoci, vyjednávání “podmíněnosti” s členskými státy, podporování rozšiřování informací, mobilizování místních akterů a vyhodnocování dopadů jednotlivých zásahů.

IV.4 Otázka cíle sociálního začlenění

IV.4.1. Důvody “Migrace”

⁵⁰ Viz Begg, I. (2009).

⁵¹ Begg, I. (2009) tvrdí, že by tomu tak mohlo být, a to případným “zakotvením” úkolu zmírňování do této politiky.

Migrace představuje jeden z hlavních obtížných úkolů, kterým bude Evropská unie čelit v příštích letech.

Mapa IV.4 – čistá migrace podle regionů NUTS 2 v roce 2005 (podíl v % celkového počtu obyvatel)

Zdroj: Odhady na základě dat Eurostatu o obyvatelích NUTS 2, úmrtích a narozeních

Trendy, dopady a role opatření přijatých institucemi veřejné a státní správy

Migrační toky jak ze zemí mimo Evropskou unii, tak uvnitř unie jsou důležité. V roce 2005 byla čistá migrace do EU odhadována přibližně na 1,6 miliónu osob a zvyšovala tím počet obyvatel EU o něco více než zhruba 0,3%, tedy o hodnotu jen o málo nižší, než je hodnota pro Spojené státy v témže roce (0,4%)⁵². Existují tu však značné regionální rozdíly, kdy je příliv migrantů velmi koncentrován do určitých částí.

Odhady čistých meziregionálních a mezinárodních toků na úrovni NUTS 2 naznačují, že v roce 2005 přibližně 180 regionů zaznamenalo čistý příliv migrantů (celkem přibližně 1,8 miliónu osob) a zhruba 80 zaznamenalo čistý odliv migrantů (celkem 0,2 miliónu osob). U přibližně 70 regionů došlo k přílivu celkem 1,4 miliónu osob a zvýšení počtu obyvatel o více než 0,5 %. Patří k nim velké části Španělska a jihozápadní Francie, středoseverní Itálie, jihovýchodního Německa, západního Rakouska; dále pak Irsko, západní a východní oblasti Spojeného království, regiony hlavních měst České republiky, Maďarska a Bulharska a některé oblasti Belgie a Řecka (viz mapa IV.4). V těchto regionech žije celkem přibližně jedna čtvrtina celkového počtu obyvatel EU a čistý příliv migrantů v nich celkem představoval v průměru 1 % jejich obyvatel. Regiony s čistým odlivem migrantů byly soustředěny ve východních částech členských států, v severním Německu, Nizozemsku a severovýchodní Francii, jižní Itálii a nejsevernějších částech Finska, i když v průměru představovaly čisté odlivy pouze 0,2 % obyvatel.

⁵² Viz Evropská komise (2008f).

Údaje o složení obyvatel v aktivním produktivním věku podle zemí původu ukazují, že podíl osob narozených v jiných zemích v posledních letech značně stoupl z 10,6 % v roce 2000 na 12,9 % v roce 2006 v členských státech evropské patnáctky, v celkovém součtu tam, kde je možné provést srovnání (viz tabulka IV.5). Tento nárůst se týkal všech zemí kromě Francie a Nizozemska. V nových členských státech činil průměrný podíl v roce 2006 5,8 %. Vzhledem k tomu, že vnitřní mobilita osob v rámci Evropy je stále ještě omezená⁵³, jsou tyto čisté přílivy z velké části způsobeny imigrací ze zemí mimo Evropskou unii.

Tabulka IV.5 – podíl obyvatel, kteří se narodili mimo zemi trvalého pobytu: celkem a podle makrooblasti původu

Země	Podíl obyvatel v aktivním produktivním věku z jakékoli jiné země		Podle země původu v roce 2006 ⁽¹⁾		
	2000	2006	Podíl aktivního obyvatelstva	Podíl celkového počtu obyvatel	
			ze zemí EU-15	ze zemí EU-12	ze zemí mimo EU
Rakousko	12,1	15,4	3,1	3,6	8,7
Belgie	11,5	13,5	6,2	0,6	6,7
Dánsko	5,8	6,8	1,6	0,4	4,6
Finsko	0,5	3,3	1,1	0,3	1,8
Francie	12,1	11,5	3,1	0,3	7,8
Německo	-	-	-	-	-
Řecko	5,3	7,5	0,6	1,1	5,9
Irsko	7,5	-	-	-	-
Itálie	-	7,6	1,1	1,1	5,3
Lucembursko	38,5	40,4	36,0	1,9	8,6
Nizozemsko	13,2	12,8	2,3	0,5	9,1
Portugalsko	5,3	7,4	1,6	0,2	5,7
Španělsko	4,2	13,6	2,1	2,4	10,0
Švédsko	12,5	14,9	4,1	1,4	10,0
Spojené království	9,1	11,8	2,3	1,2	8,8
EU 15 ⁽²⁾	10,6	12,9	-	-	-
Bulharsko	-	-	-	-	-
Kypr	11,2	17,3	6,0	2,1	11,0
Česká republika	-	1,9	0,1	1,2	0,6
Estonsko	19,7	14,3	-	0,6	13,6
Maďarsko	-	1,7	0,2	1,1	0,4
Lotyšsko	-	10,6	-	1,1	9,6
Litva	6,0	4,1	-	(0,3)	3,8
Malta	-	4,6	1,7	-	3,0
Polsko	-	0,5	0,1	0,1	0,3
Rumunsko	-	(0,1)	-	-	-
Slovensko	-	0,7	-	0,6	(0,1)
Slovinsko	-	7,5	(0,7)	-	4,6
EU 12 ⁽²⁾	-	5,8	-	-	-
EU-27 dost.		9,3			

Zdroj: IZA, AMS, NIKAS (2008).

^(*) Data v závorkách nejsou spolehlivá vzhledem k malé velikosti vzorku. Symbol “-“ je použit v případě, kdy data buď nejsou k dispozici, anebo jsou mimořádně nespolehlivá.

⁽¹⁾ Tyto tři podíly nejsou obecně zahrnuty do celkového podílu, neboť data se u jednoho z nich vztahují na obyvatele v aktivním produktivním věku a u dalších dvou na celkový počet obyvatel.

⁽²⁾ Data pro Německo nejsou k dispozici.

⁽³⁾ Data pro Bulharsko nejsou k dispozici.

⁵³ Podíl rezidentů v produktivním věku, kteří se přestěhovali z jiného regionu nebo členského státu Evropské unie “během předchozího roku” se odhaduje v roce 2006 na 1 %, zatímco příslušný podíl obyvatel v produktivním věku, kteří se přestěhovali z jiného státu je Spojených státech odhadován na 2 %. Viz Evropská komise (2008f).

Předpoklady pro období do roku 2020, které byly zpracovány ještě před vypuknutím globální finanční krize⁵⁴, ukazují, že významné migrační toky budou dále pokračovat a bude přetrvávat vysoká koncentrace⁵⁵. Předpokládá se, že většina migrantů bude směřovat do regionů v západní a jižní Evropě, přičemž u východoevropských regionů bude docházet ke značné migraci směrem ven. Očekává se také, že bude docházet ke značným meziregionálním migračním tokům uvnitř jednotlivých zemí, přičemž v regionech v jižní Itálii, Řecku, východním Německu a ve střední a východní Evropě bude podle předpokadů probíhat významná migrace směrem ven (předpokládaný čistý výsledek pro každý region NUTS 2 je znázorněn na mapě IV:6.) .

Migrace do Evropy a mezi členskými státy je motivována donucujícími i podněcujícími faktory. Donucující faktor je vytvářen rozdílem v ekonomických možnostech, přímech a kvality života mezi Evropou a jinými světovými regiony. Vysoký nárůst počtu obyvatel v regionech bezprostředně sousedících s Evropou (Střední východ a severní Afrika) spojený se špatnými hospodářskými výsledky, nedostatkem přírodních zdrojů a porušováním lidských práv vytvářejí pro mnoho migrantů silnou motivaci posilovanou velmi hlubokými rozdíly v možnostech výdělků. Na straně podněcujících prvků působí spolu s potřebou zvláštních dovedností další dva faktory: všeobecný a rostoucí nedostatek pracovních sil spojený s tendencemi demografického vývoje (což se pravděpodobně znovu potvrdí, jakmile současná krize skončí) a politikou mnoha místních producentů v zemědělství a dalších tradičních sektorech odolávat celosvětové konkurenci nabídkou nízkých mezd a špatných pracovních podmínek, častá mimo rámec zákona, lidem ze zahraničí.

Map IV.6 – Předpověď kumulované čisté migrace v období 2004-2020 (% celkového počtu obyvatel)

Zdroj: Lanzieri, G. (2006, 2007)

Migrace představuje jednak příležitost, někdy takovou, jaká se naskytne jednou za celý život, a jednak riziko pro tři skupiny lidí.

Ti, kteří migrují, se mohou kromě vyšších příjmů a větších možností vzdělávání těšit větší svobodě a vyhlídkám na lepší život, zatímco jejich děti (druhá generace migrantů) by mohla mít větší, či mnohem větší příležitost získat vzdělání. Na druhé straně - ponecháme-li stranou dva extrémy vysoce kvalifikovaných odborníků a osob, které jsou zapojeny do trestné činnosti – se migrantí nacházejí ve velmi slabém postavení na trhu práce, žijí v zanedbaných oblastech, mají problémy s dostupností veřejných a soukromých služeb založených na vztazích vyžadujících důvěru (např. bankovní úvěry) a čelí obavám svých sousedů. Výsledkem všech těchto faktorů je menší míra svobody, zatímco druhá generace migrantů by mohla být dále znevýhodňována výchovně-vzdělávacím systémem.

Pro obyvatele oblastí, kde dochází ke koncentraci přílivu migrantů, by mohlo být přínosem to, co lidé, kteří se přistěhovali za prací, mohou nabídnout (své dovednosti, ochotu vykonávat práce, které by

⁵⁴ Dopady krize na migrační toky lze těžko předvídat. Na jedné straně se podněcující faktor na určitou dobu oslabí. Globální charakter krize by na druhou stranu mohl posílit donucující prvek, přičemž v některých východních členských státech by závažnost krize mohla také migrační toky zvýšit.

⁵⁵ Viz Lanzieri, G. (2006, 2007). Toto předpoklady vycházejí z národních a regionálních prognóz EUROPOP 2004 zpracovaných Eurostatem, posledních, které jsou k dispozici v regionálním měřítku. Prognózy počtu obyvatel jednotlivých států vydané Eurostatem v srpnu 2008 vycházejí z takzvaného konvergenčního scénáře (který je založen na předpokladu, že ve velmi dlouhodobém pohledu – v roce 2150 - sociálně-ekonomické a kulturní rozdíly mezi členskými státy Evropské unie zmizí, přičemž u porodnosti úmrtnosti dojde ke konvergenci na stejné hodnoty a čistá migrace se postupně přiblíží nule), na rozdíl od scénáře vývoje použitým pro 2004.

místní obyvatelé nevykonávali, skutečnost, že akceptují nízkou mzdu a tak dále), i možnost poznat jinou kulturu. Na druhé straně by to mohlo znamenat velkou zátěž pro sociální a veřejné služby (například školy), infrastruktura by už nemusela postačovat, celková úroveň mezd by mohla být stlačena dolů a mohlo by to znamenat ohrožení místní identity a "hodnot". Navíc když poptávka pro pracovních silách motivuje přistěhovalce k nelegálním aktivitám, anebo když selže proces integrace, mohli by také místní obyvatelé mít pocit, že je ohrožena jejich bezpečnost.

Pro obyvatele oblastí nejvíce postižených migračními odlivy⁵⁶ je určitým přínosem převod finančních prostředků ze zahraničí a výhodou může být také vyšší kvalifikace a rozšíření kulturního rozhledu osob, které odešly jinam. Na druhé straně by mohlo dojít ke zrušení, anebo omezování sociálních služeb z důvodu snížení počtu obyvatel a ekonomický potenciál dané oblasti by mohl klesat, zejména v případě, kdy velký podíl těch, kteří migrují, tvoří mladí lidé s dobrým vzděláním.

Čistý výsledek u těchto tří skupin závisí jak na možnostech a schopnostech příslušné společnosti reagovat na změny a další vývojové trendy, k nimž dochází následkem migrace. Opatření přijatá institucemi veřejné a státní zprávy mohou tento výsledek významně ovlivnit: úpravou územního plánování, vzděláváním, veřejnou dopravou, zdravotními službami bezpečnostními a sociálními službami; přizpůsobením podpory poskytované podnikatelům či podnikům a usnadňováním přístupu na trh práce; investováním do kulturních zařízení; podporováním přezkoumání komparativních výhod a tak dále. ; Toto všechno jsou zásahy, které, ačkoli jsou inspirovány obecnými zásadami a zkušenostmi, musí ve velké míře vycházet z místních podmínek, neboť jak dopady migrace, tak způsob jak se s nimi vyrovnat závisí na konkrétním kontextu. Jak bylo v této zprávě opakovaně konstatováno, mohlo však dojít k tomu, že některá místa nebudou reagovat z řady různých důvodů. Mohly by vzniknout nové pasti sociálního vyloučení, a vyvolat tak poptávku po exogenním místním zásahu.

Tlak na EU a rozsah politiky soudržnosti

Tváří v tvář této situaci narůstal od konce devadesátých let minulého století tlak na EU, aby při řešení otázky migrace hrála určitou roli. Existují pro to tři hlavní důvody⁵⁷. Za prvé bylo jasné zjištěno, že při volném trhu práce a volném pohybu osob přes většinu vnitřních hranic národních států bude účinnost vnitřní a vnější migrační politiky v jednom členském státu silně ovlivněna politikami uplatňovanými v dalších státech. Za druhé některé členské státy jsou mimořádně ochotné externalizovat některá rozhodnutí o migraci na národní úrovni. Za třetí bez ohledu na současný stav věcí se mnoho evropských občanů domnívá, že EU nese odpovědnost za přílivy migrantů⁵⁸, přičemž tu argument udržitelnosti opět silně naznačuje, že by EU měla převzít přímou odpovědnost.

Současně existují silné tlaky řešit tuto otázku způsobem vycházejícím ze specifických okolností v dané zemi, zejména při regulování toku migrantů a řešení problému integrace. Je tomu tak proto, že ekonomické potřeby a preference zemí a regionů se značně liší z hlediska požadovaných schopností, přičemž radikálně odlišné kulturní dědictví specifické pro dané země a regiony vede k různým přístupům zejména k integraci. Problémy, které migrace představuje pro národní identitu, jsou vnímány a řešeny různým způsobem.

Tato situace, která se v dohledné budoucnosti pravděpodobně nezmění, vysvětluje, proč má diskuse a úsilí v rámci celé EU pouze omezené výsledky týkající se: legálního přistěhovalectví a vztahů s třetími zeměmi; širokého společného jmenovatele (ve směrnici z roku 2003); a, prostřednictvím Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu (přijátého Radou Evropy v říjnu 2008), kontrolování nelegálního

⁵⁶ Tento poslední problém je často přehlížen. O potřebě brát tento problém v úvahu, viz například Regionální rada Pääjät-Häme (2008).

⁵⁷ K tomuto bodu a následujícím bodům, viz Papademetriou, D. a Zincone, G. na fóru UniCredit Venice Forum 2008 „Migrace z národního, evropského a celosvětového hlediska“. Viz také Niessen J. (2001).

⁵⁸ Jak je uváděno výše, Kriesi a kol (2006) analyzováním situace v Rakousku, Francii, Německu, Švýcarsku, Nizozemsku a Spojeném království v předvolebních obdobích ukazují silnou vazbu mezi posunem opozice v několika politických stranách směrem k evropské integraci a rostoucí podporu restriktivních imigračních politik.

přistěhovalectví, zvyšování účinnosti hraničních kontrol a vytváření partnerství s tranzitními zeměmi a zeměmi původu. *“V Evropě neexistuje konsensus o nárocích migrantů nebo o jejich integraci do společnosti”*⁵⁹ a o těžké otázce, zda rovné požívání práv všemi by mohlo z právního hlediska vyžadovat diferencované zacházení⁶⁰. Přistěhovalectví představuje zvláště významný příklad obecného paradoxu – a sice že se od EU očekává, že bude hrát aktivní sociální roli, ale současně se jí brání, aby tak činila, existenci národních sociálních smluv a různých cílů. Nezdá se, že řešení otázky přistěhovalectví nejen podemílá konsensus ve prospěch EU a jejích politik, ale tím, že podporuje strach a obavy, brání mobilitě pracovních sil v rámci Evropské unie a připravuje lidi o další potenciální zdroj sociální ochrany.

Jedno rozhodnutí EU však naznačuje, že existuje možnost posunout se vpřed, a to rozhodnutí, jímž se zřizuje pro období let 2007-2013 malý, avšak významný (4 miliardy euro) Rámcový program pro solitaritu a řízení migračních toků, včetně čtyř fondů pro: vnější hranice (1,8 miliardy euro), pro návrat (0,7 miliardy), pro uprchlíky (0,7 miliardy) a pro integraci státních příslušníků třetích zemí (0,8 miliardy euro). Ve sdělení Evropské komise, která využitím již zřízeného fondu pro uprchlíky zahájila proces, který vedl k vytvoření tohoto rámce⁶¹, se uvádělo, že různý charakter otázky přistěhovalectví má různé dopady v různých členských státech a že je potřebné “spravedlivé sdílení odpovědnosti mezi členskými státy”. Konkrétně v červnu 2007⁶² byl navržen fond pro integraci s cílem podporovat úsilí členských států *“umožnit státním příslušníkům třetích zemí s různým ekonomickým, sociálním, kulturním, náboženským, jazykovým a etnickým prostředím, aby splnili podmínky pobytu a usnadnit jejich integraci do evropských společností”*, zejména *“s přihlédnutím k zásadě, že integrace je dvousměrný dynamický proces vzájemného přizpůsobování se jak na straně přistěhovalců, tak na straně občanů členských států.”* Přibližně 93 % prostředků z tohoto fondu se rozdělují mezi členské státy na základě počtu státních příslušníků třetích zemí s oprávněným pobytem; zbytek je k dispozici pro opatření Společenství.

Kombinováním zásad EU a možností členských států a regionů i místních institucí je volně aplikovat na konkrétní potřeby by politika soudržnosti mohla sloužit jako vhodný rámec umožňující udělat další krok vpřed a řešit sociální problémy týkající se všech tří skupin lidí, o nichž bylo pojednáváno výše.

Koncepce místního rozvoje na úrovni EU může reagovat na vysoce rozdílný způsob, jakým migrační příliv a odliv ovlivňuje různá místa. Může reagovat tím, že pomáhá zajistit veřejné statky a služby, které tyto dopady vyžadují. Navíc ačkoli v EU existuje velké množství různých kulturních a normativních cílů, existuje tu jeden společný rys, a sice že občanství je *de facto* z části definováno dostupností služeb (školství, zdravotnictví, veřejné dopravy, bezpečnosti atd.). Příchod “lidí odjinud” do některých oblastí a odchod lidí z jiných znamenají zátěž na tyto služby a vyvolávají obavy u těch, kteří se neodstěhovali, že by tím mohla být ohrožena kvalita jejich života, a u těch, kteří se odstěhovali, strach, že nebudou moci dosáhnout vyšší životní úrovně. Zabývat se tlaky na veřejné statky a služby, které jsou důsledkem migrace, přizpůsobovat je změněným podmínkám s cílem podporovat začleňování nově příchozích (se zřetelem k jejich různorodosti) je společným úkolem všech regionů EU a úkolem, který by mohl také přesahovat hranice EU.

Politika soudržnosti by poskytla dostatečný prostor místním úřadům jak v městských, tak venkovských oblastech, umožňující jim navrhovat projekty podle kontextu, kombinovat balíky potřebných služeb, posilovat anebo přizpůsobovat školství, zdravotnictví, dopravu, péči o děti atd., podporovat podnikání a dostupnost úvěrů, modernizovat městské oblasti, řešit zvláštní potřeby přistěhovalců a menšinových skupin – obyvatel ohrožených migračním přílivem, lidí v oblastech vytlidňujících se migračním odlivem – posilovat opatření proti nelegální práci a organizovanému zločinu a tak dále. Pro vnější hranice regionů by také bylo přínosem zejména rozšíření zásahů na projekty nadnárodní spolupráce.

⁵⁹ Viz zpráva pro Radu Evropy, str. 23.

⁶⁰ Viz nálezk Evropského soudu pro lidská práva, jak je uváděn ve zprávě pro Radu Evropy, str. 48.

⁶¹ KOM(2005) 123 závěr.

⁶² Rozhodnutí Rady č. 2007/435/ES.

Národní a místní vlády by podporovaly tato opatření v kontextu obecných zásad a pokynů, které by byly dohodnuty pro celou Evropskou unii (viz kapitola V, pilíř 2). Na základě těchto zásad by každý členský stát (nebo region) navrhl strategii pro uplatňování základní priority a dohodl by s Evropskou komisí institucionální rámec, který tato politika v každém místním kontextu vyžaduje, i prostředky pro zajištění její úspěšné implementace (viz kapitola V, pilíř 3). Pokud se týká kterékoli další priority, vyžadovalo by to vytvořit v rámci Komise zvláštní meziútvárovou pracovní skupinu na vysoké úrovni. Členské státy a regiony by měly možnost upravit své strategie podle svých cílů a integračních politik, ale postupovaly by při tom tak, že by je neustále porovnávaly s jinými koncepcemi a dalšími standardy, jak ve stále větší míře jejich občané požadují (viz kapitola V, pilíř 8).

Mobilita nutně musí zvýšit informovanost evropských občanů o kvalitě služeb využívaných v jiných oblastech Evropské unie, postupně posilovat jejich tendenci využívat nejen národní, ale i “evropské” standardy jako referenční rámec pro své záměry, ať už jsou definované jakkoli. Tím, že definuje své celkové cíle s odkazem (jak se uvádí v části IV.2) na národní i evropské standardy, se politika soudržnosti pro tuto (dlouhou) fázi přechodu hodí. Při řešení migrace a snižování obav by politika soudržnosti pravděpodobně také měla pozitivní dopad na mobilitu pracovních sil zajišťující další zdroj sociální ochrany.

Z hlediska své účinnosti by politika soudržnosti také těžila ze svých dvou hlavních výhod, a sice z toho, že má své nadnárodní politiky: že má schopnost přihlížet k přeshraničním vzájemným závislostem, a že je více vzdálena od místních problémů a tlaků. Pokud se týká podmínky ověřitelnosti, zvolení migrace jako základní priority by vyžadovalo spojené úsilí Evropské komise a všech úrovní vlády konzultované s národními a evropskými organizacemi zastupujícími zájmy občanů, vyvíjet metodické nástroje navrhované v kapitole V, které jsou nezbytné k tomu, aby byly jasně určeny cíle této politiky (na všech územních úrovních) a byly vyhodnocovány výsledky⁶³. Zejména při stanovování cílů a vytváření robustního systému ukazatelů by bylo třeba dbát na to, aby uspokojivě odrážely vícedimenzionální charakter sociálního začlenění. Zvláštní význam mají v tomto ohledu experimentální metody a vyhodnocování budoucích dopadů při realizaci místních projektů.

Pokud by byly splněny všechny tyto podmínky, zvolení tohoto “zvládání sociálních důsledků migrace” jako jedné ze základních priorit politiky soudržnosti by umožnilo EU řešit tuto otázku efektivním způsobem, ale pokud si sama nestanoví určitou roli, není toho možné dosáhnout.

IV.4.2. Hledání dalších možností: “Děti”

Další možností, kterou je třeba zvážit jako základní prioritu, je zajištění sociálního začlenění “dětí”. Podmínky dětí představují zvlášť závažný aspekt přetrvávání sociálního vyloučení v Evropě. Podle odhadů z roku 2005 *estimates*⁶⁴ 19 z 98 milionů dětí (ve věku 0-17 let) žije v domácnostech s příjmem pod prahem rizika chudoby (60 % mediánu ekvivalentnímu příjmu domácnosti). Jak jejich podíl, tak intenzita rizika chudoby⁶⁵ jsou vyšší, než je tomu u celkového počtu obyvatel. Informace, které jsou k dispozici, naznačují, že riziko chudoby se postupem času příliš nezměnilo. Pokud jde o deprivaci týkající se ostatních dimenzí životního blaha, podíl dětí pod tímto prahem u více než jedné dimenze zachycené Laekenskými indikátory se pohybuje od přibližně 10 % v některých severských zemích – kde riziko chudoby je nižší než u ostatních obyvatel – až po zhruba 40 % v 10 členských státech.

Pro deprivaci dětí je důležitá rodinná situace. U dětí ve velkých rodinách (se 3 a více dětmi) dosahuje riziko míry chudoby 25 % (ve srovnání s 19 % u všech dětí) a u dětí v neúplných domácnostech

⁶³ Bylo by možné si vzít určité poučení jak ze současných zkušeností Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí (viz výše) a z omezených zkušeností získaných při řešení otázek migrace v rámci politiky soudržnosti v oblasti integrace na pracovním trhu a v rámci účelové pomoci regionům obzvlášť postiženým dopady problémů migrace, například nejvzdálenějším regionům a regionům na vnějších hranicích.

⁶⁴ Viz Evropská komise (2008a).

⁶⁵ Měřeno vzdáleností mezi mediánem vyrovnaného příjmu těch osob, které žijí pod touto hranicí, a prahovou hodnotou.

(domácnostech s jedním rodičem) dosahuje tato míra 34 %, což je alarmující číslo vzhledem k tomu, že podíl dětí, které nežijí s oběma rodiči, se v devadesátých letech minulého století zvýšil ze 14% na 19 %. Také v těchto domácnostech, stejně tak jako ve všech ostatních, je riziko chudoby dětí silně ovlivněno úrovní vzdělání rodičů a jejich situací na trhu práce. V průměru v rámci celé EU u více než 30 % dětí ohrožených rizikem chudoby neměl ani jeden z rodičů vyšší středoškolské vzdělání proti 16 % v případě všech dětí.

Tváří v tvář této situaci několik členských států nemá žádnou politiku výslovně zaměřenou na děti, ale snaží se snižovat riziko jejich sociálního vyloučení prostřednictvím politiky vzdělávání, bydlení, péče o děti, zdraví atd. Jak již bylo zdůrazněno: *“značný počet členských států (avšak ne všechny) s průměrnou anebo vysokou úrovní dětské chudoby musí teprve vypracovat vhodnou formu reakce umožňující s ní bojovat”*⁶⁶. Politiky v této oblasti na druhou stranu nutně musí být silně ovlivněny “hodnotovými” úvahami. Způsob vzdělávání, výchovy a péče o děti odráží důležité problémy identity spojené s tím, co jednotlivci a různá společenství považují za žádoucí. Na druhé straně dopady těchto záměrných voleb na pozorovatelné výsledky lze jen těžko rozeznat od dopadů kolektivní neschopnosti jednat.

Evropská unie v kontextu procesu sociálního začlenění postupně věnovala otázce sociálního začlenění dětí stále větší pozornost a ovlivnila sociální agendu zemí, které si ho dosud nestanovily za cíl⁶⁷. Explicitně se zmiňuje o “ochraně práv dítěte” v návrhu nové Smlouvy jako o jednom z cílů Evropské unie v článku 3 spolu s “hospodářským růstem a cenovou stabilitou”. V Závěrech předsednictví z března 2006 vyzvala Rada Evropy členské státy, aby *“přijaly nezbytná opatření umožňující rychle a významně snížit dětskou chudobu”*, protože *“je u nich méně pravděpodobné než u jejich vrstevníků, kteří jsou na tom lépe, že budou mít ve škole dobré výsledky, budou se těšit dobrému zdraví a nebudou mít co do činění se systémem trestního soudnictví”* a *“mají škodlivé dopady na budoucí životní příležitosti dětí”*. Zpráva nazvaná *Dětská chudoba a životní blaho*, z níž jsou převzata uváděná čísla, vznikla z těchto závěrů⁶⁸. Sociální začlenění dětí je záležitostí, u níž existuje poptávka a hybná síla, aby Evropská unie převzala část přímé odpovědnosti.

Při věnování zvýšené a explicitní pozornosti cíli sociálního začlenění, jak prosazuje tato zpráva, by politika soudržnosti měla zvážit vážnou možnost zvolit dětskou deprivaci za jednu ze základních priorit. Tato otázka je určitě důležitá a řeší rozsáhlé obavy. Ze tří požadavků stanovených v této zprávě týkajících se volby základní priority hledisko místního rozvoje nepochybně vyhovuje. Podmínky, které ovlivňují sociální vyloučení dětí jsou silně spojené s teritoriálním kontextem – nejen s rodinou, v níž děti vyrůstají, ale také se školami, které navštěvují, prostředím, v němž tráví svůj čas a se stupněm jeho otevřenosti. Většinu zásahů veřejných institucí, které jsou důležité pro zvyšování sociálního začlenění dětí – v oblasti vzdělávání/školy, bydlení, územního plánování, sociálních služeb, bezpečnosti, kulturních aktivit atd. – je nutné přizpůsobit příslušným místům způsobem, které politiky místního rozvoje dobře dokážou zajistit. Zajistit splnění požadavku ověřitelnosti je obtížné, ale ne více než u jiných sociálních otázek. Komise, některé členské státy, mezinárodní organizace mají zkušenosti s měřením výsledků a posuzováním dopadů, na kterých je možné stavět.

Pokud se týká významu pro celou Evropskou unii, je třeba zvážit několik hledisek. Sociální začlenění dětí je nepochybně důležitou otázkou pro všechny občany EU. Tato otázka však nestaví před EU problém udržitelnosti, protože Evropská unie není obvykle volána k zodpovědnosti za deprivaci u dětí, jako je tomu řekněme u migrace. “Hodnotové” hledisko spojené s touto otázkou navíc vyvolává závažné problémy s identitou, které vyžadují národní koncepce a vyzývají k obezřetnosti při stanovování celoevropských cílů pro služby.

⁶⁶ Viz opět Evropská komise (2008a), str. 126.

⁶⁷ Viz Atkinson, A.B. (2008b).

⁶⁸ Zaměřit se na sociální vyloučení dětí (“upřednostňovat včasný zásah u znevýhodněných dětí, řešit problém předčasného ukončení školní docházky, překonávat klesající sociální mobilitu“) navrhoval také Liddle, R. (2007a) v souvislosti s návrhem nazvaným „Nová sociální Evropa“.

Na druhé straně pokud by si EU zvolila děti jako základní prioritu, měla by tato volba některé zjevné výhody. Za prvé, zvláště důležitá je synergie mezi spravedlností a účinností: zlepšování příležitostí pro nejvíce deprivované děti může také zvýšit jejich budoucí produktivitu, zatímco zajištění péče o některé z jejich potřeb v rámci veřejných služeb může zvýšit možnost jejich rodičů více pracovat a vydělávat⁶⁹. Přestože tyto dva úkoly by neměly být zaměňovány, je to *ceteris paribus* určitá výhoda pro efektivnost této politiky. Za druhé v situaci, kdy několik členských států nemá zvláštní strategii pro řešení této otázky, je zde menší riziko dopadů na národní politiky a politický prostor. Za třetí by tato otázka nepochybně byla velmi zviditelněna a měla by potenciál, aby byla vnímána jako evropský veřejný statek.

Objasnit různá hlediska, která je třeba zvážit při rozhodování, zda zvolit, či nezvolit děti jako základní prioritu, pomůže jeden příklad. Týká se péče o děti, služby, která je středem pozornosti Evropské unie. Na Radě Evropské unie v březnu 2002 byly stanoveny cíle pro poskytování péče o děti (která zahrnuje péči o děti v jeslích a mateřských školách a předškolní vzdělávání, ale nezahrnuje neoficiální péči poskytovanou příbuznými, přáteli nebo sousedy) s tím, že je nutné zajistit příslušná zařízení pro 33 % dětí do 3 let a 90 % dětí ve věku od 3 let do věku povinné školní docházky. Čísla Eurostatu za rok 2006 udávají průměr 26 % u dětí první věkové skupiny a 84 % u druhé věkové skupiny. Odchyly od těchto podílů v obou směrech v různých zemích jsou mimořádně vysoké, v první věkové skupině se tento podíl pohybuje od 70 % v Dánsku a více než 40 % ve Švédsku, Nizozemsku, Španělsku a Belgii až po méně než 20 % v Řecku a Německu a méně než 5 % ve většině nových členských států.

Tuto otázku silně podporují všichni sociální partneři, kteří také upozornili na velké rozdíly existující mezi jednotlivými zeměmi. V červenci 2008 hlavní organizace EU zastupující dělníky a podnikatele (Evropská organizace odborových svazů, BusinessEurope, Evropské středisko zaměstnavatelů a podniků, a Evropské sdružení řemesel a malých a středních podniků) napsaly v dopise komisaři pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, že *“navzdory významnému zlepšení v řadě [členských států] zůstává situace neuspokojivá ve většině zemí EU”*, že v jednotlivých zemích existuje *“široké spektrum různých situací”* a také že *“existují regionální rozdíly z hlediska kvality, dostupnosti a cenové přístupnosti. Například poskytování péče o děti je zvlášť problematické ve větších městech a vzdálených oblastech”*. Pak podtrhují *“překážky bránící rodičům pracovat”*, které vyplývají z této situace, odpovědnost členských států za tento problém a potřebu, aby EU podporovala nezbytná opatření a aby Evropský sociální fond byl využíván pro tento účel.

Uvedená čísla, požadavek, aby Evropská unie jednala a zdůrazňování odpovědnosti národních států nastolují dvě samostatné sporné otázky. Za prvé uváděná čísla odrážejí jednak stupeň politické informovanosti, a jednak různé národní koncepty vhodného způsobu péče o děti v raném stádiu života, což je upozornění na riziko, že při prosazování společných jednotných cílů je možné zacházet příliš daleko. Za druhé z hlediska sociálního začlenění by poskytování péče o děti mělo posuzován spolu s její kvalitou – jak poznamenávají sociální partneři – jeho spojením se vzděláváním/školením a dalšími pravidly a podmínkami, která mají význam jak pro děti, tak pro rodiče (včetně možností odejít z práce, možnosti pro starší osoby hrát určitou roli v poskytování péče o děti, podmínek pro komunitní podporu a kvality bydlení). Tyto výsledky může zajistit pouze integrovaná koncepce místního rozvoje.

Pokud by se EU měla rozhodnout, že bude v politice soudržnosti upřednostňovat sociální začlenění dětí, měla by být velmi opatrná při doporučování obecných nejlepších postupů v otázce péče o děti. Spíše by měla podporovat v rámci strategií členských států (a regionů) vypracování prověřených komunitních ukazatelů, které dokážou zaměřit příslušná opatření a veřejnou diskusi na hlavní body, které mají význam pro určitý kontext. Měla by také podporovat přizpůsobené projekty, které reagují jak na soubor dohodnutých zásad platných pro celou EU, tak na různé národní cíle a záměry. Jak efektivně by Evropská

⁶⁹ Kompromis mezi spravedlností a účinností je také menší, pokud se domníváme, že je možné více od sebe oddělit, zvláště u mladších dětí, okolnosti (na něž by byly zaměřeny jednotlivé zásahy) a vynakládané úsilí, jinými slovy zlepšení okolností či podmínek by nemělo negativní dopad na vynakládané úsilí.

komise mohla hrát tuto roli v tak citlivé oblasti posilováním svých interních možností a schopností je jednou z otázek, která by měla být při výběru zvažována.

IV.5. Řešení otázky obou cílů se stejnou základní prioritou: možnosti “Odborná způsobilost” a “Stárnutí”

Krátce se budeme zvažovat další dvě možnosti základních priorit, u nichž jsou cíle efektivnosti a sociálního začlenění stejně důležité, otázku odborné způsobilosti a stárnutí.

Odborná způsobilost

Mít odpovídající odbornou způsobilost je nezbytné pro to, abychom mohli si užívat života, abychom získali sebeúctu, abychom zvýšili své příjmy a abychom si našli práci⁷⁰. Mapa IV.7 ukazuje, jak důležitý vliv má vzdělání – hlavní zdroj odborné způsobilosti – na míru zaměstnanosti. Ukazuje také, že tento vliv se v různých regionech značně liší, dokonce i v rámci jedné země. Mít odbornou způsobilost je ještě důležitější v situaci, kdy rychlé technologické změny, globální problémy a vnější otřesy pravděpodobně povedou k tomu, že současná odborná způsobilost už bude zastaralá, anebo bude nutné ji aktualizovat.

Míry zaměstnanosti a nezaměstnanosti, které silně ovlivňuje vzdělání a odborná způsobilost, se v rámci EU postupně sblížovaly, ale jejich rozptyl, dokonce i v rámci jednotlivých zemí, zůstává stále vysoký a existuje zde trvalá tendence, že některé regiony zůstávají pozadu. Relativní umístění 80 % regionů EU s “velmi vysokou nezaměstnaností” v roce 1993 zůstalo stejné v roce 2003 oproti 65 % ve Spojených státech a Kanadě⁷¹.

Bude nezbytné věnovat značné úsilí aktualizovat či zvyšovat odbornou způsobilost na všech úrovních (a zejména u osob s nízkou kvalifikací a u znevýhodněných osob) s cílem umožnit evropským občanům přizpůsobit se měnícímu se prostředí, zachovat si a zlepšit své dlouhodobé pracovní vyhlídky a vyhnout se zaostávání. Bude vyžadovat investice do zlepšení kvality vzdělávání/školení⁷². Bude ale také vyžadová více informativních a včasných způsobů jak sladit nabídku odborné způsobilosti s poptávkou trhu práce a nové strategie umožňující maximálně využít odborné způsobilosti starších lidí, u kterých došlo k prodloužení střední délky života. Dopady opatření veřejných institucí a státní správy přijatých s cílem řešit problém odborné způsobilosti budou velmi důležité z hlediska efektivnosti a růstu. Důležité však budou také dopady sociálního začlenění.

Opatření veřejných institucí a státní správy zaměřená na zvyšování odborné způsobilosti nepochybně vyžaduje celostátní instituce. Ale aby byla efektivní, musí také přihlížet ke specifickým podmínkám a potřebám jednotlivých míst, aby mohla řešit příčiny, které způsobují, že některé celostátní služby (školení, školení a výcvik, politiky pracovního trhu) jsou v některém kontextu efektivnější než v jiném. Platí to zejména o školství, jehož efektivnost je silně závislá nejen na sociální a kulturní výchově studentů, ale také na kontextu, v němž žijí, a na dalších studentech, které ovlivňují a kterými jsou sami ovlivňováni⁷³. V případě opatření veřejných institucí a státní správy zaměřených na aktualizaci a zvyšování odborné způsobilosti lidí, kteří již působí na trhu práce je třeba, aby úspěšná koncepce brala v úvahu a přizpůsobovala znalosti a preference těch, na něž se zaměřuje, zvláště v případě nezaměstnaných a marginalizovaných skupin. Z tohoto důvodu zodpovídají v několika zemích EU za aktualizaci a zvyšování odborné způsobilosti místní a/nebo regionální úřady. Avšak tak jako v jiných oblastech místní

⁷⁰ Viz například Overman, H.G. a Puga, D. (2002).

⁷¹ Viz OECD (2005a). Vysoká nezaměstnanost je definována jako míra nezaměstnanosti, která patří do horního quintile rozptylu nezaměstnanosti.

⁷² Viz Komise evropských společenství (2008d).

⁷³ Podle údajů shromážděných a analyzovaných PISA – viz OECD (2006a) – u 11 ze 17 zemí EU, kde probíhal průzkum v rámci tohoto vyhodnocování, představovala variance výsledků dosahovaných studenty v matematice mezi jednotlivými školami více než 30 procent (u 7 zemí více než 50 procent) z celkové variance ve výsledcích studentů, přičemž u velké většiny spočívalo vysvětlení v ekonomickém a sociálním postavení studentů a škol. Ukazuje se tak částečně také díky strukturálním charakteristickým znakům těchto školských systémů, jak „teritoriální“ může problém vzdělávání a školství často být.

možnosti a schopnosti nebo ochota jednat se může u jednotlivých míst velmi lišit. K tomu, aby bylo možné vyhnout se jak pasti neefektivnosti, tak pasti sociálního vyloučení a podporovat příslušná opatření, rozšiřovat informace a zajistit potřebné standardy je třeba exogenní zásah.

MAPA IV.7 – rozdíly mezi mírami zaměstnanosti obyvatelstva s vysokou a nízkou úrovní vzdělání v roce 2006^(*)

Zdroj: Eurostat.

^(*) Vysoké vzdělání je definováno jako kvalifikace na terciální úrovni (ISCED 5 nebo 6); nízké vzdělání jako pouze základní vzdělání, anebo kvalifikace, která není vyšší než úroveň nižšího středoškolského vzdělání (ISCED 2).

Politika soudržnosti EU už v této oblasti působí. V současném období 2007-2013 bylo vyčleněno 25 miliard euro na zlepšení lidského kapitálu a 13,5 miliardy euro na podporu adaptability pracovníků, podniků a podnikatelů, což zahrnuje také rozvíjení systémů pro předvídaní ekonomických změn a budoucích požadavků z hlediska zaměstnání a odborné způsobilosti. Cíle spravedlnosti a účinnosti proto existují společně⁷⁴. Otázka zní, zda existují dostatečné podmínky a příležitosti pro přeměrování některých těchto finančních prostředků a/nebo dalších prostředků na méně roztržštěnou strategii inspirovanou vizí EU a jasněji formulovanými cíli zaměřenými jak na spravedlnost, tak na účinnost.

Z hlediska sociálního začlenění by celkovým cílem bylo zvýšit úroveň vzdělání, kvalifikace i základní odborné způsobilosti u co největšího počtu evropských občanů nad určitou minimální úroveň. Z hlediska efektivnosti by celkovým cílem bylo podporovat na všech místech aktualizaci a zvyšování odborné způsobilosti, která je v EU nezbytná k posílení konkurenceschopnosti. Je třeba provést analýzu, jaký rozsah má politický prostor pro řízení na úrovni EU, aby EU mohla získat větší suverenitu v této věci, i jak dalece existuje báze znalostí v rámci Evropské komise, která by se stala základem umožňujícím jí začít hrát tuto novou roli.

Stárnutí

Stárnutí obyvatelstva podporované nízkou úrovní porodnosti a úmrtnosti představuje globální “demografickou revoluci”⁷⁵. Pro EU to představuje problém jak z hlediska efektivnosti, tak z hlediska sociálního začlenění, který vyžaduje zásahy v oblasti organizace práce a struktury veřejných statků a služeb.

Ve světě jako celku dosáhne v roce 2050 podíl starších lidí v rámci celkového počtu obyvatel výše 21 % oproti dnešním zhruba 11 % a očekává se, že v té době počet starších lidí poprvé přesáhne počet mladých lidí do 15 let⁷⁶. EU vykazuje kombinaci vysoké a rostoucí předpokládané délky života a mimořádně nízkou míru porodnosti⁷⁷. V důsledku přistoupení nových členských států průměrný věk obyvatelstva EU mírně klesl. Rozšíření však významně nezměnilo demografickou mapu Evropské unie a nedávná snížení míry v nových členských státech jim poskytla stejný demografický vzorec jako u zbývajících částí Evropské unie.

Prognózy pro EU⁷⁸ pro rok 2050 předpokládají zvýšení počtu lidí ve věku 65 let a starších - v oficiálním důchodovém věku ve většině členských států - o přibližně 60 milionů a snížení počtu osob ve věku 15-64

⁷⁴ Spravedlnost bude pravděpodobně hlavním cílem dalších 10 miliard euro, které budou určeny pro zlepšení aktivního začleňování znevýhodněných do trhu práce (ale zde se nemusí nutně klást důraz na odbornou způsobilost).

⁷⁵ Viz Světová zdravotnická organizace (2004), str. 6.

⁷⁶ Viz Organizace spojených národů (2001). “Starý” podle definice OSN znamená 60 a více let.

⁷⁷ Viz (2004), str. 37; Evropská komise (2004a). Míra porodnosti je definována jako průměrný počet dětí narozených ženám během jejich reprodukčního věku.

⁷⁸ Tyto prognózy vypracoval Eurostat v roce 2004 na národní a regionální úrovni aplikováním scénáře demografického vývoje. Prognózy pro jednotlivé státy pak byly vypracovány v roce 2008 pouze na národní úrovni a s použitím konvergenčního scénáře. Viz Komise evropských společenství (2008e).

let o 50 miliónů. Podíl obyvatel ve věku 65 a starší stoupne v celé Evropě, ale očekávají se velké rozdíly mezi různými regiony. Mapa IV.8 ukazuje, že v roce 2020 budou podle prognóz největší podíly starších lidí ve východním Německu, ve střední Francii, v Itálii, v severozápadním Španělsku a v některých částech Bulharska, Finska a Švédska⁷⁹. V některých těchto oblastech – ve východním Německu, v severozápadním Španělsku, v Bulharsku a v některých regionech jižní Itálie – to bude spojeno se značným poklesem počtu obyvatel, (Mapa IV.9). Nedávný výzkum naznačuje, že demografické stárnutí v naprosto všech evropských zemích zvýší v příštích desetiletích nerovnost v příjmech a míry chudoby v Evropě⁸⁰.

Mapa IV.8 – podíl obyvatel ve věku 65 a starších v roce 2020 (podíl v %)

Zdroj: Komise evropských společenství (2008e).

Tyto rozsáhlé a hluboké změny se budou lišit nejen svou intenzitou v různých regionech, ale budou se také na různých místech projevovat velmi různým způsobem podle takových faktorů, jako jsou etnicita, struktura zaměstnání a migrační toky. Tyto dopady ovlivní také různá rychlost stárnutí jednotlivých etnických skupin a jejich odlišné rodinné a mezigenerační vztahy, což povede k jejich velké závislosti na místním kontextu. Reakce regionální politiky bude navíc podmíněna administrativním kontextem, rámcem regionální politiky a širším sociálně-ekonomickým profitem regionu. Demografické stárnutí má proto významné teritoriální důsledky.

Mapa IV.9 – pokles počtu obyvatel v období let 2004 až 2020 (roční průměr % změny)

Zdroj: Eurostat.

Změny u každého regionu se budou pravděpodobně vztahovat na všechny aspekty života.

- *Organizace práce.* Stárnutí přispívá *prima facie* ke snižování počtu obyvatel v produktivním věku a nejvíce postižené regiony by mohly zaznamenat zhoršené vyhlídky z hlediska příjmů. Na druhé straně starší skupiny obyvatelstva představují často nedostatečně využívaný zdroj pracovních sil, myšlenek, poradenství a informací. Pokud budou náležitě využiti, což bude pravděpodobně vyžadovat změny v současné organizaci práce a pracovních sil, mohly by pro mnoho regionů představovat spíše aktiva než pasiva.
- *Spotřeba.* Odlišný vzorec spotřeby lidí v důchodu vyžaduje úpravu skladby zboží a poskytovaných služeb.
- *Sociální péče.* Rostoucí počet starších lidí vyžaduje změny v typu a rozsahu sociálních služeb.

⁷⁹ Viz Komise evropských společenství (2008e), s využitím prognóz Eurostatu z roku 2004.

⁸⁰ Viz SCP (2004).

- *Územní plánování a infrastruktura.* Migrace mladších lidí směrem ven může zanechat starší lidi izolované v zanedbaných městských centrech a venkovských oblastech a to má svůj význam pro územní plánování, poskytování sociální péče, bydlení a dopravní systémy.
- *Dobrovolné aktivity.* Starší lidé svou účastí na poskytování místních služeb a svou dobrovolnou a pečovatelskou prací mohou patřit k těm, kteří nejaktivněji přispívají sociální soudržnosti a snižování sociálního vyloučení, včetně sociálního vyloučení vyplývajícího z demografického stárnutí. Tento přínos může být usnadněn, anebo ztížen podle toho, jaké slovo starší lidé mají v takových otázkách, jako jsou městská výstavba a územní a územní rozvoj, bydlení, sociální služby a veřejná doprava.

Tváří v tvář všem těmto různým problémům, rizikům a možnostem je nutné, a to jak z kulturního, tak politického hlediska, významně přizpůsobit opatření v rámci dané politiky i instituce, které byly navrženy pro obyvatelstvo s velmi odlišnou věkovou skladbou, a upravit státní důchod, sociální péči, trh práce a systémy rodinného práva v daném místě. Současně je také nutné reagovat na místní úrovni způsobem umožňujícím vypořádat se se všemi výše uvedenými problémy. Vzhledem k tomu, že jednotlivá místa budou demografickými změnami postižena velmi odlišně, a vzhledem k tomu, že se jejich situace bude lišit, budou existovat značné rozdíly v jejich schopnostech a možnostech a inovativnosti umožňujícím jim reagovat na danou situaci. Vzniknou nové pasti neefektivnosti, neboť některá místa nepříznivě své instituce a služby, a dojde ke ztrátě komparativních výhod. Objeví se také nové pasti sociálního vyloučení, neboť části obyvatelstva se ocitnou pod sociálně přijatelnou úrovní příjmů a budou trpět deprivací ve všech dalších aspektech životního blaha.

Existují tudíž zjevné důvody pro to, aby boj proti dopadům demografického stárnutí probíhal v rámci politiky místního rozvoje. Zásah může pomoci zvýšit míru účasti a produktivitu práce podporou aktivních politik pracovního trhu, školením starších lidí a zlepšováním vzdělávání/školení a celoživotního učení. Může také zvýšit informovanost o potenciálních starších pracovnících a podporovat změny v organizaci práce, které umožní využít jejich potenciál a podporovat zvyšování dostupnosti a mobility. Navíc může také přispět ke snížení fyzické a sociální izolace ve venkovských oblastech, která je způsobována snížením podpory v rámci rodiny, zajistit, aby bytový fond odpovídal novým potřebám, zlepšit poskytování služeb, přístup k informačním a komunikačním technologiím a veřejné dopravě, poskytovat udržitelnou zdravotní a dlouhodobou péči a zaměřovat zásahy na konkrétní situace zranitelných skupin.

Vzhledem k problémům, že demografické stárnutí vyvolává potřebu vyžadovat uplatňování koncepce místního rozvoje, další otázka zní, zda vyhovuje kritériu ověřitelnosti. U cíle sociálního začlenění jsou otázky metodiky stejné jako ty, které byly uvedeny výše ve vztahu k dětem. U cíle efektivnosti je ověřitelnost nepochybně složitější a vyžaduje pečlivě definované metody, pokud má být splněno toto kritérium. Poslední a ústřední otázkou je, zda by Evropská unie měla podílet na provádění politiky místního rozvoje v této oblasti.

Evropská unie vždy uznávala význam stárnutí. Tato otázka byla výraznou součástí jak Lisabonské agendy, tak antidiskriminačních směrnic. Obecně se uznává, že stárnutí obyvatel je jedním z hlavních problémů, před kterým bude EU stát v následujících letech. Politika soudržnosti už poskytla podporu řadě iniciativ, které se zabývají stárnutím⁸¹. Otázka ale zní, zda důležitost pro celou EU postačuje k tomu, aby se tento problém stal plnohodnotným ústředním bodem zájmu politiky soudržnosti.

⁸¹ Politika soudržnosti financuje projekty soukromých firem, obecních zastupitelstev a regionálních vlád a rozvojových agentur zaměřené na rozvíjení strategií pro udržení starších pracovníků v zaměstnání: viz Evropská komise (2007a). Iniciativy Společenství také podporují projekty zaměřené na boj s věkovou diskriminací na trhu práce. Tyto iniciativy zahrnují podporu zakládání podniků osobami ve věku 50 a více let a celoživotní vzdělávání: viz Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, *Evropský sociální fond, Program Iniciativy Společenství EQUAL*; a *Shrnutí Programu Iniciativy Společenství EQUAL* (dostupné na: <http://www.esfcr.cz/>).

Tak jako je tomu v případě sociální začlenění dětí, nemají evropští občané žádná konkrétní očekávání, že by se EU měla zabývat touto otázkou, ani není EU obviňována za to, že existuje. Ale řešením tohoto problému jako základní priority by EU měla možnost předvídat v rámci sdílené strategie dopady demografické revoluce, na které jednotlivé země odpovídajícím způsobem nereagují a u níž proto existuje politický prostor, který je možné vyplnit. Navíc vzhledem k inovacím, které politika zaměřená na starší občany vyžaduje, existuje významný prostor pro výměnu zkušeností a učení se jeden od druhého. Tato otázka by nepochybně byla velmi viditelná a politická opatření realizovaná s cílem ji řešit by měla dostatečný potenciál, aby byla považována za evropský veřejný statek.

V. STRATEGIČTĚJŠÍ A EFEKTIVNĚJŠÍ ŘÍZENÍ

Reforma řízení politiky soudržnosti je jednou z podmínek řešení problémů, pro které Evropská unie tuto politiku potřebuje.

Nyní, spíše než před dvěma desetiletími, politika soudržnosti může být hlavním efektivním nástrojem pro řešení problémů neefektivnosti a sociálního vyloučení v Evropě a pro podporu solidarity a obnovení angažovanosti vůči EU a její integrační strategie mezi evropskými občany. Zpráva dokazuje, že existuje přesné odůvodnění integrované koncepce místního rozvoje, řízené na úrovni EU dle potřeb jednotlivých míst (Kapitola I). Úkol přidělený EU Smlouvou o založení, tj. „podporovat celkový harmonický rozvoj“ a snížit „rozdíly“ a „zaostalost“ v oblasti regionálního rozvoje, má pevné základy.

Přezkoumání výsledků této politiky provedené touto Zprávou (Kapitola II) ukazuje, že politika soudržnosti poskytuje vhodný základ pro řešení tohoto úkolu, avšak že existuje řada vážných nedostatků vyžadujících reformu některých klíčových součástí této politiky. Tento základ tvoří: systém víceúrovňového řízení zaměřený na místa/regiony; systém smluvních závazků, jak vertikálních mezi úrovní Komise, národní a regionální úrovní, tak horizontálních, jenž tvoří cenné evropské aktivum; celoevropská síť pro šíření metodologických nástrojů; a postoj a kapacity pro partnerství. Nedostatky jsou následující: deficity ve strategickém plánování a koncepci této politiky; nedostatečné zaměření na hlavní priority a nedostatečné rozlišování mezi aspekty efektivnosti a aspekty spravedlnosti; absence zaměření smluvních ujednání na výsledky a na navrhování institucionálních změn přizpůsobených různým prostředím; metodologické problémy bránící přiměřenému využívání ukazatelů, cílů a hodnocení; a nedostatečnost debaty o výsledcích, jak na místní úrovni, tak na úrovni EU.

Důvody změn byly analyzovány v Kapitole III. Spolu s vyhraněným zaměřením zdrojů na několik hlavních priorit a teritorialized sociální program (Kapitola IV) byly objasněny následující zásady, odvozené z politické koncepce a ze zkušeností z minulosti, kterými by se měla řídit reforma řízení politiky soudržnosti: orientace dotací na výsledky; mobilizace a učení; posílení Komise; posílení politických kontrol a bilancí. V současném období byl učiněn pokus o některé kroky těmito směry³⁵⁷, jež však nesplnily očekávání, z důvodu nedostatečného pokroku politické koncepce, metodologických nedostatků a absence jasné

³⁵⁷ Zvláště důležité je zavedení Strategických pokynů Společenství a Národních strategických referenčních rámců, bez ohledu na jejich skutečnou realizaci; představují základ, ze kterého mohou vycházet návrhy uvedené v této Zprávě. Bylo rovněž zavedeno vyhrazování prostředků (earmarking), avšak odkaz na velmi široké lisabonské „priority“ a tlak členských států při jednání (viz Rámeček II.A) jeho účinek snížil. Byl zahájen proces strategického vykazování, avšak pro zprávy není požadován popis pokroku směrem ke kvantifikovaným cílům, přičemž trvalá absence systému robustních ukazatelů činí tento krok nepravděpodobným. Je podporována intenzivnější výměna zkušeností prostřednictvím iniciativy „Regiony pro ekonomickou změnu“, jež je základem dalších aktivit tímto směrem.

formulovaného politického kompromisu, což členskými státy do značné míry umožnilo neutralizovat návrhy změn.

„Deset pilířů“ reformy, které uvádíme v této kapitole, vychází ze zásad shrnutých shora. Jejich cílem není poskytnout návrh politiky soudržnosti pro budoucnost a pouze částečně informovat o dopadech změn zavedených pro období 2007-2013 – jež se většinou teprve projeví. Tyto pilíře však poskytují jasná stanoviska, jak lze vytvořit reformovaný systém řízení jako východisko pro debatu. Rovněž zdůrazňují, jak bylo uvedeno v Kapitole III, že efektivnost závisí na komplexní reformě, přičemž úspěšnost jedné navrhované změny je podmíněna realizací ostatních změn.

Je možno provést zde navrhované změny a dosáhnout [dobrých] výsledků, pokud obnovená koncepce této politiky bude doprovázena výrazným politickým kompromisem a přiměřeným plánem postupu vyjednávání a pokud budou zároveň schváleny strategické zásady, finanční rámec a všeobecné nařízení. Toto všeobecné nařízení, jež má obsahovat pravidla popsaná a odůvodněná v této kapitole, by představovalo jednoduchý a jasný všeobecný rámec pro EU. To by mělo relevantní důsledky na úrovni EU. Avšak aby byl tento rámec úspěšný, bude rovněž nezbytné, aby členské státy a regiony hrály svou roli při provádění nezbytných domácích změn, které tato reforma vyžaduje.

Deset pilířů reformy rovněž poskytuje náměty, jež by mohly být užitečné v současném programovém období. V některých případech jsou tyto náměty možné a nezbytné pro vytvoření základny a pro plné využití získaných zkušeností v období po roce 2013: efektivnější systém ukazatelů; inteligence a kvalita zpráv; experimentování z hodnocením dopadů; a posílení DG REGIO a DG EMPL. Ostatní navrhované změny by rovněž zajistily přípravné aktivity před ukončením současného období – zvláště dialog o nových prioritách.

V.1. Inovativní zaměření na hlavní priority a tradiční územní alokace

První otázkou této kapitoly je, jak by měly být přidělovány zdroje politiky soudržnosti: podíl zdrojů pro hlavní priority; územní alokace pro regiony a země – geografické pokrytí, územní jednotky pro alokaci zdrojů a limity způsobilosti; a zvláštní aspekty financování územní spolupráce a sítě TEN. Všechny tyto problémy jsou analyzovány za pracovního předpokladu, že výše zdrojů pro politiku soudržnosti bude podobná jako jejich současná výše.

Zaměření zdrojů na hlavní priority: velká část zdrojů pro politiku soudržnost by měla být zaměřena na 3-4 úzce vymezené hlavní priority, na kterých je EU zainteresována.

Jednou z podstatných změn navrhovaných touto Zprávou je koncentrace značné části financování politiky soudržnosti na omezený počet hlavních priorit (tři nebo čtyři). Stanou se evropským aktivem, jež je cílem politiky soudržnosti. Navrhujeme, aby volba hlavních priorit byla předmětem strategického politického procesu (viz pilíř 2), kterého se zúčastní orgány EU a orgány členských států. Klíčovým požadavkem je, že tyto priority musí být striktně vymezeny a že budou hodnoceny na základě koncepčních kritérií. V Kapitole IV této Zprávy navrhujeme tři kritéria – relevantnost pro EU, místní podmíněnost a ověřitelnost – jež odpovídají odůvodnění existence politiky soudržnosti Evropské unie. V této Zprávě jsou rovněž přezkoumány argumenty pro některé konkrétní možnosti volby hlavních priorit: inovace, klimatické změny, migrace, děti, dovednosti, stárnutí.

Rovněž je požadována strategická politická dohoda o *podílu* zdrojů politiky soudržnosti, jenž má být přidělen na dohodnuté priority. Je jasné, že nemůže představovat celý rozpočet na politiku soudržnosti; v mnoha zaostávajících regionech existuje široká škála rozvojových potřeb a výzev, které je třeba řešit. Určení míry koncentrace rovněž vyžaduje zvážení různé schopnosti členských států efektivně absorbovat financování (absorpční kapacita), na základě různých možností volby hlavních priorit, přičemž příslušné rozhodnutí musí jít ruku v ruce s volbou hlavních priorit. Avšak navrhuje, aby cílový podíl na úrovni EU nebyl nižší než 55 procent a aby byl pokud možno co nejbližší 65 procentům: tento cíl je třeba mít na paměti při rozhodování o hlavních prioritách a hodnocení pravděpodobné finanční absorpce každého kandidáta. Tato dohoda by rovněž měla vytvořit *fourchette* (rozpětí s horním a dolním limitem) pro příslušný podíl z rozpočtu politiky soudržnosti přidělený na každou hlavní prioritu na úrovni EU.

Požadavek koncentrace platí pro každou zemi nebo region, avšak podíl (přidělený na hlavní priority) by měl být podle území různý: nejvyšší v nezaostávajících regionech, kde menší množství zdrojů na hlavu vyžaduje silnou koncentraci; a nejnižší v zaostávajících zemích, kde je prostor pro využití finančních prostředků omezen Smlouvou o založení na dopravu, energetiku a životní prostředí.³⁵⁸

Každý členský stát (a region) určí, v dialogu s Komisí, rozdělení svých zdrojů přidělených na politiku soudržnosti mezi hlavní priority, odůvodněné odkazem na jeho potřeby a rozvojovou strategii. V rámci posílení řízení hlavních priorit – popsanych v pilíři 4 – je nezbytné, aby příslušné volby schválila Komise. Zbývající zdroje budou přiděleny na jiné rozvojové priority zvolené příslušným členským státem (regionem), pokud je místní povaha intervencí přiměřeně odůvodněna odkazem na rozvojové potřeby a celkovou strategii (viz pilíř 3). Je třeba přijmout rozhodnutí, zda zachovat jako referenci současných 16 kategorií výdajů, s určitými evidentními výhodami srovnatelnosti během určitého časového období, nebo zda je upravit ve prospěch méně odvětvově zaměřené koncepce.

Územní alokace regionům a zemím: stejně jako v současné době, politika soudržnosti by měla mít prostor pro řešení rozvojových problémů ve všech částech EU, přičemž zdroje by měly být zaměřeny na zaostávající země a regiony.

Územní alokace zdrojů vede k třem otázkám: ve kterých regionech by měla být politika soudržnosti uplatňována? Jaké jednotky by měly být používány pro algoritmus alokací? A jaké limity by měly být používány pro určování územního zaměření zdrojů? Jak uvedeno již v Kapitole III, ke všem těmto problémům autoři Zprávy zaujímají umírněné stanovisko.

První problém se týká geografického pokrytí. Řešení rozvojových problémů, zejména „rozvojových pastí“ souvisejících s ekonomickou neefektivností a sociálním začleněním (viz

³⁵⁸ Vezmeme-li jako příklad současné rozdělení finančních prostředků (přibližně 20 procent pro zaostávající země, 62 procenta pro zaostávající regiony, 16 procent pro nezaostávající regiony a přibližně 2 procenta na územní spolupráci), celkový rozsah prostředků přidělených na hlavní priority podle shora uvedeného návrhu – minimálně 55 procenta a možná maximálně 65 procent – odpovídá přibližně následujícím objemům zdrojů připisovaných každému typu území: 25-30 procent zdrojů připisovaných zaostávajícím zemím (vzhledem k omezením stanoveným Smlouvou o založení); 55-65 procent zdrojů připisovaných zaostávajícím regionům; 85-100 procent zdrojů připisovaných nezaostávajícím regionům; 55-100 procent zdrojů připisovaných územní spolupráci (jež velmi závisí na zvolených prioritách). Tato rozpětí odpovídají celkovému rozpětí 55-65 procent rovněž pro další potenciálně proveditelná rozdělení zdrojů mezi různá území.

Kapitola I), je výzvou pro všechny oblasti EU. Hlavní rozvojové problémy jsou jednoznačně největší v zaostávajících místech, kde je potřeba finanční podpory největší a kde jsou instituce i fiskální kapacity nejslabší. Zde by měla být maximalizována koncentrace zdrojů. Avšak odůvodnění koncepce místní podmíněnosti politiky soudržnosti není omezeno na zaostávající regiony; existují pádné důvody, aby EU intervenovala rovněž v nezaostávajících regionech, kde existuje ekonomická neefektivnost a pasti sociálního vyloučení (viz odst. 1.3).³⁵⁹ To platí v ještě větší míře, pokud (viz níže) územní jednotkou pro alokaci zdrojů je jurisdikční jednotka – buď region nebo stát – jež může zahrnovat regiony/místa v různých etapách rozvoje. V této Zprávě proto navrhuje, aby současná zásada územní alokace finančních prostředků byla zachována: politika soudržnosti by měla platit pro všechny části území EU, zaměřit se na zaostávající regiony a zároveň mít prostor pro intervence ve všech nezaostávajících regionech, rovněž na podporu hlavních priorit EU.

Důležitou námitkou je, že ačkoli politika soudržnosti by měla mít prostor pro intervence ve všech zemích EU, neznamená to, že financování bude nezbytně poskytnuto každému místu/regionu. V rámci smluvního systému navrhovaného níže (pilíř 3) bude na členských státech bude požadováno, aby odůvodnily územní alokaci zdrojů (zvláště tam, kde efektivnost hlavních priorit vyžaduje koncentraci zdrojů). V závislosti na zvolených hlavních prioritách by územní alokace financování v rámci členských států měla být zaměřena na místa/regiony, kde jsou ekonomická neefektivnost nebo pasti sociálního začlenění považovány za nejdůležitější.

Druhý problém se týká územní jednotky pro alokaci zdrojů na úrovni EU: jakou jednotku je třeba použít pro rozlišování mezi zaostávajícími a nezaostávajícími regiony, pro účely diferenciací intenzity financování? Koncepce této politiky navrhuje definici místa jako souvislé oblasti, v rámci jejíchž hranic platí soubor podmínek vedoucích k rozvoji více než napříč hranicemi (viz Úvod); tj. oblasti, jež může být identifikována pouze prostřednictvím politického procesu, nezávisle na administrativních hranicích. Základní alternativou současné předběžné alokace zdrojů jurisdikčním regionům je tedy rozhodování o alokaci zdrojů jednotlivým místům/regionům podle geografického umístění potřeb. Avšak Komise nemá znalosti pro splnění tohoto úkolu. Tento úkol lépe realizují členské státy a regiony. Jakmile jsou možnosti omezeny na předběžnou alokaci jurisdikčním jednotkám, neexistují žádné spolehlivé alternativní metodologie, jež by byly nadřazeny současné koncepci. Zpráva předpokládá, že současné používání jurisdikčních subjektů – regionů NUTS 2 – pro alokaci zdrojů by mělo být zachováno (plus národní alokace za Fond soudržnosti specifikovaná ve Smlouvě o založení).

Regiony NUTS 2 přibližně odpovídají územním jednotkám, pro které existují robustní, homogenní a přiměřeně aktualizované ekonomické údaje pro provádění alokací ex ante. Zaostalost regionu NUTS 2 lze považovat, pro účely alokace zdrojů, za reprezentující ekonomickou zaostalost regionů/míst zahrnutých do jeho hranic. Avšak je třeba zdůraznit, že členské státy (regiony) by neměly považovat regiony NUTS 2 za relevantní jednotku intervencí. Jakmile je rozhodnuto o celkové výši zdrojů na úrovni EU pro všechny zaostávající regiony a pro všechny nezaostávající regiony v každém členském státě, alokace zdrojů místům/regionům uvnitř každého z obou bloků a územní rozsah intervencí – národní,

³⁵⁹ Jak bylo vysvětleno v odst. 1.3, návrhy na omezení politiky soudržnosti na „chudé“ země nebo „chudé“ regiony vycházejí buď z rozpočtových politik nebo z koncepce politiky soudržnosti zaměřené na konvergenci a redistribuci finančních prostředků, kterou tato Zpráva odmítá.

regionální, subregionální – by měly vycházet z toho, co je nejvhodnější pro podporovanou prioritu a pro institucionální souvislosti. V rámci členských států jsou územní alokace pro zaostávající a nezaostávající regiony, jakož i kritéria alokací pro místa a regiony v rámci každého regionu NUTS 2, součástí smlouvy sjednané s Komisí.

Možná výjimka z tohoto přístupu se týká periferních nebo vzdálených regionů, jež trpí vylidněním a na kterých má EU větší nebo globální zájem (jak analyzováno v Kapitole I). V těchto regionech, kde existuje „zájem Společenství“ na udržení osídlení, ekologických zdrojů nebo kulturního dědictví, je třeba uplatňovat vyrovňovací koncepci podpory EU, za účelem řešení udržitelnosti/životaschopnosti těchto regionů (potenciálně vymezených prostřednictvím demografických nebo teritoriálních kritérií), bez požadavku splnit cíle nebo minimální výdajové cíle hlavních priorit.

V této souvislosti zvážíme poslední problém:³⁶⁰ limit pro rozlišování mezi zaostávajícími regiony a nezaostávajícími regiony a související intenzita financování.

Současný limit 75 procent HDP na hlavu (při paritě kupní síly), odkazující na průměrný HDP na hlavu v EU – stejně jako jakýkoli jiný podobný limit – neposkytuje mnoho informací o nevyužitém potenciálu daného regionu, pokud nepředpokládáme (na základě neexistence důkazů), že dlouhodobý potenciál je stejný jako ve všech regionech. Pokud jde o nerovnost, tento limit poskytuje informace pouze o jednom aspektu (příjmu) a nevypovídá o rozdělení tohoto příjmu ani o jakémkoli jiném aspektu. Avšak podobné námitky platí pro jakýkoli jiný přímý limit, který by mohl být zvažován. A toto kritérium má značné výhody spočívající v tom, že vychází z nejspolehlivější ze všech národních statistik (minimálně s ohledem na současnou hodnotu a trvalou hodnotu HDP), a v tom, že je zavedeným kritériem způsobilosti od roku 1988. Kromě toho, protože rozhodnutí o rozpočtu (a čistých zůstatcích členských států) jsou obvykle spojena s politickými rozhodnutími o územní alokaci, jakákoli debata o územní alokaci musí být opět zaměřena na finanční problémy, čímž odvádí pozornost od naléhavějšího problému: „jak“ jsou zdroje využívány.³⁶¹

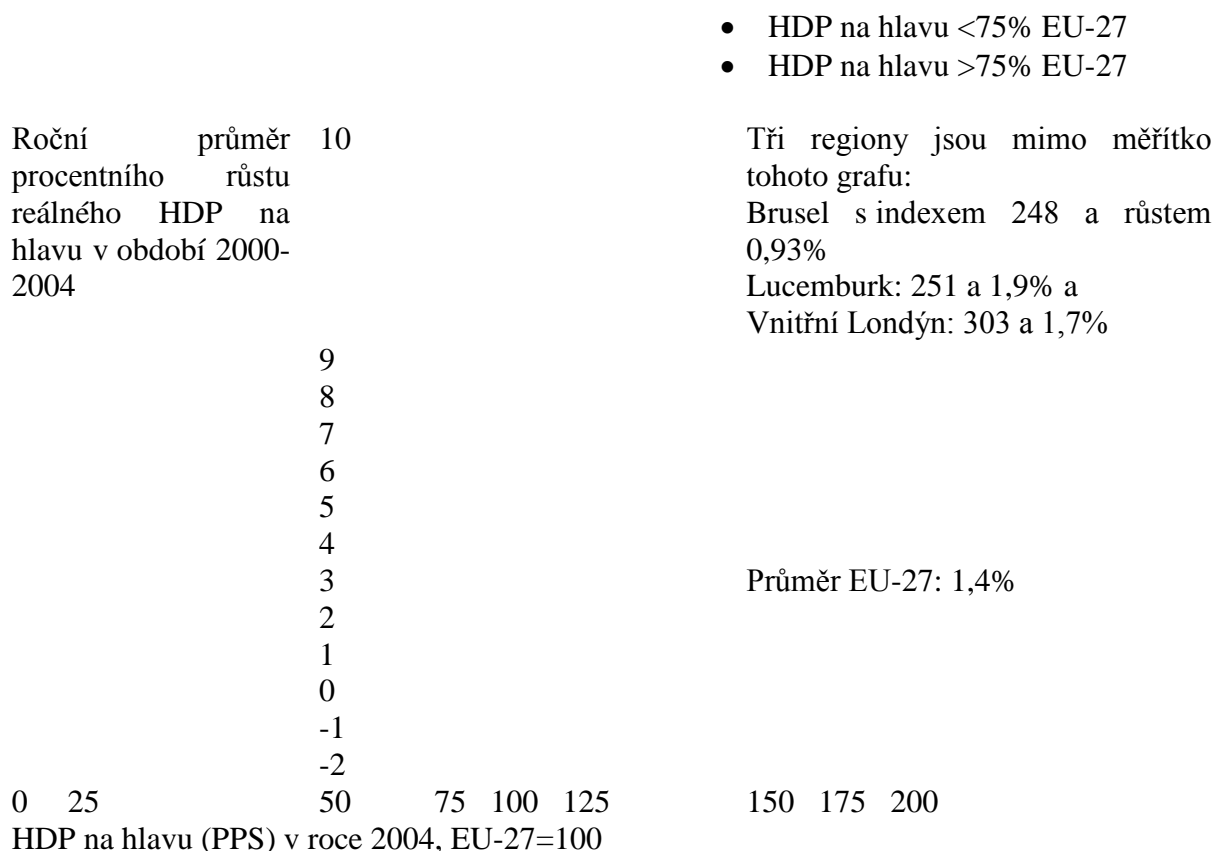
Libovolnost jakýchkoli limitů a nepříznivých dopadů, které mohou mít, však naznačuje, že musí být rozhodnuto o zvážení nové kategorie přechodné podpory pro regiony přesahující limit 75 procent a nedosahující jiného limitu. Existuje celá řada regionů přesahujících i nedosahujících limitu 75 procent. Malé změny ročních měr růstu směrem nahoru nebo směrem dolů (nebo revize údajů o HDP) mohou mít velký dopad na (ne)způsobilost [regionu] pro status zaostávajícího regionu (viz Obr. V.A níže), což je problém, který je ztížen volatilitou regionálních ekonomických podmínek v současné ekonomické krizi. Kromě toho, v důsledku přistoupení Bulharska a Rumunska, do konce období 2007-13 funguje nový, silný „statistický efekt“, jenž vyloučí několik regionů, aniž by se v absolutních hodnotách skutečně zlepšily. Modulace dopadů limitu 75 procent by rovněž umožnila ukončení platnosti současných zvláštních ustanovení týkajících se přibírání a vylučování regionů.

³⁶⁰ Existují další parametry: parametry pro rozhodování o rozdílu intenzity pomoci mezi zaostávajícími a nezaostávajícími regiony a v rámci zaostávajících regionů (dle úrovně jejich rozvoje). Diskuse o nich, jež je z velké části otázkou vyjednávání, nepatří do současné etapy přezkoumávání rozpočtů, ani do této Zprávy.

³⁶¹ Oddělení rozhodnutí o této politice od rozhodnutí o čistých zůstatcích členských států, jak naznačuje několik komentátorů, pravděpodobně vytvoří prostor pro debatu o ukazatelích a jednotkách používaných pro alokaci zdrojů.

Obr. V.1 – Růst DPH na hlavu v období 2000-2004 a v roce 2004

Viz obr. na str. 159



Pramen: Čtvrtá zpráva o soudržnosti

Na základě shora uvedené analýzy, hlavní územní zaměření politiky soudržnosti po roce 2014 bude vypadat takto.

- *Zaostávající země a regiony.* Zaostávající země s méně než 90 procenty HDP EU na hlavu a zaostávající regiony s méně než 75 procenty HDP EU na hlavu. Druhá kategorie „transformujících se regionů“ (zaostávajících regionů v rozmezí 75 a 75+X procent HDP EU na hlavu) by se rovněž kvalifikovala jako zaostávající, s nižšími finančními alokacemi na hlavu. Označení „zaostávající“ je používáno pro toto primární zaměření politiky, za účelem nahrazení dvojznačných pojmů jako jsou „Cíl 1“ nebo „Konvergence“.³⁶²
- *Všechny ostatní (nezaostávající) regiony:* Všechny regiony s více než 75+X procenty HDP EU na hlavu. Označení „nezaostávající“ je použito pro toto sekundární zaměření politiky.

³⁶² Pokud jde o dvojznačnost pojmu „konvergence“ a pojmu používaného pro nezaostávající regiony – „regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ – viz odst. 1.3.

Tyto dvě kategorie by mohly absorbovat financování v podobném poměru jako jejich podíly v současném období, a to přibližně 96-97 procent celkových zdrojů. Zbývající část by byla alokována, jako v současném období, na třetí cíl podpory: územní spolupráci (viz níže). Pro všechny územní kategorie by měla být vytvořena malá rezerva pro inovativní teritoriální opatření řízená Komisí, zaměřená na podporu inovativních metodologií této politiky v různých oblastech opatření (viz pilíř 6).

Územní spolupráce by se měla mnohem více zaměřit na strategické intervence s ověřitelnými dopady.

Územní spolupráce by měla být zachována jako cíl malé části finančních prostředků politiky soudržnosti; navrhuje, aby tato část byla zvýšena ze současných 2,5 procenta na 3-4 procenta. Navzdory nedostatku kvantifikovaných důkazů o jejích dopadech, existuje konsensus – který sdílí tato Zpráva – že v této oblasti EU může vytvořit přidanou hodnotu řešením relevantních přeshraničních vzájemných vztahů a podporou sítí spolupráce a učení na základě spolupráce, jichž se zúčastní veřejní i soukromí činitelé. Avšak aby tato situace mohla nastat, jsou nezbytné určité významné změny.

- *Celková strategie územní spolupráce EU* se stane součástí rámce EU (viz pilíř 2). Na tomto základě každý členský stát navrhne svou vlastní strategii. Při vytváření programu strategické regionální spolupráce nebo přeshraniční spolupráce musí být intervence zaměřeny na jasné cíle, s ověřitelnými výsledky (s přihlédnutím ke zkušenostem se zvýšenými závazky v tomto ohledu v současném období).
- *Nadnárodní/přeshraniční programy* by měly být podmíněny podpůrným politickým rámcem vytvářeným účastnickými členskými státy³⁶³, aby se program EU stal součástí širší strategie přeshraniční nebo nadnárodní spolupráce (včetně doplňujících opatření – potenciálně menších projektů – zcela financovaných členskými státy) a aby měl k dispozici politický závazek a zdroje orgánů členského státu na národní, regionální i místní úrovni. Výjimky tvoří programy financované EU, jež jsou financovány poprvé, na vnějších hranicích.
- *Nadnárodní/přeshraniční programy* by měly věnovat značnou část zdrojů na podporu hlavních priorit EU a doplňovat (a vytvářet přidanou hodnotu) intervence vycházející z priorit, jež jsou realizovány spolupracujícími regiony prostřednictvím jiných finančních prostředků EU.
- *Financování interregionální spolupráce* by se mělo zaměřit na financování sítě pro regionální a místní organizace (rozvojové agentury, místní orgány, univerzity, výzkumná centra, sdružení sociálních partnerů, atd.), za účelem vytvoření nebo posílení sítí s explicitním cílem lépe plnit cíle jedné (nebo více) hlavních priorit, v závislosti na hmotných měřitelných výsledcích a s výhradou pravidelného nezávislého hodnocení; měla by být zvážena možnost učebních projektů – časově omezených partnerství regionálních a místních organizací, z důrazem na učení o hlavních prioritách, s aktivní účastí služeb Komise jako zprostředkovatelů znalostí.³⁶⁴

³⁶³ Existujícím příkladem je Strategie pro oblast Baltského moře.

³⁶⁴ Aby byl maximálně rozšířen prostor pro politické učení, je důležité, aby role Komise při zprostředkování výměn znalostí přesahovala rámec konferencí a databází. Podle návrhů učiněných za Komisi

- Je třeba přezkoumat *právní a administrativní překážky* intenzivnější spolupráce, s cílem alokace nadnárodního a přeshraničního financování na programy, a nikoli jednotlivým členským státům. Měla by být rovněž přezkoumána ustanovení týkající se kontroly státní pomoci, ve spolupráci s DG Konkurenceschopnost – jež v současné době na účastnických členských státech vyžadují samostatné oznamování plánů pomoci, s cílem prozkoumat, jak by postupy kontroly pomoci mohly více napomáhat územní spolupráci.
- Musí být výrazně zlepšeny *monitoring a hodnocení* prováděné Komisí, včetně aktivit zaměřených na navržení systému vyhodnocení dopadů, uzpůsobeného pro tuto komplexní oblast opatření.

Je třeba přezkoumat řízení transevropských sítí, aby byla umožněna strategičtější a soudržnější koncepce plánování a investic v rámci sítí TENS. Možným řešením je sloučení všech zdrojů TENS do jednoho fondu.

Transevropské sítě (TENS) hrají důležitou roli při zajišťování propojitelnosti a rozvoje sítí klíčových infrastruktur. Smlouva o založení obsahuje zvláštní kapitolu (Kapitola XV, články 154-156) věnovanou sítím TENS, týkající se oblastí dopravy, telekomunikací a energetiky. Avšak pokrok je relativně pomalý a je negativně ovlivňován řadou finančních, strategických a provozních problémů.³⁶⁵ V současném programovém období poskytuje politika soudržnosti značnou část financování EU na sítě TENS: 43 miliard eur (přibližně 11 procent celého rozpočtu na politiku soudržnosti, polovinu zdrojů alokovaných na dopravu). Pokud jde o specifický problém financování sítí TENS prostřednictvím politiky soudržnosti, bylo argumentováno,³⁶⁶ že povaha procesu stanovování programů, v rámci kterého jednotlivé země samostatně vymezují své vlastní priority, automaticky vede k selháním přeshraniční koordinace. Kromě toho země mají tendenci udělovat větší prioritu investicím do propojení s centrem Evropy, a nikoli chybějícímu článku, jenž by je propojil s periferními sousedními zeměmi, čímž zvyšují výhodu dostupnosti centra. Konečně je zpochybňován podíl výdajů do infrastruktury zaostávajících regionů na snížení regionálních rozdílů v EU.

Bylo navrženo, že celé financování sítí TENS by mohlo být začleněno do Fondu soudržnosti. Avšak vzhledem k politickým a strategickým odborným znalostem, které vyžaduje plánování a řízení sítí TENS, výhodnější možností bude vytvoření jednoho fondu pro sítě TENS. To by představovalo značný transfer rozpočtových zdrojů, což by rovněž ovlivnilo řízení sítí TENS v členských státech. Proto je důležité, aby TENS byly řízeny jako „Strukturální fond“, v rámci stejného evropského strategického rámce jako regionální fond (ERDF), přičemž investice do

později v rámci pilíře 7 by tato role by měla spočívat ve zprostředkovatelské činnosti, jejímž prostřednictvím Komise přefiltruje a převede znalosti na jednotlivé země a regiony formou splňující konkrétní podmínky a potřeby.

³⁶⁵ Byly identifikovány následující problémy: nedostatečné investice členských států; dlouhá prodlení v realizaci, zvláště v oblasti projektů přeshraniční spolupráce (jež čelí inherentním problémům z důvodu jejich mezivládní povahy); nedostatečná finanční a provozní koordinace mezi členskými státy týkající se projektů v rámci jedné osy; obvykle nedostatečná koncentrace, volitelnost a koordinace zvolených projektů; nízká finanční účast soukromého sektoru. Viz Van Miert, K. (2003); Komise Evropských společenství (2007e); Evropská komise (2008e).

³⁶⁶ Ecorys (2006).

TENS budou koordinovány se strategiemi politiky soudržnosti členských států, za účelem zajištění územně soudržné koncepce maximalizace přínosů nových dopravních sítí.

Architektura fondů: současné uspořádání fondů by mělo být z velké části zachováno, avšak měla by existovat větší soudržnost mezi intervencemi EU podporujícími koncepci místního/územního rozvoje.

Tváří v tvář současné roztržitosti Fondů – tři v rámci politiky soudržnosti a dva mimo něj – a potřebě integrovaných projektů za účelem využívání více než jednoho z nich, při existenci různých pravidel a prostřednictvím různých programů, se zvyšuje tlak na sloučení Fondů. Nejrozšířenější problém se týká oddělení Rozvoje venkova jako součásti Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EARDF) od celé politiky soudržnosti.

Zatímco optimálním technickým řešením by mohlo být sloučení nebo koordinace všech finančních nástrojů do jediného Fondu spadajícího pod jedno generální ředitelství, toto řešení by vyžadovalo takovou úpravu lidských zdrojů a organizace Komise – zajišťující, že žádné akumulované znalosti nebudou rozptýleny – že tato hypotéza je s těžší proveditelná, pokud není potenciálně rozkladná. Proto je vhodnější koncipovat částečnou novou úpravu architektury Fondů následujícím způsobem:

- fungování politiky soudržnosti v rámci strategického (místně podmíněného) územního rámce (další podrobnosti viz pilíř 2) se společnými strategickými cíli a prioritami, důslednými pokyny a přesným rozdělením odpovědnosti za různé typy intervencí; systematické využívání různých Fondů pro stejnou hlavní prioritu bude vyžadovat a vytvoří mnohem pevnější strategickou integraci různých Fondů, zvláště sociálního fondu a regionálních fondů;
- přizpůsobení současné architektury politiky soudržnosti za níže uvedenými účely:

- podpora úplné integrace intervencí financovaných regionálními fondy a sociálním fondem a strategická spolupráce DG REGIO a DG EMPL prostřednictvím slučování sociálních a územních programů;

-úplné sloučení cílů a pravidel ERDF a Fondu soudržnosti;

- zahrnutí opatření EARDF zaměřených na rozvoj venkova, územních opatření Evropského rybářského fondu (EFF) a jakýchkoli jiných intervencí Komise zaměřených na podporu územního rozvoje pod hlavičku Strukturální fondy politiky soudržnosti;

-zajistit, že každý typ intervence bude přidělen pouze jednomu Fondu (což však nevylučuje současná ustanovení týkající se přeshraničního financování).

- společná pravidla a postupy pro všechny Fondy (na základě harmonizace pravidel týkajících se regionálních fondů a sociálního fondu) s ohledem na způsobilé výdaje, řízení, monitoring, vykazování a finanční řízení závazků, jež by usnadnily používání různých Fondů pro stejné plány nebo projekty;
- poskytnutí maximální flexibility členským státům pro získávání zdrojů z různých Fondů, v souladu s cíli strategického rámce (viz níže).

V.2. Nový strategický rámec politiky soudržnosti EU

Efektivnost politiky soudržnosti, stejně jako jakékoli politiky místního rozvoje, závisí na rovnováze mezi podmíněností a subsidiaritou jejího systému víceúrovňového řízení. V tomto ohledu, v porovnání s referenčním modelem analyzovaným v Kapitole I, řízení politiky soudržnosti přináší určité klíčové problémy, které je třeba řešit (odst. II.4).

Obě současné „smlouvy“ sjednávané Komisí s členskými státy a regiony – jako součást Národního strategického referenčního rámce a Operačních programů – neposkytují Komisi dostatečný závazek členského státu (regionu), avšak vzbuzují velké obavy mezi členskými státy ohledně porušování zásady subsidiarity Komise. Oba typy smlouvy obvykle nespecifikují jasné cíle a úkoly, jež jsou často zařazovány do pozdějších etap procesu schvalování programů, a uspokojivě nevysvětlují vztah mezi plánovanými opatřeními a úkoly a institucionálními podmínkami nezbytnými pro dosažení výsledků. Kvalita ukazatelů i smysluplnost cílů jsou tak pochybné, že nelze získat žádnou souhrnnou statistiku (odst. II.3.2). Všeobecně vzato, v této Zprávě jsme identifikovali metodologické selhání při hledání vhodného zpracování zcela neúplných informací, jež byly k dispozici Komisi i členským státům (regionům) v době sestavování současných programů.

Změny navrhované touto Zprávou jsou zaměřeny na vytváření vhodných podmínek pro větší efektivnost smlouvy mezi Komisí a členskými státy prostřednictvím následujících aktivit:

- *větší zaměření na cíle* s ohledem na hlavní i vedlejší priority, zdokonalené o přesné rozlišování mezi efektivností a sociálním začleněním a posílené o zdokonalený proces učení (pilíř 7);
- zaměření značné části zdrojů na *několik hlavních priorit* (Kapitola IV a pilíře 1 a 4), umožňující Komisi koncentraci a způsobilost jejích aktivit;
- větší mobilizace místních činitelů (pilíř 6) a větší politický dohled v rámci celé EU (pilíř 10) a zároveň *zvýšení tlaku na výsledky* a externí vyhodnocení výsledků jak na nejnižší, tak na nejvyšší úrovni;
- *silnější Komise*, jež se stane důvěryhodnější díky flexibilitě termínů pro výdaje (pilíř 5) a díky odklonu od auditu (pilíř 9), a efektivnější díky reorganizaci a investicím do lidských zdrojů (pilíř 8) a úpravám architektury fondů, jež umožní soustředěnější interní koordinaci (pilíř 1).

Avšak, aby všechna tato zlepšení vznikla a byla efektivní, je třeba revidovat současný systém „smluv“. V této Zprávě argumentujeme, že je nezbytný nový typ smluvní dohody mezi Komisí a členskými státy (regiony), jež se zaměří na výkonnost a, pokud jde o hlavní priority, na všeobecné institucionální předpoklady. Může poskytnout členským státům i regionům větší svobodu pro realizaci a větší jistotu při jejich volbě, jež jim umožní navrhnout řešení přizpůsobená regionům, oplátkou za důvěryhodné a ověřitelné závazky týkající se výsledků a institucionálních podmínek pro realizaci příslušných opatření. Tyto závazky musí vycházet z návrhu vhodných způsobů řešení neúplnosti informací prostřednictvím přizpůsobené koncepce. Musí být výsledkem přirozené strategické debaty o prioritách a cílech. A musí být zakotveny v jednotné smluvní dohodě pro každý členský stát (včetně územní spolupráce)

a v jednotném systému vykazování/monitoringu.

Je požadován nový druh strategického dialogu mezi členskými státy a evropskými institucemi, za účelem mobilizace znalostí a politické debaty zaměřených na vytvoření soudržného Evropského strategického rozvojového rámce a identifikaci hlavních priorit.

Jedním ze základních předpokladů návrhů uvedených v této Zprávě je přirozený dialog mezi členskými státy a evropskými institucemi o strategickém rámci politiky soudržnosti. Záměrem je zahájit tento proces dříve – aby bylo poskytnuto více času na úvahy a debatu – a rovněž více angažovat členské státy na vytváření cílů a priorit na úrovni EU.

Vytváření strategického rámce bude zahájeno v letech 2010-12³⁶⁷ strategickou debatou v Parlamentu a Radě na úrovni EU o roli politiky soudržnosti po roce 2014, s cílem vytvořit dokument zvaný Evropský strategický rozvojový rámec. Indikativní přehled, jak by tato debata mohla být řízena, je následující.

- Tato debata bude zahájena analytickým dokumentem – *Pátou zprávou o soudržnosti* – zveřejněnou do podzimu roku 2010, ve které budou uvedeny následující údaje: stav územního rozvoje v EU, s odkazem na nedostatečné využívání kapacit (neefektivnost) a na sociální vyloučení; hlavní plánované výzvy evropského rozvoje, jež vyžadují koncepci místního rozvoje; předběžný návrh „hlavních priorit“ pro intervence po roce 2014, odůvodněných na základě celoevropské důležitosti (přidané hodnoty, kterou mohou vytvořit pro Evropskou unii a její občany), místní podmíněnosti a ověřitelnosti (definovaných v Kapitole IV); vyhodnocení výkonnosti politiky soudržnosti v období 2007-13 (dosavadním), zvláště zda překonala omezení analyzovaná v Kapitole II; a návrh klíčových změn řízení této politiky. Bude zorganizována otevřená debata o této Zprávě.
- V rámci této debaty každý členský stát a jeho regiony sepiší (do podzimu roku 2011) *Národní strategické hodnocení problémů a politik regionálního/územního/místního rozvoje na domácí úrovni*. Toto hodnocení bude zpracováno v rámci partnerství s místními partnery. Pokud již toto hodnocení bylo provedeno, tento dokument by mohl vycházet z existujícího národního/regionálního strategického hodnocení (nebo je obsahovat). Toto strategické hodnocení musí zahrnovat: analýzu hlavních potřeb a problémů územního rozvoje, se zvláštním odkazem na situace nedostatečně využívaných kapacit (neefektivnost) a sociálního vyloučení; popis priorit, cílů a hlavních intervencí národních rozvojových politik; vyhodnocení jejich efektivnosti, se zvláštním odkazem na použití vyhodnocení dopadů; a popis nejslibnějšího pokroku dosaženého při vytváření a používání výsledkových ukazatelů a cílů. Členské státy rovněž navrhnou priority, s odkazem na Pátou zprávu o soudržnosti, u kterých je největší potřeba/prostor pro dosažení efektu politiky soudržnosti na jejich území, a metodologické inovace, jež by mohly být zavedeny, za účelem zvýšení zaměření na výsledky.

To je klíčová změna: přesunutí navrhování strategického rámce členského státu do dřívější etapy cyklu umožňuje zahrnutí dimenze „odzdola nahoru“ do zpracovávání rámce na úrovni EU. Avšak cílem není předjímat rozhodnutí o prioritách pro alokaci

³⁶⁷ Odkazy na konkrétní data v následujícím popisu jsou indikativní.

financování v rámci členského státu – o nichž bude rozhodnuto, teprve jakmile bude dohodnut finanční výhled.

- Tato debata bude stimulována dočasnou *Skupinou pro politiku místního rozvoje*, jež bude ustavena v první polovině roku 2010. Tato skupina bude sestávat ze služebně starších úředníků³⁶⁸ členských států, mezinárodních odborníků (na takové obory jako je ekonomický rozvoj, rozvoj měst a rozvoj venkova, nerovnost, hodnocení dopadů), služebně staršího úředníka jmenovaného Výborem regionů a služebně starších zástupců generálního ředitelství Komise, jež má na starosti politiku soudržnosti nebo se zabývá problémy s výraznými územními dopady (zvláště s odkazem na navrhované hlavní priority). Toto složení této skupině umožní „přihlížet k územním dopadům hlavních strategií a odvětvových politik“³⁶⁹ a maximalizovat soudržnost politik a intervencí Komise. Předsedou této skupiny bude generální tajemník Evropské komise. Jejím všeobecným úkolem bude předložit návrhy Evropského strategického rozvojového rámce týkající se zvláště hlavních priorit politiky soudržnosti, územní dimenze ostatních příslušných politik Společenství a klíčových problémů řízení.³⁷⁰
- Na základě této strategické debaty Komise do jara roku 2012 navrhne shora uvedený *Evropský strategický rozvojový rámec* a doprovodný soubor nařízení. Návrhy těchto nařízení zavedou klíčové změny do oblasti řízení politiky. V tomto rámci, ve kterém bude přihlédnuto k ostatní relevantním politikám EU a členských států, bude specifikován cílový přínos politiky soudržnosti (a ostatních relevantních politik Společenství) k cílům územního rozvoje Unie v období 2014-20, s důrazem na efektivnost a sociální začlenění.

Na základě tohoto procesu, tento Rámec bude představovat koncepční výhled, který bude přijat v rámci politiky soudržnosti EU. Bude v něm uveden omezený počet (3-4) hlavních priorit týkajících se efektivnosti a sociálního začlenění a jejich jasné odůvodnění, na základě kritérií analyzovaných v Kapitole IV a jejich hlavních cílů. Pro každou hlavní prioritu a pro ostatní hlavní problémy relevantní pro politiku soudržnosti bude v tomto Rámci uvedena omezená skupina hlavních výsledkových ukazatelů, srovnávacích kritérií a cílů, na základě kterých bude moci být měřen pokrok, a metodologický systém

³⁶⁸ Aby bylo možno tuto skupinu řídit, bude lépe, pokud se jí zúčastní pouze omezený počet národních úředníků (jež ovšem budou zastupovat různé rozvojové situace napříč EU). Návrhy této dočasné politické skupiny budou předloženy novému Výboru Rady pro politiku soudržnosti plánovanému v odst. V.10 (prostřednictvím jeho technického subvýboru), ve kterém budou zastoupeny všechny členské státy.

³⁶⁹ To je první podmínka stanovená v dokumentu přijatém ministry odpovědnými za územní plánování a politiku soudržnosti (na schůzi organizované francouzským předsednictvím v listopadu 2008 v Marseille), zaměřená na realizaci územního programu. V tomto dokumentu je konstatováno, že „Zkušenosti ukazují, že odvětvové politiky Evropské unie mají často dopady, jež jsou v rozporu s cíli soudržnosti.“

³⁷⁰ Konkrétní problémy řízení, zpracované podskupinou, budou zahrnovat problémy identifikované v této kapitole v rámci deseti pilířů: navrhování a používání výsledkových ukazatelů a cílů; navrhování pobídkových mechanismů spojených s těmito cíli; kritéria a institucionální požadavky úspěšné politiky místního rozvoje s ohledem na hlavní priority; metodologie vyhodnocování dopadů integrovaných projektů; aplikace nových typů nástrojů (například finančních nástrojů zavedených v současném období za účelem využití vyšší účasti soukromého sektoru), atd. Tato skupina bude mít rovněž k dispozici rozpočet pro stanovení programu empirické analýzy, pro výzkumy problémů, u kterých je vážnou překážkou navrhování vhodných změn v oblasti řízení nedostatečná dostupnost informací, a pro workshopy.

zajišťující jejich kvalitu, včasnou aktualizaci a široké rozšíření. V rámci tohoto procesu bude využito zkušeností získaných prostřednictvím Otevřené metody koordinace návrhů učiněných ve strategických hodnoceních členských států a návrhů politické skupiny.³⁷¹ Pokud jde o hlavní priority, v tomto Rámci budou uvedeny obecné zásady, jež by měly inspirovat národní institucionální rámce, prostřednictvím kterých členské státy (regiony) budou řešit každou klíčovou prioritu (pilíř 4). V tomto Rámci budou rovněž určeny hlavní požadavky, že intervence musí být skutečně místně podmíněné, a hlavní politické inovace, jež budou dle očekávání charakteristickým rysem politiky soudržnosti v období po roce 2013. Zvláštní důraz bude kladem na vyhodnocení dopadů a mobilizaci místních činitelů (pilíře 7 a 8).

Tato debata a přijetí Rámce Parlamentem a Radou se budou konat během roku 2012, současně s dohodnutím a schválením nového finančního rámce a nařízení o politice soudržnosti. Velikost a územní alokace zdrojů politiky soudržnosti, Evropský strategický rozvojový rámec a nařízení budou muset být dohodnuty zároveň. Jak je argumentováno v této Zprávě, zkušenosti z předchozích jednání ukázaly, že jakmile je dosaženo finanční dohody, soustředění každého členského státu na efektivnost politiky soudržnosti v ostatních členských státech rychle mizí. To vytváří nepříznivé srovnání všech zemí ohledně volby pravidel (v rámci daného nařízení) a obsahu politiky (v tomto rámci), jež oslabuje podmíněnost a naplňování cílů celé EU.

V.3. Nový smluvní vztah, realizace a vykazování zaměřené na výsledky

Smlouvy o strategickém rozvoji: „strategická rozvojová smlouva“ mezi každým členským státem (regionem) a Komisí by měla dosahovat lepší rovnováhy mezi podmíněností a subsidiaritou, měla by se mnohem více zaměřit na výkonnost a poskytnout prostor pro přizpůsobení institucionálních změn prostředím, jež se v jednotlivých členských státech (a někdy regionech) velmi liší.

Pro každou zemi EU uzavře členský stát (region) *Národní strategickou rozvojovou smlouvu* (neboli Smlouvu) s Komisí, což je dokument, který je formálně schvalován Komisí a zavazuje členský stát (region) ke strategii a výsledkům využívání fondů. Tato smlouva vychází ze strategické koncepce používané v současném období, podstatně mění její obsah a transformuje tuto strategickou smlouvu z „referenčního nástroje“ na smlouvu o cílech a prostředcích, ve které se členský stát a regiony zavazují k plnění kvantifikovaných a ověřitelných cílů, odpovídajících cílům Evropského strategického rozvojového rámce. Využívá existujících národních institucí, pokud jsou přiměřené pro dosažení cílů hlavních priorit, a přizpůsobuje existující instituce nebo buduje nové, pokud jsou instituce slabé. To by

³⁷¹ Laekenské ukazatele několika proměnných sociálního začlenění; barcelonské cíle péče o děti; cíle týkající se zaměstnanosti a nezaměstnanosti s odkazem na pokyny k Evropské strategii zaměstnanosti. Tyto a jiné příklady jsou ilustrací současné běžné praxe EU stanovovat cíle v rámci celé EU pro některé relevantní ukazatele zachycující politické cíle. V porovnání z těmito zkušenostmi je nezbytná obezřetnost ve dvou konkrétních bodech. Za prvé, jak je vysvětleno v odst. IV.4, stanovení jednoho cíle může chybně přimět politické činitele, aby se zaměřili pouze na jeden aspekt politiky, jež by měla být širší. Za druhé, zatímco stanovení stejného cíle pro všechny země EU odpovídá myšlence, že všichni občané EU by měli ve stále rostoucí míře kombinovat národní normy a normy EU, může to vést k nerovnosti, protože občané EU dosud ve velké míře berou v úvahu národní normy, a tudíž určitý cíl může být pro některé z nich velmi omezený, zatímco pro jiné může být nadbytečný. Proto je navrhováno, že cíle pro celou EU by měly být pouze indikativní, což by každému členskému státu umožňovalo stanovit si své vlastní cíle.

mělo členskými státy (regiony) poskytnout flexibilitu, pokud jde o to, jak dosáhnout výsledků, a o instituce a nástroje, jež budou použity. Funkcí Komise poté bude zaměřit se na zajištění ověřitelnosti cílů a přiměřenosti institucionálních kapacit nebo institucionálních změn (pokud jsou nezbytné) a na hodnocení výkonnosti.

Proces plánování této smlouvy začne v pozdějších etapách současného období. Po zveřejnění návrhu verze Evropského strategického rozvojového rámce členský stát a regiony v každé zemi sepsají během roku 2012 a na počátku roku 2013 (po konzultaci s příslušnými partnery) návrh *Národní strategické rozvojové smlouvy*. Tento návrh bude vycházet z dříve provedeného strategického vyhodnocení (viz pilíř 2 shora) a bude představovat návrh konečné verze smlouvy s Komisí, jež bude mít podobný obsah. Její klíčovou funkcí bude určit využití financování a cílů EU. V tomto procesu bude Komise vykonávat strategickou konzultantskou funkci při poskytování: odborného posouzení návrhů; předkládání návrhů a inovací; a zprostředkovatelskou funkci s veškerými příslušnými generálními ředitelstvími. Záměrem je maximalizace prostoru pro vyvození poučení a snížení problémů během etapy přijetí. V porovnání se současným programovým obdobím, kdy vznikla podobná funkce, efektivnost této funkce bude zvýšena pomocí jiného obsahu příslušného dokumentu (viz níže), mnohem více zaměřeného na výsledky a institucionální požadavky, a rovněž pomocí posílení strategických odborných znalostí Komise (pilíř 8). Důležitost této etapy bude zvýšena o závazek Komise, že problémy dohodnuté s členskými státy (regiony) během této etapy nebudou znovu otevřeny během etapy schvalování, bez patřičného důvodu.

Návrh Národní strategické rozvojové smlouvy bude finalizován každým členským státem, jakmile bude dohodnut finanční výhled pro období po roce 2013. Poté bude předložen Komisi, aby bylo umožněno zahájení schvalovacího (smluvního) procesu. Tento dokument bude předmětem odborného posouzení Komise.

Pokud bude mít Komise vážné pochybnosti, může zahájit nezávislé předběžné vyhodnocení celé Smlouvy nebo její části, s cílem (znovu) vyhodnotit navrhované přidělení financování. Strategická rozvojová smlouva bude poté sjednána mezi Komisí a členskými státy (regiony) do konce roku 2013. Pokud nebude možná žádná dohoda o určitých aspektech, Komise může přijmout část této Smlouvy (např. týkající se určitých regionů) nebo ji přijmout „s výhradou určitých podmínek“ jako jsou placení v tranších podléhajících přezkoumání (např. po třech letech) nebo zvláštní podmínky monitoringu/vykazování. Pokud jde o realizační kapacity a institucionální rámec, jež jsou nezbytné pro realizaci hlavních priorit, Komise může požádat členský stát, aby předložil Zprávu o realizaci některých nebo všech problémů realizace (viz níže). Pokud jde o hlavní priority, členské státy (regiony) mohou být požádány, aby přesunuly zdroje do jiných oblastí intervencí.

Všechny závazky členského státu (regionů) by měly být zakotveny ve Smlouvě, včetně závazků územní spolupráce. V této Smlouvě bude specifikována funkce regionů (jak je tomu v současné době), přičemž regiony budou spolusignatáři Smlouvy, pokud to budou vyžadovat ústavní, administrativní nebo *faktické* politické dohody. Aby byla umožněna flexibilita a schopnost přizpůsobení se externím otřesům, nebo aby bylo přihlédnuto k výsledkům endogenního (vnitřního) učení, členské státy budou mít možnost požádat o revizi Smlouvy, od třetího roku období financování.

Tato Smlouva bude zahrnovat jeden nebo více Operačních programů, přičemž počet a typ

Operačních programů je určován cíli a prioritami intervencí a ústavními/institucionálními dohodami členských států (viz níže). Operační programy budou rovněž přijaty Komisí. Pořadí zpracování Smlouvy a Operačního programu se může lišit, v závislosti na příslušných dohodách členského státu, avšak přijetí těchto dvou dokumentů bude obvykle probíhat současně. V případě malých členských států anebo malých národních alokací financování EU nebudou nezbytně požadovány Programy.

Obsah Smlouvy

Smlouva bude mít velmi rozdílnou logickou strukturu, oproti současnému Národnímu strategickému referenčnímu rámci. Bude začínat vymezením hlavních priorit, cílů a úkolů a poté v ní bude popsáno, jak těchto cílů má být dosaženo, s ohledem na opatření, instituce a metody. Tento úvod by měl být krátký a přiměřený; pokud příslušný dosavadní vývoj a analytické informace již byly zahrnuty do strategického hodnocení, není třeba je opakovat. Na rozdíl od současné „smlouvy“ nebude obsahovat dlouhé popisy existujících slabých stránek a možností.

Konkrétně bude požadovaný obsah týkající se *použití financování* zahrnovat:

- *volbu priorit* (jak hlavních, tak vedlejších) a *konkrétní cíle* financování, zvláště s ohledem na efektivnost a sociální začlenění, pro každý typ území (zaostávající a nezaostávající) a jejich přínos k cílům Evropského strategického rozvojového rámce;
- *cíle* stanovené pro každou prioritu (pro poslední rok a pro předcházející roky), jak s ohledem na indikativní „hlavní výsledkové ukazatele“ specifikované Evropským strategickým rozvojovým rámcem, tak s ohledem na systém ukazatelů zvolený na národní nebo regionální úrovni podle přísného požadavku³⁷², s včasným měřením, plus závazek širší dostupnosti a sdělování informací o ukazatelích a cílech a (u relevantních opatření sociálního začlenění) závazek podpory komunitních ukazatelů na místní úrovni;
- *alokaci financování* podle priorit pro každý typ území, odůvodněnou odkazem na shora uvedené cíle a úkoly a na ostatní kritéria územního rozvoje; odpovídající alokaci financování prostřednictvím řídicích orgánů (regiony NUTS 2 a jiné orgány) s příslušným odůvodněním; a částku národního spolufinancování pro každou prioritu;
- *závazek strategie*, prostřednictvím které členský stát (regiony) plánuje dosažení těchto cílů a úkolů pro každou prioritu (hlavní i vedlejší); tento závazek bude mít formu popisu (s odkazem na Evropský strategický rozvojový rámec a na předchozí intervence a výsledky), ve kterém budou uvedeny: (i) hlavní typy intervencí, které členský stát (regiony) plánuje financovat, s odkazem na jejich místní podmíněnost;³⁷³

³⁷² Viz například požadavky na ukazatele sociálního začlenění, uvedené v odst. IV.2.

³⁷³ Úroveň podrobností se velmi liší, v závislosti na typu intervence, protože omezení týkající se informací, které členské státy (regiony) mají při zahájení nové strategie, se velmi liší podle typů intervencí. Například v případě důležité infrastruktury (např. železnice, jež může být zvolena jako vhodná intervence pro zlepšení dostupnosti) je pravděpodobné, že dosažení cílů během tohoto období bude na členském státu (regionu) vyžadovat, aby již měl v době přípravy Smlouvy identifikovaný přesný seznam projektů. Absence tohoto seznamu by naznačovala, že závazek není důvěryhodný. Ve většině případů by bylo vhodné, aby se členský stát zavázal k určitým typologiím intervencí. Například v případě inovací by se členský stát mohl zavázat

(ii) metody volby míst, na která budou tyto intervence zaměřeny; (iii) existující institucionální rámec nebo závazek členského státu (regionů), že jej vybuduje, za účelem efektivní realizace dané priority (pouze u hlavních priorit, viz pilíř 4); (iv) příčinné faktory/vztahy, prostřednictvím kterých tyto cíle/úkoly mají být splněny, a očekávané načasování jejich dosažení.

- závazek *finanční adicionality* a *politické adicionality* (viz pilíř 5);

Ostatní konkrétní požadavky týkající se *realizace a vykazování* jsou následující:

- *Realizační kapacity*. Stejně jako nyní, za rozhodnutí o řízení a realizaci bude odpovídat členský stát (regiony). Členský stát (regiony) předloží důkazy, že existují nezbytné lidské zdroje, dovednosti a struktura/systém, nebo že budou pro navrhované intervence EU vytvořeny, aby umožnily strategické řízení, vytváření a volbu projektů, kontrolu, monitoring a vyhodnocení financování v souladu s přiměřenými zásadami, normami a standardy řízení, za účelem dosažení navrhovaných výsledků.³⁷⁴
- *Partnerství*. Členský stát popíše, jak byla při rozvoji strategie a rozhodování o alokaci financování EU aplikována zásada partnerství, a rovněž jak tato zásada bude aplikována při realizaci smlouvy.³⁷⁵ Zvláštní důraz bude kladen na to, jak řídicí orgány plánují podpořit experimentování a mobilizaci na místní úrovni (pilíř 6) a dosáhnout přiměřené rovnováhy mezi podporou angažovanosti místních činitelů a odrazováním od snah o obohacení.
- *Vykazování a vyhodnocení*. Členský stát (regiony) se zaváže k používání jednotného systému vykazování pro Komisi, na základě výročních zpráv o pokroku při dosahování výsledků předkládaných Komisi (viz níže). Členský stát (regiony) se rovněž zaváže k návrhu a realizaci systému hodnocení s využitím hodnocení budoucích dopadů, kdykoli bude možné (pilíř 7).

Tato struktura umožňuje přiměřenou aplikaci zásad proporcionality a diversifikace. Počet a rozsah úkolů, úroveň podrobností předběžného hodnocení a množství požadovaných informací o realizačních kapacitách, partnerství, vykazování a vyhodnocení závisí na velikosti finančních alokací. Při uzavírání závazků institucionálních změn bude přihlédnuto k výchozím podmínkám různých členských států a regionů.

Operační programy

V Operačních programech bude vysvětleno, jak všeobecná strategie vychází nebo je přizpůsobena konkrétním potřebám a možnostem konkrétních míst a regionů, v souladu

k používání typologií takových pobídkových mechanismů jako jsou pobídkové mechanismy uvedené v odst. IV.3.1. Pokud jde o tyto problémy, viz například pracovní dokumenty Zprávy, jejichž autory jsou Casavola, P. (2009) a Bonaccorsi, A. (2009).

³⁷⁴ Zvláštní řídicí a realizační procesy EU budou muset být použity, pouze pokud jsou národní institucionální opatření nedostatečná nebo pokud nejsou vytvořena.

³⁷⁵ V souladu s politickou koncepcí této Zprávy, členské státy (regiony) zde popíší metody, jejichž přijetí plánují, za účelem zajištění, aby jejich intervence skutečně vedly ke znalostem a preferencím místních činitelů na místní úrovni, což je podmínkou jejich přizpůsobení se konkrétním prostředím.

s existujícími institucionálními opatřeními daného členského státu. Například v členských státech s federálním systémem nebo systémem přenesených pravomocí dané Programy poskytnou základ pro Smlouvu. Proto, stejně jak je tomu v současném období, Operační programy budou sestaveny pro hlavní oblasti politických intervencí v zaostávajících i nezaostávajících regionech a budou přijaty shora uvedeným způsobem.

Stejně jako v případě Smlouvy, Operační programy se změní z přesně vymezeného popisu hlavních priorit a cílů na strategii jejich dosažení. Budou v nich zvláště specifikovány: cíle/úkoly každé priority; alokace finančních prostředků pro všechny priority a hlavní kritéria alokací financování místům/regionům; hlavní typologie intervencí, s důrazem na jejich místní podmíněnost; popis toho, jak bude dosaženo cílů prostřednictvím těchto intervencí, a načasování realizace těchto cílů. Pokud jde o problémy realizace, institucionálních kapacit, partnerství, vykazování, robustnosti systému ukazatelů a vyhodnocení dopadů, Operační programy prostě budou obsahovat závazek dodržení všech závazků uvedených v celkové Smlouvě. Požadovaná úroveň podrobností musí být opět úměrná rozsahu příslušného financování EU.

Operační programy by mohly být sestavovány na úrovni administrativních regionů nebo na národní úrovni, jak je tomu v současné době. Avšak s ohledem na požadavek „politické adicionality“ uvedený níže (pilíř 5) se předpokládá, že regionální Operační programy nebudou nezbytně omezeny hranicemi administrativních regionů. Například podpora inovací prostřednictvím strategií vytváření klastrů by mohla být zaručena prostřednictvím Programu pro dva nebo více sousedních regionů, aby byl zajištěn relevantní počet výzkumných center, univerzit a firem; přičemž řešení ekologických rizik by vyžadovalo nový nebo rozlišující geografický přístup. V rámci vhodného vymezení míst, jež jsou vnitřně spjata s politickým procesem (jak vyžaduje územní dimenze politiky soudržnosti), a potřeby nových nápadů s ohledem na rozvojové potřeby periferních, horských nebo ostrovních oblastí – s odkazem na územní strategie, jež byly vytvořeny některými zeměmi/regiony – by mohly být rovněž zváženy nové územní hranice jako základ těchto Programů.

Administrativní a institucionální realizace: hodnocení Komise musí být proporcionální, diferencované a zaměřené na kapacity pro dosažení [požadovaných] výsledků.

Jakmile bude přijata Smlouva, Komise bude mít možnost požádat členské státy, aby předložily Zprávu o realizaci, která prokáže, že existují kapacity a institucionální rámec pro hlavní priority, za účelem efektivní realizace zvolených intervencí. Tato zpráva musí zahrnovat ty aspekty realizačních kapacit, ohledně kterých měla Komise obavy, jež nebyly vyřešeny během uzavírání Smlouvy. Tato zpráva bude určitě požadována v případech, kdy neexistoval institucionální rámec pro hlavní prioritu a bylo třeba uzavřít závazek za účelem jeho budoucího vytvoření. Klíčovou charakteristikou Zprávy o realizaci bude zaměření na výkonnost, nikoli na formální dodržení podrobných předpisů, tj. na prokázání toho, že existují lidské zdroje, dovednosti a administrativní struktury/systémy pro realizaci dané Smlouvy.

V případech, kdy na základě Zprávy o realizaci má Komise dosud pochybnosti ohledně realizačních kapacit – například na základě nedostatku zkušeností členského státu s realizací určitých intervencí, předchozích problémů s realizací Fondů nebo jiných známých administrativních nebo institucionálních nedostatků v členském státě –, Komise provede své vlastní Hodnocení realizace. Toto hodnocení bude zaměřeno na konkrétní oblasti intervencí (např. určité priority, zvláště realizační orgány) nebo na administrativní kapacity pro realizaci

programu nebo Fondů v členském státě jako celku. V těchto případech Komise vyhodnotí přiměřenost/kvalitu realizačních struktur a postupů členského státu (mechanismy uplatňované při volbě projektů; efektivní finanční řízení, kontrolu a audit; vykazování; monitoring; hodnocení). Pokud jde o hlavní priority, toto hodnocení (pokud bude požadováno) se bude týkat národního (nebo regionálního) institucionálního rámce, ke kterému se členský stát zavázal ve Smlouvě, za účelem řešení každé priority (bod d-iii; viz pilíř 4). Existující ustanovení, jež na Komisi v současné době požadují, aby udělila výslovný souhlas, pokud chybí informace na místě, nebudou standardním závazkem.³⁷⁶

Přístup Komise k tomuto úkolu musí být diferencovaný. Obsah Zprávy o realizaci členského státu a rozsah Hodnocení realizace (pokud je požadováno) musí být úměrné úrovni zdrojů EU, míře, ve které jsou již zásady veřejného řízení a administrativní normy/standardy aplikovány v členském státě na intervence domácí politiky, a zkušenostem s administrativními kapacitami pro řízení politiky soudržnosti v současném období.

Pokud Komise bude považovat realizační kapacity za uspokojivé – buď v době přijetí Smlouvy nebo následně po vydání Zprávy o realizaci/Hodnocení – pro celý realizační systém bude uplatněna „smlouva o důvěře“ (používaná pro účely záruky metodologie a kvality auditu v období 2000-06), jež bude dohodnuta mezi Komisí a členským státem. Menší nedostatky bude řešit předběžná smlouva o důvěře, s výhradou odstranění těchto nedostatků během stanovené lhůty. Větší nedostatky budou vyžadovat, aby členský stát zavedl akční plán (na který bude dohlížet Komise), přičemž financování by potenciálně muselo být přesunuto na jiné priority, a určité nebo (přínejhorším) veškeré financování by muselo být odloženo/prováděno po etapách, dokud tyto nedostatky nebudou odstraněny. V některých případech by Komise mohla požadovat schválení velkých projektů nebo dohled nad nimi nebo „účelový orgán“ (např. administrativní agenturu), jenž by fungoval nezávisle na vládních orgánech členského státu a odpovídal za konkrétní řídicí nebo realizační úkoly.

Vykazování: nástroj zaměřený na výsledky, pro účely podpory politické debaty na vysoké úrovni

Pravidelné přezkoumávání pokroku, spolu s ostatními návrhy uvedenými v této Zprávě, bude hrát ústřední roli při zvyšování kvality veřejné a politické debaty na úrovni celé EU o výsledcích politiky soudržnosti.

Každý třetí rok každý členský stát zpracuje krátkou, jednotnou *Strategickou zprávu o výsledcích*, ve které bude prezentovat dosažené výsledky, v porovnání s cíli a úkoly stanovenými ve smlouvě. Důraz na ukazatele, výsledky a porovnání s cíli bude představovat rozdíl oproti předchozím i současným zkušenostem („Strategické zprávy“ za roky 2010 a 2013). Musí být vysvětlena/odůvodněna odchylka výsledků od cílů. Bude zajištěna syntéza (s přiměřenými dostupnými odkazy) probíhajícího hodnocení budoucích dopadů (pilíř 7). Tato zpráva musí rovněž zahrnovat: informace o realizaci finanční a politické adicionality, včetně krátkého popisu nejvíce inovativních intervencí nebo metodologií; webový odkaz na databázi výsledkových ukazatelů; a krátké vyhodnocení hlavních překážek a rizik této strategie.

³⁷⁶ Relevantním příkladem je systém „velkých projektů“ (projektů, jejichž celkové náklady přesahují 25 miliónů eur pro životní prostředí a 50 miliónů eur pro ostatní oblasti), které členské státy musí v současné době předkládat Komisi ke schválení. Tento typ ustanovení bude požadován, pouze pokud Komise bude mít pochybnosti ohledně kvality řízení a realizace (viz níže).

Komise zajistí překlad každé zprávy do pracovních jazyků EU. Komise zpracuje krátké *Stanovisko* ke každé zprávě; a rovněž zpracuje všeobecnou *Souhrnnou zprávu*. Strategické zprávy jednotlivých zemí, Stanoviska a Souhrnná zpráva budou tvořit základ politické debaty na vysoké úrovni v Evropském parlamentu a Radě, jež je analyzována v rámci pilíře 10.

V.4. Posílení řízení hlavních priorit

V revidované architektuře hrají velmi důležitou roli hlavní priority. Jejich funkce budou následující: absorbují velkou část finančních prostředků; budou stimulovat zaměření na výsledky; budou podporovány územní spoluprací; a budou cílem posílené podpory Komise. Hlavním prioritám je udělována mimořádná pozornost jak při strategickém plánování, tak při uzavírání Smlouvy popsané v předchozím odstavci, přičemž tyto priority podléhají zvýšené podmíněnosti. Je užitečné shromažďovat a popsat tyto aspekty.

Přiměřený institucionální rámec: důležitým faktorem řízení hlavních priorit je zajištění přiměřeného institucionálního rámce členských států, za účelem splnění jejich cílů.

Tyto hlavní priority rovněž objasní, jak členský stát (regiony) hodlá financovat zboží a služby pro veřejnost podporované intervencemi financovanými EU po ukončení příslušné intervence.

Posílení řízení především zdůrazňuje důležitost existence přiměřeného institucionálního rámce členských států pro efektivní vynakládání finančních prostředků EU (viz bod d-iii Smlouvy). Kromě požadovaného systému realizace (kterým se zabývá Zpráva o realizaci), podpora pro každou hlavní prioritu bude vyžadovat, aby každý členský stát (region) měl nebo vytvořil, pokud je to nezbytné, institucionální rámec vhodný pro realizaci dané priority. Na základě mezinárodních zkušeností Komise stanoví zásady Evropského strategického rozvojového rámce (pilíř 2), tj. zásady týkající se institucionálních podmínek pro každou prioritu.

Na členských státech (regionech) bude požadováno, aby předběžně uvedly ve Smlouvě (anebo v Operačních programech) s ohledem na každou hlavní prioritu, jak institucionální rámec relevantní pro realizaci dané priority splňuje tyto zásady. Podstatnou část jednání o dohodě o Smlouvě bude tvořit jednání s „pracovní skupinou pro hlavní priority“ Komise (pilíř 8). V extrémních případech, pokud nebude dosaženo žádné dohody o dané prioritě, na členských státech (regionech) může být požadováno, aby přesunuly alokaci finančních prostředků na jiné priority. Tyto zásady budou rovněž používány Komisí pro její hodnocení realizace během jednoho roku od uzavření Smlouvy, ve kterém bude analyzována přiměřenost institucionálních rámců členského státu pro realizaci hlavních priorit a pro spolupráci s orgány členského státu, eventuálně identifikovány změny, které je třeba provést.

Institucionální kapacity pro realizaci hlavních priorit budou předmětem zvláštní kritické pozornosti, v rámci procesu vyjednávání o „smlouvě o důvěře“. Shora uvedené kroky zaměřené na řešení identifikovaných nedostatků budou použity zvláště s ohledem na hlavní priority, zvláště požadavek, aby tyto nedostatky byly napraveny v určitých lhůtách, stanovení podmínek poskytnutí financování nebo – v extrémních případech – požadavek uzavření zvláštních manažerských dohod nebo přesunutí financování na jiné priority.

Zkušenosti a vyhodnocení důkazů ukazují, že příčinou selhání efektivnosti intervencí jsou často slabé stránky institucionálního rámce. Samozřejmě neexistuje žádný obecně platný recept, jak vybudovat instituce uplatňující nejlepší metody: instituce uplatňující nejlepší metody jsou téměř z definice nezávislé na prostředí a neberou v úvahu ... komplikace.³⁷⁷ Proto by bylo velmi nevhodné, aby na úrovni EU bylo rozhodováno, jak by měly vypadat instituce relevantní pro každou prioritu v konkrétním členském státě. Nicméně mezinárodní debata a metody EU, např. zkušenosti získané na základě Otevřené metody koordinace, vedly ve většině oblastí k určité míře konsensu o určitých všeobecných zásadách, které musí instituce dodržovat při realizaci určitých politik. Tyto zásady často umožňují vyloučení řešení, jež opakovaně selhala, porovnání alternativních řešení a zaměření politického úsilí na relevantní problémy, přičemž jsou neustále obnovovány prostřednictvím zkušeností vznikajících na základě realizace.³⁷⁸

To je role, kterou budou muset hrát zásady dohodnuté ve Strategickém rámci, přičemž Komisi bude svěřena odpovědnost za potvrzení jejich funkčnosti. Aby Komise mohla hrát tuto zdokonalenou funkci, musí podstoupit reorganizaci a investice do lidských zdrojů, na které odkazuje pilíř 8.

Zaměření na cíle a výkonnost: hlavní priority by měly podléhat monitoringu výkonnosti – nezávisle na hodnocení – za účelem sledování jejich pokroku v rámci plnění cílů.

Druhý soubor zlepšených podmínek zdokonalí předběžné zaměření na cíle a následné ověřování výkonnosti, což je oblast, ve které se politika soudržnosti projevila jako zvláště slabá.

Hlavním, avšak omezeným cílem zde navrhovaného systému řízení výkonnosti – za použití výsledkových ukazatelů a cílů – je zajistit větší zaměření na cíle zvolené politickými činiteli v rámci jejich podpory hlavních priorit. Zaměření politické debaty na cíle může být silnou motivací pro politické činitele (jak úředníky, tak politiky), aby poskytli přiměřený a přesný popis důvodů a způsobů realizace, nerealizace nebo překročení daných cílů.

Návrhy by neměly být zaměřovány s hodnocením dopadů (řešeným v rámci pilíře 7). Jak dokazuje přezkoumání mezinárodních a evropských zkušeností (viz odst. 1.4), výsledkovými ukazateli nelze měřit politický dopad, protože s jejich pomocí nelze identifikovat kauzální faktory: prostě měří, co se stalo s cíli *během* realizace politiky. Rovněž jich nelze používat pro hodnocení/stigmatizaci těch, kdo řídí intervence, protože jejich výkonnost je pouze jedním z mnoha určujících faktorů výsledků. Kromě toho, výlučné, automatické zaměření na jeden

³⁷⁷ Rodrik, D. (2008b). „Komplikace“ jsou definovány jako dopady, které má jakákoli instituce na jiná omezení rozvoje než ta, která přímo řešila: například posílení soudní vymahatelnosti – zdánlivě nekontroverzní a často obhajovaný institucionální požadavek pro úspěšnost jakékoli politiky nebo trhu – může narušovat smlouvy o vztazích založených na důvěře a opakované interakci.

³⁷⁸ Příkladem těchto široce pojatých zásad jsou průběžně aktualizované zásady stanovené OECD týkající se toho, „které instituce činí školy úspěšnými“. Přesto mohou být zpochybňovány, což je správné, jako vyjádření jednoho kulturního modelu, jedné typologie prostředí, avšak jsou účinné: nikoli pro doporučení (všeobecné) nejlepších metod, nýbrž pro účinné řízení aktivní veřejné debaty o alternativních způsobech řešení nyní dohodnutého souboru institucionálních problémů; podpory veřejných opatření a srovnatelnosti zdánlivě nesrovnatelných prostředí; a pro trvalé obohacování prostřednictvím této debaty. Je třeba si povšimnout, pokud jde o návrhy uvedené v odst. V.7, že to vše je možné díky značným investicím do lidských zdrojů a vysoké mezinárodní důvěryhodnosti, kterou získala pracovní skupina, jež tyto aktivity řídí.

konkrétní ukazatel (jako měřítko „úspěšnosti“ cíle) může mít zkreslující efekt, protože odvádí pozornost veřejnosti nebo politických opatření od ostatních relevantních aspektů daného cíle.

Je rovněž zřejmé, že cílené finanční pobídky musí být používány velmi obezřetně. Toto vysoce rizikové použití cílů je vhodné v určitých prostředích, kde se cíle týkají výsledků, jež jsou přímým důsledkem identifikovatelných intervencí v rámci politiky soudržnosti. Avšak i zde mohou mít nezamýšlené důsledky nebo nepříznivé dopady. Ve většině ostatních případů, kdy jsou výsledky ovlivňovány několika faktory, jež jsou do značné míry mimo kontrolu politických činitelů, daná pobídka může vést ke značné podjatosti anebo k velké obezřetnosti na straně politických činitelů při stanovování cílů. Zkušenosti rovněž ukazují, že v některých případech mohou být dopady pozitivní a mohou vést k lepší volbě projektů – i v případě inovací, kde existuje značná neúplnost informací (viz odst. IV.3.1).³⁷⁹

Řešení proto spočívá nikoli ve stanovení jakýchkoli finančních pobídek spojených s cíli pro celou EU, nýbrž v podpoře ověřování výsledků hlavních priorit následujícími způsoby.

- Vytvoření *vysoce kvalitního systému ukazatelů a cílů* a databáze ukazatelů pro hlavní priority, zcela přístupné veřejnosti. Tím by mohly být využity rozsáhlé znalosti získané v praxi v rámci dřívějších politik EU (zvláště v rámci Otevřené metody koordinace) – pro cíl sociálního začlenění, viz odst. IV.2..
- Podpora (počínaje prací navrhované politické skupiny) intenzivní *výměny zkušeností* mezi společenstvím politiky soudržnosti, společenstvími ostatních politik a akademickými kruhy týkajícími se využívání finančních pobídek. Tato podpora bude zahrnovat vytvoření centra Komise pro dokumentaci většiny relevantních zkušeností.
- Podpora členských států (regionů), aby obezřetně a dobrovolně přijímaly *systémy sankcí/odměn* spojených s cíli. Tato podpora bude zahrnovat poskytování rad a technické pomoci týkajícími se jejich vytváření a používání a umožní – jak je tomu v současném Nařízení – vytvoření výkonnostní rezervy pro tento účel (ve výši tři procenta celkové alokace), v rámci smlouvy.³⁸⁰
- Podpora *veřejné debaty* na všech úrovních o cílech a pokroku. Mohla by být prováděna prostřednictvím: zveřejnění každoročního vícejazyčného „*Přehledu ukazatelů a cílů*“ Komisí, ve kterém budou zřetelně prezentovány hlavní ukazatele a ukazatele zvolené členskými státy, jakož i výchozí a cílové hodnoty; zveřejnění pokroku dosaženého u hlavních ukazatelů ve výročních zprávách předkládaných k diskusi na úrovni EU (viz pilíř 10); a (od třetího roku) každoroční „*bodovací tabulky pokroku*“, umožňující určitou základní klasifikaci plnění cílů členskými státy (regiony).

³⁷⁹ Viz Zpráva - pracovní dokument A. Bonaccorsiho, připojená k této Zprávě.

³⁸⁰ To vyžaduje přátelskou dohodu o přijetí těchto systémů v případech, kdy dopady na výsledky jsou relativně sledovatelné (a méně zkreslující). Mohly by z toho mít prospěch ty země nebo regiony, kde nedostatečnost veřejné debaty a mobilizace místních činitelů brání jiným „měkčím“ způsobům zaměření úsilí administrátorů na cíle. Přijetí těchto systémů pobídek Komisi usnadní dohodu o „smlouvě o důvěře“ po vyhodnocení realizace.

- *Vyhodnocení nedostatečné výkonnosti.* Pokud nejsou splněny cíle pro hlavní priority a nelze to zdůvodnit nepředvídanými vnějšími okolnostmi nebo přesvědčivými argumenty (týkajícími se často přecenění efektivnosti této politiky), Komise spolu s členským státem provede podrobné hodnocení/vyhodnocení výkonnosti, za účelem identifikace problémů a nalezení řešení. Pokud členský stát vzdoruje buď tomuto vyhodnocení nebo realizaci doporučení, vzniknou finanční pokuty (jež mohou vyústit v pozastavení plateb). Toto rozhodnutí bude později vyhodnoceno stálou Radou ustavenou v souladu s pilířem 10.

V.5. Podpora dalších, inovativních a flexibilních výdajů

Efektivnost finanční adicionality: požadavek finanční adicionality by měl být posílen a zjednodušen jeho aplikací na všechny fondy, což jej spojí s Paktem stability a růstu a učiní závaznějším, a zrušením jeho automatického členění.

Existující požadavek, že výdaje v rámci politiky soudržnosti by neměly nahrazovat domácí výdaje – že by měly být spíše „aditivní“ – může napomoci prevenci nesprávného využívání intervencí EU a zvýšení možnosti, že tato politika dosáhne identifikovatelného přínosu. Pokud členský stát bude zavázán, aby veřejně oznámil domácí veřejné výdaje, které by země vynaložila, kdyby nebyla poskytnuta žádná pomoc EU, a aby monitoroval skutečnou realizaci výdajů bez ohledu na fondy politiky soudržnosti, adicionalita by měla dva pozitivní efekty. Na jedné straně by měla zabránit členským státům ve využívání toků veřejných finančních prostředků pro snížení domácích veřejných výdajů a daní, což by z intervence EU činilo nástroj nekontrolované daňové soutěže s ostatními členskými státy. Na druhé straně by měla rozšířit prostor pro to, aby rozpočet EU skutečně zvýšil výši zdrojů, které mají cílové oblasti k dispozici.

Touto Zprávou podporujeme požadavek adicionality, avšak z důvodů vážných omezení analyzovaných v odst. II.4 argumentujeme, že její efektivnost by se měla podstatně zvýšit prostřednictvím některých klíčových změn inspirovaných následujícími zásadami:

- vyšší transparentnost a odpovědnost (navázáním na zlepšení učiněná v současném období);
- vyloučení jakýchkoli automatických sankcí. Sankce dle zvážení je předpokládána pouze za zvláštních okolností;
- zavedení explicitní vazby na Pakt stability a růstu;
- aplikace tohoto požadavku na všechny finanční prostředky a cíle politiky soudržnosti;
- každoroční veřejné informace s uvedením motivace jakékoli odchylky.

Cílen navrhovaného nového systému je zajistit vysokou viditelnost a intenzivní debatu jak v době stanovování předběžných cílů, tak během realizace. Toho lze dosáhnout zjednodušením tohoto postupu, poskytnutím méně prostoru pro svévolná opatření a vytvořením pevné vazby s makroekonomickými problémy.

Prvním krokem bude vyloučení jakéhokoli odkazu na dřívější výdaje, byť jen vyjádřeného výrazem „zpravidla“ – v současné době na „průměrné skutečné roční výdaje v reálných hodnotách vynaložené během předchozího programového období“ (Nařízení č. 1083/2006, čl. 15/3) – jako způsobu stanovení nejnižší hladiny výdajů během programového období. Tvorba hrubého fixního kapitálu (jenž je hlavní součástí výdajů financovaných v rámci politiky soudržnosti) se značně mění jak u krátkodobého cyklu, tak u dlouhodobých strukturálních cyklů, a co je „přiměřené“ nebo „nepřiměřené“ může být rozhodnuto pouze případ od případu. Jakýkoli automatický limit může být buď příliš nízký nebo příliš vysoký. Vzhledem ke komplexnosti současných postupů měření, přijetí automatického limitu vytváří pobídku pro využívání volnosti výkladu jako způsobu přizpůsobení se problémům. Lepším řešením je zvýšení ověřitelnosti proměnné použité pro výpočet cíle adicionality a spoléhání se na domácí veřejné mínění jako kontrolu jeho smysluplnosti.

Za druhé, prostřednictvím změn nařízení anebo prostřednictvím výkladu existujících nařízení je třeba vytvořit zřetelnou vazbu mezi informacemi poskytnutými členskými státy v jejich Programech stability, v souladu s Nařízením Rady č. 1466/97 o Paktu stability a růstu (§2), a informacemi o adicionalitě poskytnutými v souladu s nařízením o politice soudržnosti. V současné době Programy stability musí vykazovat, spolu se střednědobým cílem rozpočtové položky, „proměnné, jež jsou relevantní pro program stability, například vládní investiční výdaje...“ (čl. 2 písm. b). Veřejné výdaje způsobitelné na základě politiky soudržnosti zahrnují v podstatě všechny položky, jež jsou v současných národních účtech součástí „tvorby hrubého kapitálu“, plus některé současné veřejné výdaje týkající se lidského kapitálu. První proměnná odkazuje na zemi jako celek; druhá na makroekonomickou oblast, jež je cílem politiky soudržnosti.³⁸¹ Pokud budeme pracovat na obou definicích a možná rozšíříme podmínku Nařízení č. 1466/97 (za účelem připojení specifikace tvorby hrubého kapitálu), anebo přijmeme (s ohledem na pravidlo adicionality) odkaz pouze na podsoubor výdajů v rámci politiky soudržnosti, můžeme nalézt způsob zajištění toho, že členský stát se zaváže k adicionalitě v rámci svého závazku ke stabilitě (pro období, ve kterém se překrývají).³⁸²

Tento návrh nepotřebuje žádné další vysvětlení. Veřejné investice hrají současně dvojí roli: zhoršují účty; a zvyšují zdroje na rozvojovou politiku. Tím ovlivňují dva různé „pakty“, které členské státy uzavřely s EU. Kompromis mezi těmito dvěma různými cíli by měl být odpovědný a měl by být předmětem veřejné debaty. To je nejlepší zárukou pro politiku soudržnosti, že cíle adicionality budou stanoveny přiměřeně a že bude vyvíjen přiměřený tlak ze všech stran na jejich realizaci. Proto by rovněž – jako třetí krok – měly být vyloučeny jakékoli automatické sankce za nedosažení těchto cílů (viz níže). Hlavní sankcí je politická sankce spočívající v rizicích politických činitelů na domácím politickém trhu.

Další výhodou tohoto revidovaného způsobu aplikace je, že může být použit bez ohledu na velikost přínosu politiky soudržnosti. I když tento přínos představuje velmi malou část celkových veřejných kapitálových výdajů na hlavu – řekněme 5 procent, jak je tomu v případě mnohých nezaostávajících regionů – přesto je užitečný a vhodný pro uzavření závazku

³⁸¹ Dalším problémem je definice výrazu „veřejný“ používaného v těchto dvou systémech: vymezení pojmu veřejný sektor používaného v rámci politiky soudržnosti je nyní širší než koncepce „řízení věcí veřejných“ používané v rámci stability. Avšak Eurostat nyní pracuje na vytvoření dohodnutého seznamu „veřejných subjektů“ a rozšíření koncepce používané v rámci stability.

³⁸² Každý členský stát rovněž zveřejní informace o seznamu institucí použitých pro definici pojmu „veřejný sektor“ a o položkách použitých pro vytvoření jeho odhadů.

adicionality. Proto ve čtvrtém bodě této Zprávy velmi doporučujeme, aby tato podmínka byla aplikována na všechny finanční prostředky a typy území, tj. rovněž na zaostávající země a nezaostávající regiony.

Konečně, v souvislosti s každoročními informacemi pro Pakt stability členské státy budou poskytovat ve svých zprávách o politice soudržnosti (viz níže) každoroční informace o realizaci závazku finanční adicionality. V této zprávě členské státy zdůvodní jakoukoli odchylku skutečné adicionality oproti cílové úrovni. Zvláště pokud by trval deficit (dva po sobě jdoucí roky), členské státy budou muset prokázat, že tento deficit není výsledkem vyrovnání úmyslného snížení daní dané země s dodržováním limitů Paktu stability a růstu. Pokud členský stát neposkytne přiměřené zdůvodnění, jako poslední instance bude muset nastoupit postup vyměření finančních sankcí, potenciálně prostřednictvím Výboru navrhovaného v rámci pilíře 10.

Současná možnost formální revize závazku adicionality ve čtvrtém roce, „pokud se ekonomická situace v příslušném členském státě podstatným způsobem změnila“, bude zachována, prostřednictvím zajištění rozeslání úplných informací o tomto rozhodnutí a jeho motivech, aby bylo vyloučeno, že shora uvedené okolnosti budou považovány za přijatelné.

Politická adicionalita: členské státy by měly být podporovány, aby využívaly finančních prostředků způsoby, jež ospravedlňují odůvodnění řízení politiky EU – vytvoření přidané hodnoty – a potřebu být inovativní.

V rámci současné koncepce není připisován relevantní význam stupni „politické adicionality“ politiky soudržnosti. Pokyn DG REGIO o předběžném hodnocení poskytuje kritéria pro vymezení přidané hodnoty, přičemž pro analýzu přidané hodnoty všech programů Společenství jsou požadována předběžná hodnocení. Avšak v mnoha hodnotících zprávách tomuto požadavku nebyla udělena přiměřená pozornost, což je omezuje na slabě odůvodněná tvrzení nebo prohlášení o očekávaných výsledcích.

Několik návrhů této Zprávy – důraz na cíle, zaměření na hlavní priority, posílení koncepčního modelu, důraz na přínos EU ke koncepci místního rozvoje – by mělo členským státům, regionům a Komisi poskytnout příležitost zaměřit pozornost na to, zda politika soudržnosti:

(i) skutečně vyjadřuje hodnoty, jimiž je odůvodňována její existence – udržitelnost Unie, další kapacity pro řešení vzájemné závislosti, další důvěryhodnost; a

(ii) vytváří inovace politického procesu v rámci koncepčního modelu analyzovaného v Kapitole I.

Navrhujeme, aby v Národní strategické rozvojové smlouvě bylo popsáno, jak navrhované použití finančních prostředků politiky soudržnosti zvýší politickou hodnotu v těchto dvou ohledech (viz pilíř 2, podmínka e) Smlouvy); a aby v roční Strategické zprávě o výsledcích každý členský stát (region) vyhodnotil úspěšnost programů v tomto ohledu.

Pokud jde o odůvodnění politiky soudržnosti EU (odst. 1.3), příklady adicionality této politiky jsou následující: měřitelná změna přístupu občanů EU ke schopnosti Unie řešit jejich potřeby (v konkrétních oblastech nebo všeobecně) nebo konsensus ohledně integrace trhu;

řešení priorit (zvláště těch hlavních), jež dříve nebyly přiměřeně řešeny; vyloučení politik žebřání u sousedů nebo využívání přeshraniční vzájemné závislosti; a zvýšení kapacit za účelem prevence toho, aby se místní ziskuchtivci zmocnili zahraničních investic do zaostávajících oblastí.

Pokud jde o inovace v rámci politiky místního rozvoje, příklady adicionality této politiky jsou následující (viz rovněž pilíře 6 a 7):

- experimentování a pilotní testování nových integrovaných balíčků intervencí, jako odezva na zvláště složitou neefektivnost nebo pasti sociálního vyloučení (nevyužitá a zhoršující se znalostní základna, intenzivní dopady migrace, velké klimatické změny, atd.);
- realizace politických intervencí za použití různých územních/místních koncepcí pro nová nebo odlišná území, například vazby mezi městem a venkovem, mezi městem a regiony, oblasti ekologických rizik, městské sítě, interregionální klastry, nebo jiná společná/multiregionální opatření;
- realizace intervencí za použití nových nebo inovativních mechanismů poskytování dotací (například nástrojů finančního řízení); nebo
- rozvoj inovativních nebo experimentálních metod monitoringu a hodnocení, na základě použití komunitních ukazatelů a hodnocení budoucích dopadů.

Flexibilní termíny vynaložení výdajů: pravidlo automatického vyvázání se ze závazku by mělo být zachováno, avšak na úrovni členského státu, aby bylo zajištěno, že neodradí od inovativních intervencí a projektů

Pravidlo automatického vyvázání se ze závazku má zřetelnou výhodu. V systému víceúrovňového řízení, kde rozhodnutí často vyžadují dohodu několika činitelů, stanovování termínů a spojování sankcí s jejich porušením vytvářejí stimul pro příslušné činitele, aby ukončili jednání anebo byli efektivnější. Avšak jak uvedeno v odst. II.4 a jak bylo zdůrazněno na seminářích pro politické činitele prováděných pro tuto Zprávu,³⁸³ toto pravidlo vedlo k prioritě finanční absorpce nad kvalitou projektu, bránilo inovacím a narušilo důvěryhodnost Komise při podpoře kvality.

V této Zprávě doporučujeme, aby bylo zachováno pravidlo vyvázání se ze závazku, avšak aby členským státům byla udělena možnost aplikovat toto pravidlo na úrovni celého členského státu (nebo alternativně na úrovni makroregionů: bloku zaostávajících regionů a bloku nezaostávajících regionů každé země). V rámci jednotlivých zemí jsou různé orgány řídící fondy schopny přijímat různé strategie výdajů, podle (například) priorit a kapacit regionů a podle složitosti, časových měřítek a inovativnosti projektů. To by zajistilo větší flexibilitu daného systému a zároveň zohlednilo různé situace a schopnosti riskovat, při zachování všeobecného efektu vytváření pobídky pro efektivnost. Členský stát by zajistil celkovou koordinaci finančních plánů různých orgánů – jako například na „úvěrovém trhu“, kde

³⁸³ Viz Zpráva ze semináře.

poptávka a nabídka musí být vyrovnané – aby bylo zajištěno dodržení celkového termínu i metodičnost interního systému.

Národní spolufinancování: současný systém národního spolufinancování by měl být zachován.

Současný systém národního spolufinancování, v rámci kterého jsou poskytovány národní zdroje jako určité procento celkového financování pro priority, jež byly zvoleny pro pomoc EU (a nikoli pro jednotlivé projekty), je vhodný. Ačkoli nesnižuje morální riziko související s převodem finančních prostředků – protože umožňuje členskému státu (regionu) investovat své vlastní veřejné zdroje do projektů, jež jsou jiné než projekty financované za pomoci finančních prostředků EU – zvyšuje soudržnost EU a národních strategií. Kromě toho spolufinancování poskytuje členským státům (regionům) přiměřenou flexibilitu. Proto se domníváme, že by mělo být zachováno v současné podobě. Jedním z problémů určených navrhované politické skupině (viz pilíř 2) je zvážit, s přihlédnutím ke zvoleným hlavním prioritám, zda by podíly národního spolufinancování měly být změněny.

V.6. Podpora experimentování a mobilizace místních činitelů

Měl by být dále prozkoumán prostor pro zaměření politiky soudržnosti na podporu politických inovací, experimentování a učení.

Koncepce místního rozvoje spoléhá především na schopnost externích intervencí podpořit (v cílových místech/regionech) proces získávání znalostí a preferencí jednotlivců, jež usnadňuje inovační opatření a nové nápady, jakož i navrhování projektů výroby zboží a služeb pro veřejnost. Jak je argumentováno v Kapitole I, odůvodněním koncepce místního rozvoje jsou inovace a vyloučení pastí nečinnosti institucí. Je třeba vynaložit úsilí za účelem zlepšení politiky soudržnosti v tomto ohledu, neboť, jak uvedeno v Kapitole II, její potenciál není dostatečně využíván. Je třeba více experimentů, definovaných jako možnost experimentovat s řešeními a zároveň uplatňovat vzájemný monitoring a jako větší schopnost podporovat inovátory a vyloučit upřednostňování starých nebo nových „zlatokopů“. Je třeba nalézt větší rovnováhu mezi vytvářením pobídek pro místní činitele, aby zveřejňovali informace, riskovali a investovali, možná prostřednictvím „účelových orgánů“³⁸⁴ (územních paktů mezi různými místními orgány a soukromými partnery, sítí a místních agentur), a [znemožněním] jejich zabavení těmito činiteli, jež by byla zárukou bezpečného toku zdrojů nezávisle na výsledcích.³⁸⁵

Několik návrhů uvedených v této Zprávě umožňuje pokrok v tomto směru. Zaměření značné části zdrojů na několik hlavních priorit, přesnější vymezení cílů se zřetelným rozlišováním mezi efektivností a sociálním začleněním, jakož i energické zaměření na tyto cíle, důsledně realizované Komisí, usnadní veřejnou debatu a účast. Zvláště užitečné bude zlepšení systému ukazatelů a cílů a rozvoj moderních způsobů učení a zainteresovanosti občanů EU v oblasti ukazatelů/cílů. Kromě toho, ve smlouvě s Komisí bude na členských státech (regionech) rovněž požadováno, aby se zavázaly, kdykoli je to vhodné, k podpoře ukazatelů Společenství zvolených na místní úrovni pro konkrétní projekty, jež jsou použitelné pro monitoring jejich

³⁸⁴ Viz odst. 1.4.

³⁸⁵ Pokud jde o tento problém, viz rovněž Zpráva-pracovní dokument těchto autorů: Farole, T., Rodriguez-Pose, A. a Storper, M. (2009).

cílů a výsledků, prostřednictvím přiměřených finančních zdrojů a technické pomoci. Celkem vzato, rostoucí objem mezinárodních zkušeností ukazuje, jak efektivní mohou být systémy ukazatelů souvisejících s politickým procesem při zaměření administrátorů a veřejné debaty na cíle, které skutečně odpovídají preferencím lidí.³⁸⁶

Druhý relevantní přínos vznikne na základě závazku členských států (regionů) uvedeného v jejich smlouvě s Komisí, že navrhnou vhodné metody pro získávání a agregaci znalostí a preferencí místních činitelů na místní úrovni, za účelem podpory experimentování a mobilizace na místní úrovni a dosažení přiměřené rovnováhy mezi podporou závazku místních činitelů a odrazováním osob usilujících o obohacení. Podstatný přínos může rovněž vzniknout na základě zlepšení procesu učení prostřednictvím hodnocení budoucích dopadů, popsaneho v pilíři 7.

Dalším faktorem, jenž může zlepšit mobilizaci všech činitelů a vznik inovátorů, je významnější role a působnost Komise při realizaci tohoto úkolu. Toho lze dosáhnout dvěma způsoby.

- Za prvé, EU by měla vycházet z efektivnosti své dřívější iniciativy zaměřené na vyhrazení menší části financování na *inovativní územní opatření* v rámci každé alokace poskytnuté zaostávajícím regionům, nezaostávajícím regionům a na územní spolupráci. Pro tento úkol by měla být alokována indikativní částka minimálně 0,1 procenta celkového rozpočtu (v současném období ekvivalent 350 miliónů eur). Explicitním cílem těchto opatření je rozvoj a experimentování s inovativními formami intervencí v rámci politiky místního rozvoje, jež splňují hlavní priority. Cíle těchto inovativních opatření budou vytvořeny na základě spolupráce útvarů Komise zaměřené na podporu meziodvětvového uvažování (např. s generálním ředitelstvím pro výzkum, životní prostředí nebo vzdělávání) o takových problémech, jako jsou regionální inovační systémy, integrované regionální přizpůsobení klimatickým změnám nebo metodologie vzdělávání dospělých. Financování bude alokováno na konkurenčním základě – bez národních dotací – na „nejlepší projekty“, přičemž klíčovým kritériem bude vytvoření praktických zkušeností.
- Za druhé, Komisi bude umožněno (což bude formálně uznáno), aby uplatňovala přímou aktivnější roli při zvyšování povědomí veřejnosti na místní úrovni, organizováním vysoce kvalitních workshopů a zajišťováním mezinárodních odborných znalostí pro místa zvláštní důležitosti s ohledem na hlavní priority; a přímým organizováním pilotních experimentálních hodnocení dopadů na zvolených místech. Iniciativa zvaná *Regiony pro ekonomickou změnu* by se mohla dále rozvíjet, s ohledem na hlavní priority, zaměřením pozornosti rovněž na kvantitativní výsledky, jejich srovnatelnost, systematické porovnávání metodologií intervencí a hodnocení dopadů.

Skutečný úspěch těchto změn opět závisí na zvýšení kapacit Komise (pilíř 8).

Konečně podpora experimentování a větší mobilizace místních činitelů závisí na tom, nakolik subnárodní veřejné instituce a soukromí činitelé mohou efektivně seznámit EU se svými

³⁸⁶ Viz Zpráva-pracovní dokument, jejímiž autory jsou Alkire, S. a Sarwar, M. (2009). Viz rovněž webové stránky OECD nazvané OECD.org/progress (část „Knowledge base“ – znalostní základna).

názory, hodnoceními a přínosy. Regiony již mají možnost tak činit, buď jako přímí partneři Komise v rámci Operačních programů, nebo prostřednictvím Výboru regionů, jenž bude hrát významnější roli jak v procesu vedoucím k Evropskému strategickému rozvojovému rámci (pilíř 2), tak v politickém procesu na vysoké úrovni (pilíř 10). Zahájení debaty o pokroku a úspěších této politiky by rovněž mělo umožnit seznámení se s názory subregionálních veřejných činitelů a zájmových skupin – například ekonomických a sociálních partnerů, nevládních organizací, environmentálních, dobrovolných a „rovnostních“ orgánů a jiných zástupců občanské společnosti.

V.7. Podpora procesu učení: změna směrem k hodnocení budoucích dopadů

Hodnocení budoucích dopadů by mělo být podporováno na úrovni Komise i členských států jako zvláštní nástroj politiky soudržnosti, jenž bude navržen spolu s návrhem politiky a jenž zlepší z dlouhodobého hlediska znalosti o tom, „co funguje“ a „pro koho“. To může mít důležitý krátkodobý disciplinární efekt.

V rámci politiky soudržnosti bylo investováno značné množství finančních prostředků do procesu učení: do vytváření sítí, usnadňování výměny zkušeností a podpory hodnocení. Jak ukazuje Kapitola II, touto politikou bylo dosaženo relevantních výsledků, avšak jsou nezbytná zlepšení ve dvou směrech: musí být posíleny kapacity pro uplatňování zkušeností; a musí být napraveno nevytvoření znalostí o tom, „co funguje“, tj. o tom, zda jsou intervence účinné, a „pro koho“.

První z obou kroků vpřed výrazně souvisí s klíčovými změnami analyzovanými v předchozích odstavcích. Větší zaměření politiky na hlavní priority, optimalizace systému vykazování zaměřeného na výsledky a posílení politické debaty (na místní úrovni i na úrovni EU) zvýší možnosti využívání zkušeností získaných při stanovování politiky. Komise by se mohla podílet na tomto výsledku prostřednictvím iniciativ analyzovaných v předchozím odstavci, pomocí podpory systematické a důkladné analýzy zkušeností a jejich obezřetné aplikace v různých prostředích. Důležitý přínos rovněž poskytnou vyšší investice Komise do koncepčních problémů týkajících se koncepce místního rozvoje a všeobecně teorií ekonomického rozvoje, na základě metodologií efektivního řízení a empirické analýzy výsledků (viz odst. V.8).

Druhý krok, zaměřený na pochopení dopadů konkrétních intervencí, vyžaduje soustředěné úsilí. V oblasti hodnocení je možno provést několik zlepšení. Zpráva je zaměřena na zlepšení, pro které je zvláště nezbytná změna a kde lze dosáhnout významných disciplinárních efektů.

Komplexní metodologické problémy, jež charakterizují používání hypotetické koncepce v rámci politiky soudržnosti (viz odst. 1.4)³⁸⁷, naznačují, že úsilí o podporu hodnocení dopadů jako jednoho ze základů metodologie politiky soudržnosti musí být zároveň vizionářské i skromné. Vizionářské, protože musí vytvářet technický, administrativní a politický impuls ke skutečnému provedení hodnocení dopadů jako důležitého zdroje informací. Skromné, protože vytváření této technické schopnosti vyžaduje čas, bez očekávání „rychlého řešení“, přičemž může poskytnout jednoznačnou odpověď na otázku, které součásti politiky soudržnosti fungují a kde.

³⁸⁷ Viz rovněž Zpráva – pracovní dokument, jejímž autorem je Morton, M. H. (2009).

Politika soudržnosti se často týká velkých programů sestávajících z řady intervencí; tyto intervence často (a měly by častěji) sestávají ze souborů různého zboží a služeb pro veřejnost; intervence jsou dle definice (nebo by měly být) přizpůsobeny jednotlivým místům. To jsou obtížné podmínky pro provádění hodnocení dopadů. Bude trvat několik let pokusů a omylů při systematickém používání metod hodnocení dopadů, než vznikne dostatečné množství výsledků, aby bylo možno vyvodit určité všeobecné závěry. Avšak časové měřítko politiky soudržnosti je dlouhodobé. A mezitím se v jednotlivých místech proces navrhování a realizace hodnocení dopadů, více než jeho vlastní výsledky, může stát nástrojem, jenž v rámci mobilizace příslušných činitelů (odst. V.6) napomáhá většímu zacílení této politiky, většímu založení na znalostech; tj. může mít relevantní disciplinární efekt.

Zkušenosti několika zemí a hodnocení provedené v rámci zpracovávání této Zprávy (kterého se zúčastnili mezinárodní experti, Hodnotící jednotka DG REGIO a hodnotitelé z několika členských států)³⁸⁸ naznačují, že podpora hodnocení dopadů jako ústřední nástroj politiky soudržnosti by měla vycházet z následujících pokynů.

- *Přísné oddělení hodnocení dopadů od použití ukazatelů.* Jak jsme viděli (odst. 1.4), výsledkové ukazatele a hodnocení dopadů řeší dva radikálně rozdílné úkoly: výsledkové ukazatele jsou nástrojem pro zaměření politických činitelů a pozornosti veřejnosti na cíle a monitoring toho, co se stalo s ukazateli cílů *během* realizace intervencí; zatímco hodnocení dopadů je nástrojem, který nám umožňuje se dozvědět, zda konkrétní intervence měly vliv na daný aspekt. Na rozdíl od dosavadní praxe (odst. II.4), tyto dvě funkce nesmí být zaměňovány.
- *Zaměření na hypotetické metody.* Existuje několik metodologií hodnocení dopadů. Prvním úkolem hodnotícího rámce politiky soudržnosti by mělo být nejen zajištění prostoru pro všechny vhodné metodologie, nýbrž rovněž podpora přeshraniční veřejné debaty na vysoké úrovni o koncepčních východiscích, omezeních, výhodách a použitelnosti různých metodologií. Kdykoli k tomu existují podmínky, měly by být použity *hypotetické* metody, pokud dopad intervencí je hodnocen porovnáním toho, co se stalo příjemcům, s tím, co se stalo „dostatečně srovnatelné“ skupině, jež nebyla vystavena této politice (hypoteticky).³⁸⁹
- *Hodnocení budoucích dopadů.* Aby byla hypotetická metoda usnadněna a učiněna efektivnější, musí být používána s ohledem na *budoucnost* (navrhování hodnocení dopadů spolu s navrhováním politiky), nikoli retrospektivně (navrhování a provádění hodnocení dopadů po navržení a realizaci politiky). Tím, že hodnocení dopadů explicitně vyjadřuje očekávané výsledky a vazby mezi prostředky a cíli, ze kterých vychází příslušná intervence, a tím, že vytváří strategii, jak se dozvědět o dopadech této politiky, může se podílet na získávání znalostí na místní úrovni a přesné

³⁸⁸ Viz Zpráva – pracovní dokument M. Mortona (2009), jež částečně čerpá z příspěvků Arianny Legovini, Alberta Martini a Roberta Walkera prezentovaných na workshopu o hodnocení dopadů. Návrhy rovněž čerpají ze slyšení o „Hodnocení dopadů veřejných politik“ prováděných Komisí (jimž předsedali Alberto Martini a Ugo Trivellato, jmenovaní Italskou radou pro sociální vědy (Consiglio italiano per le Scienze Sociali)).

³⁸⁹ Jak jsme viděli v odst. 1.4, místně podmíněné politiky poskytují hypotetické metody řešení zvláštních problémů, jež vyžadují výrazné analytické úsilí, úzký vztah mezi politickými činiteli a experty a experimentální přístup.

identifikací cílů při navrhování politiky. V tomto případě lze příslušné disciplinární efekty očekávat v krátké době, před realizací intervencí a vyhodnocením dopadů.

- *Experimentální randomizace.* Pokud jsou příjemci intervence zvoleni namátkově ze skupiny způsobilých příjemců, hodnocení dopadů je usnadněno, protože to, co se stane s těmi, kdo nebyli vystaveni dané intervenci, spolehlivě odpovídá hypotetickému hodnocení. Ačkoli randomizace není vždy vhodná nebo možná, neměla by být odmítána jako možnost pro intervence politiky soudržnosti a poté jejich hodnocení. Pokud vezmeme v úvahu, jak málo toho víme o politických dopadech, stanou se zřejmými dvě věci. Za prvé, existuje skutečná nejistota, zda intervence jsou přínosné nebo škodlivé: být vyloučen z (testované) intervence může být výhodou, přičemž nevzniká žádný morální problém při omezení intervencí na určité jednotky nebo skupiny, jež byly zvoleny namátkově (viz Kapitola I, Sloupeček I.A). Za druhé, politika soudržnosti se svou dlouhodobou perspektivou a smluvním/partnerským rámcem je vhodným politickým prostorem pro experimentování s randomizací, protože požadavek „respektování osob“ má více prostoru pro splnění (viz opět Kapitola I, Rámeček I.A). Vhodnou metodou pro prostředí politiky soudržnosti je rovněž současné přijetí určitých alternativ na různých srovnatelných místech.
- *Role Komise: centrum pro shromažďování informací a mozkové centrum.* Komise musí hrát ústřední při učinění hodnocení dopadů páteří politiky soudržnosti. Při zachování současných opatření, prostřednictvím kterých je odpovědnost za hodnocení z velké části svěřena členským státům (regionům) – jež budou muset učinit značné investice do kapacit, aby se vyrovnaly s novými úkoly – Komise učiní následující: (a) přizpůsobí své pokyny, aby přesně identifikovaly funkce ukazatelů nezávisle na hodnocení dopadů; (b) podpoří metodologickou debatu a analytické inovace; (c) podpoří používání hodnocení hypotetických dopadů v souladu s linií uvedenou shora a poskytne technickou pomoc; (d) provede pilotní studie, možná s členskými státy (regiony); a (e) vytvoří „centrum pro shromažďování informací“, EU za účelem shromažďování, třídění a zveřejňování studií prováděných v souladu s určitými kritérii. Tyto funkce již mohly být testovány v současném programovém období, přičemž v posledních měsících DG REGIO provedla určité předběžné aktivity (viz Rámeček V.A). Aby mohla vykonávat tuto novou roli, Komise musí investovat do posílení svých interních hodnotících jednotek.
- *Dostupnost dat.* Dostupnost dat je častým omezením použití hodnocení dopadů. Mnohá z nezbytných dat by mohla (nebo mohou) být shromážděna pouze v rámci procesu realizace intervencí, jejichž hodnocení mají umožnit, avšak nejsou shromážděna, protože jejich potřeba není identifikována včas. Řešení tohoto omezení by měly napomoci budoucí použití hodnocení dopadů a účast příjemců na jeho navrhování. Avšak měla by být rovněž zvážena možnost zavedení podmínky v příslušném nařízení, jež dále usnadní toto včasné rozhodnutí o shromažďování informací. Tato podmínka neučiní hodnocení dopadů „požadavkem“, aby bylo vyloučeno riziko její změny na procesní závazek, nýbrž by mohla umožnit politickým činitelům a partnerům, aby rozhodli, zda zařadit shromažďování dat pro hodnocení dopadů (a která data) mezi požadavky na danou intervenci, nebo se formálně rozhodnout, že tak neučiní.

V.8. Opětovné zaměření a posílení role Komise jako centra schopností

Zdroje odborných znalostí a dovedností Komise by měly být posíleny, aby umožňovaly poskytování efektivnější podpory členským státům při rozvoji a realizaci této politiky.

Většina návrhů uvedených v této Zprávě má relevantní důsledky pro Komisi, zvláště pro generální ředitelství, jež hrají přímou nebo nepřímou roli v politice soudržnosti. Některé funkce uvedené v předchozích odstavcích jsou (minimálně částečně) podobné současným funkcím; jiné jsou nové. Všeobecně vyzýváme Komisi, aby hrála ambicióznější a náročnější roli než dnes. Tato role vyžaduje koordinovanější a soudržnější přístup k problémům územního rozvoje, reorganizaci jejího ujednání s členskými státy, jakož i specializované lidské zdroje a schopnost vysoké důvěryhodnosti jako přísný smluvní partner i mozkové centrum. Kdyby Komise v této roli selhala, efektivnost a proveditelnost většiny návrhů by byla ohrožena. Architektura navrhovaná touto Zprávou by nevydržela. Je požadován značný politický kompromis za účelem posílení role Komise, což je úkol, který je technicky proveditelný.

Za prvé, v rámci procesu strategického plánování navrhovaného Evropského strategického rozvojového rámce (pilíř 2) je důležité, aby Komise posílila svou interní koordinaci při stanovování priorit a zajišťování soudržnosti příslušných politik a intervencí. Existují dvě ředitelství, jež již odpovídají za politiku soudržnosti (DG REGIO a DG EMPL), dvě další, jejichž podpora územního rozvoje by měla být zahrnuta do rámce politiky soudržnosti (DG AGRI – s ohledem na podporu rozvoje venkova, a DG MARE – pro územní opatření Evropského rybářského fondu) a několik dalších ředitelství, jejichž intervence mají značné územní dopady. V této Zprávě navrhujeme, aby byla zajištěna užší koordinace při navrhování strategií i při realizaci politik územního rozvoje řízených různými ředitelstvími, prostřednictvím silné skupiny na vysoké úrovni pro vzájemné služby, jíž bude předsedat generální tajemník. To je předpokladem přiměřené realizace zlepšení územní dimenze soudržnosti.

Za druhé, Komise musí zvážit na operační úrovni, jak co nejlépe vyřešit starosti členských států ohledně „administrativního rozdělení“ týkající se problémů, jež vyžadují integrovaný (nebo minimálně koordinovaný) přístup. Toto zvážení je podmínkou, aby Komise mohla přiměřeně řešit tendenci členských států ke „škatulkování“. Hlavní priority týkající se takových problémů, jako jsou inovace nebo migrace, jdou napříč odpovědnostmi několika ředitelství; existují rovněž „horizontální“ politiky týkající se takových oblastí jako je státní pomoc nebo environmentální regulace, jež mají vliv na fungování politiky soudržnosti. Ačkoli již dochází ke spolupráci mezi jednotlivými útvary, Komise musí přezkoumat svou organizační strukturu, aby umožnila lepší integraci nebo spolupráci. Souvisejícím problémem je, jak zajistit větší koordinaci a spolupráci mezi geografickými jednotkami různých ředitelství, nejen pro účely sdílení informací, nýbrž rovněž pro účely umožnění soudržnějšího administrativního přístupu ke spolupráci s orgány členských států.

Za třetí, což je nejdůležitější, komplexní dovednosti požadované pro více strategicky zaměřenou a zdokonalenou roli, jež je navrhována pro Komisi prostřednictvím této Zprávy, včetně určitých vysoce specializovaných dovedností (týkajících se klíčových priorit, ukazatelů a cílů, hodnocení dopadů, atd.), mohou být vyhodnoceny prostřednictvím krátkého přezkoumání některých klíčových funkcí svěřených Komisi:

- iniciátor strategické debaty, rozvoje koncepčního rámce, otevřeného dialogu s akademickými kruhy a experty členských států;
- zpracování Evropského strategického rozvojového rámce, včetně přehledu institucionálních zásad a volby hlavních cílů pro celou EU;
- poskytování strategického poradenství členským státům při navrhování Smluv o strategickém rozvoji a Operačních programů, zvláště s ohledem na hlavní priority;
- sjednání Smluv o strategickém rozvoji, zvláště o hlavních prioritách (ukazatele, cíle, institucionální požadavky);
- hodnocení realizace; dohoda o smlouvách o důvěře; dohled nad zvláštními podmínkami řízení; poradenství a podpora rozvoje administrativních kapacit, zvláště při vytváření/rozvoji procesů řízení a realizace;
- hodnocení – zvláště rozvoj hodnocení dopadů;
- volba hlavních ukazatelů, poradenství a monitoring kvality celkového systému ukazatelů, zpracování přehledu ukazatelů a cílů; tabulka pro bodové ohodnocení pokroku; hodnocení výsledků členských států;
- zprostředkování znalostí – usnadnění vzdělávání o této politice mezi zeměmi/regiony;
- podpora experimentálního přístupu a inovativních metodologií pro mobilizaci činitelů na místní úrovni; a
- přímé řízení inovativních územních opatření.

Je nad rámec této Zprávy hodnotit, jaké změny by měly být realizovány v příslušných generálních ředitelstvích Komise, aby dostala těmto výzvám. Avšak pokud jde o DG REGIO, jež má celkovou odpovědnost za tuto politiku, v Rámečku V.B jsou uvedeny široké oblasti opatření pro budoucí diskusi. Zvláštní důraz je kladem na ustavení specializovaných pracovních skupin na vysoké úrovni (sestavujících z úředníků patřících k různým ředitelstvím) pro hlavní priority: týmů tvořených přibližně 20 experty, jež se věnují na plný úvazek aktivitám souvisejícím se hlavními prioritami, v interakci s geografickými jednotkami, jež mají na starosti vyjednávání. Pro tento účel a pro ostatní účely je nezbytná značná investice do lidských zdrojů, doprovázená změnami interní organizace daného ředitelství. Pokud by byl přijat postup opatření plánovaných v této Zprávě, tyto změny by měly být zahájeny v roce 2010, protože dosažení jejich účinků vyžaduje čas.

Rámeček V.B: Indikativní rozvoj lidských zdrojů a organizace DG REGIO pro účely výkonu role „centra dovedností“

- *Ustavení odborných pracovních skupin pro hlavní priority* – vysoce kvalifikovaných expertů na hlavní priority (například v oblasti inovací nebo migrace), s odbornými znalostmi týkajícími se politiky, měření, institucí, atd. a schopností přizpůsobit analýzu konkrétním prostředím: z důvodu různých tematických problémů, kterých se

týká každá hlavní priorita (například v případě migrace spolu se vztahy se zeměmi mimo EU v oblasti regionálních a sociálních záležitostí, vzdělávání, zdravotnictví, atd.), by tito experti měli patřit pod různá ředitelství (například v případě migrace, rovněž pod ředitelství pro regionální politiku, zaměstnanost a sociální služby, spolu s experty na zahraniční vztahy, vzdělání, kulturu a zdravotnictví).

- *Zaškolování personálu* do koncepcí místního rozvoje, odborných témat/priorit této politiky, různých systémů/prostředí regionální politiky v členských státech a regionech, teorie a používání ukazatelů/cílů/pobídek.
- *Zdokonalení útvaru pro hodnocení* umožňující intenzivnější plán hodnocení, zvláště s ohledem na hlavní priority, zřízení centra pro shromažďování informací pro účely studií hodnocení dopadů a poskytnutí členským státům mozkového centra pro hodnocení dopadů.
- *Ustavení týmů pro administrativní podporu* – s odbornými znalostmi v oblasti veřejné správy (řídící/realizační procesy této politiky), za účelem provádění hodnocení realizace a poskytování podpory vládám členských států, pokud je to nezbytné, prostřednictvím společného řízení intervencí zaměřených na hlavní priority.
- *Zdokonalení znalostí/dovedností geografických jednotek* – „výkonných orgánů jednotlivých zemí“, s hlubokými znalostmi o daných zemích/regionech, politikách, institucionálních strukturách, tj. schopných být vysoce informovanými partnery i zprostředkovateli členských států;
- *Integrovaná organizační struktura/mechanismy* – za účelem zajištění úzké spolupráce pracovních skupin pro hlavní priority a týmů pro administrativní podporu s geografickými jednotkami, v rámci příslušného generálního ředitelství i ostatních generálních ředitelství.
- *Vytvoření výzkumného oddělení*, jehož posláním je tvořit trvalý most s akademiky a výzkumnými pracovníky této politiky na mezinárodní úrovni, zvláště v oblastech ekonomického a sociálního rozvoje, regionálních/územních/městských/venkovských/místních politik, jež jsou aktualizovány na základě teoretického a empirického pokroku a vedou k originálnímu výzkumu a zadávání výzkumu a k investicím do rozdílů, jež jsou pro dané Ředitelství důležité, neboť slouží k poskytování trvalých informací personálu tohoto Ředitelství a šíření informací.

Významné systémové změny, jež jsou plánovány v této Zprávě, budou vyžadovat podobný závazek členských států a regionů. Organizace politické odpovědnosti v rámci Komise často odráží institucionální opatření (a související překážky koordinace) na úrovni členských států. Podobně, nedostatečné znalosti a dovednosti identifikované v této Zprávě – zvláště s ohledem na komplexní politické výzvy a integrovaný rozvoj – jsou rovněž zřejmé na úrovni členských států. Investice do dovedností, jež budou činěny na úrovni členských států a regionů, jsou dalším důvodem, proč reforma, kterou prezentujeme v této Zprávě, může uspět, pouze pokud bude výsledkem značného politického kompromisu, v rámci kterého členské státy a regiony budou hrát relevantní angažovanou roli.

V.9. Řešení problémů finančního řízení a kontroly

Důležitými součástmi efektivnějšího řízení této politiky jsou vyšší efektivnost a nižší náklady regulačního kontrolního systému.

Jedním z předpokladů výkonnosti politiky soudržnosti je správnost čerpání finančních zdrojů EU. To znamená snížení finančních chyb na „minimum“, včetně chyb přímo ovlivňujících částku, jež má být vyplacena, a chyb, jež by mohly vést k tomuto výsledku.

Jak jsme uvedli v odst. II.4., náklady, které nese Komise a členské státy (s ohledem na administrativní zatížení a nejistotu) dnes nebrání značné intenzitě chyb, dle odhadu Evropského auditorského dvora (dále jen „Dvůr“). Kromě toho odhady velkých chyb se stávají, při absenci přiměřené analýzy výkonnosti a výsledků, hlavními kvantitativními informacemi, jež jsou k dispozici pro debatu v Evropském parlamentu a na veřejnosti. Vedou k pochybnostem o efektivnosti politiky soudržnosti a ohrožují postup plnění rozpočtových závazků. Komise, jež má konečnou odpovědnost za správné využívání fondů, se dostává pod opakovaný a zvyšující se tlak. Vyrovnávání se s tímto tlakem, zvýšená dozorčí role a potřeba hodnotit dodržování pravidel členskými státy zatěžují dostupné lidské zdroje a odčerpávají čas, kapacity a pobídky ředitelství Komise zaměřené na řešení strategických úkolů a monitoring výkonnosti této politiky.

Může dojít ke zlepšení na základě nových pravidel týkajících se regulačního kontrolního systému zavedených pro současné programové období, kdy členským státům je svěřena další odpovědnost za zajištění jeho správného fungování pomocí poskytnutí každoroční formální auditní záruky.³⁹⁰ Problém, jak dále zlepšit současná opatření, je rovněž předmětem několika návrhů členských států a předmětem analýzy prováděné útvary Komise na základě práce skupiny ad hoc Komise a členských států.

Prezentace návrhů týkajících se tohoto problému přesahuje rámec této Zprávy. Avšak je důležité zdůraznit, že klíčové změny navrhované touto Zprávou předpokládají řešení tohoto problému. Tyto změny předpokládají, že náklady na administrativní audit generálních ředitelství, jež mají na starosti politiku soudržnosti, budou dostatečně sníženy nebo budou považovány za další náklady, které ponese Komise jako celek, aby umožnila uvolnění přiměřených zdrojů těmito ředitelstvími na vytvoření prostoru pro pracovní skupiny řešící hlavní priority a ostatní důležité investice do lidských zdrojů. V této souvislosti je vhodné krátce přezkoumat hlavní návrhy, jež jsou předkládány.

Některé návrhy odkazují na pravděpodobně dvě hlavní příčiny kombinace vysokých marginálních nákladů na kontrolu a značných chyb. Za prvé, politika soudržnosti, z důvodu konečné odpovědnosti Komise, představuje nejdůležitější případ, kdy Komise (a Dvůr) mají možnost systematicky kontrolovat výdaje členských států: politika soudržnosti se stává „filtrem“, prostřednictvím kterého vychází najevo selhání členských států při dodržování směrnic EU – například o veřejných zakázkách nebo životním prostředí. Za druhé, víceúrovňové řízení, z důvodu četnosti pravidel a „smluv“ a z důvodu sdíleného řízení, a v případě politiky soudržnosti z důvodu četnosti úrovně kontroly, zákonitě zvyšuje nejistotu ohledně přiměřeného výkladu pravidel, a tudíž možnost výskytu chyb.

³⁹⁰ První údaje o dopadech těchto změn budou k dispozici v roce 2010.

První problém je vysvětlením žádosti některých členských států, aby se kontrolní systém politiky soudržnosti nestal příležitostí pro řešení selhání, jež souvisí s jinými, horizontálními politikami Komise. Avšak nelze očekávat, že Komise se „bude dívat jinak“, jakmile se setká s porušováním směrnic. Pokud jde o druhý problém – sdílené řízení – je v současné době řešen na úrovni EU prostřednictvím meziinstitucionální debaty s Radou, Parlamentem a Auditorským dvorem, jež byla zahájena v prosinci 2008 návrhem Komise *zvýšit přípustné riziko chyb* (nyní dvě procenta).³⁹¹ Tento návrh vychází ze Stanoviska Auditorského dvora z roku 2004, že „jakýkoli kontrolní systém je kompromisem mezi náklady na provádění kontrol určité intenzity na jedné straně a přínosem těchto postupů na straně druhé. V rámci Společenství je tímto přínosem snížení rizika, že fondy budou promrhány, a udržení rizika chyb na přípustné úrovni. Je pravděpodobné, že úroveň přípustných chyb nebo porušování bude v různých rozpočtových oblastech různá, v závislosti na nákladech na kontroly i na inherentním riziku, že transakce obsahují chyby nebo porušení.“ Poté je navrhována metodologie volby „přípustného rizika chyb“ jako hodnoty nacházející se v rozmezí „současné míry chyb, upravené s přihlédnutím k možným zlepšením [při existenci omezených nebo nevýznamných dalších nákladů] stávajících kontrol“ a „teoretickému bodu přípustného rizika“, což je odhad vycházející z údajů členských států o bodu, kdy se marginální náklady na kontrolu rovnají marginálním přínosům.

V návrhu Komise týkajícím se regionálního fondu (ERDF) je uveden příklad. Upravená současná míra chyb je odhadována na 9 procent (oproti 11 procentům), zatímco teoretický bod přípustného rizika je odhadován na 4 procenta, přičemž vyžaduje roční náklady na kontrolu ve výši přibližně 1 miliardy eur, neboli 3,5 procent celkových výdajů na politiku soudržnosti (v porovnání se současnými 0,7 procenty). Aby bylo pokryto toto velmi vysoké (teoretické) zvýšení nákladů na kontrolu, je navrhována střední hodnota skutečného ročního „přípustného rizika“ ve výši „přibližně 5 procent“. Další možností, specifickou pro několikaletou povahu výdajů politiky soudržnosti, by bylo stanovení vyšší úrovně roční přípustné hodnoty. Roční průběžné platby jsou ve skutečnosti prozatímní a stávají se definitivními při uzávěrce, kdy je určena konečná částka příspěvku Společenství na tuto politiku a kdy všechny kontrolní procesy zaměřené na zjišťování a odstraňování chyb měly možnost fungovat a tudíž snížit míru zbývajících chyb. Přípustné riziko chyb by proto mohlo být vyšší u průběžných plateb než u konečné platby.

Jsou předkládány rovněž další návrhy zaměřené na řešení problému kontroly. Jeden návrh začíná konstatováním, že důraz na porušování finančních závazků odvádí pozornost od problému výkonnosti, a navrhuje radikálně nový systém, kdy platba bude provedena na základě dosažení dohodnutých *výstupů*, nikoli důkazu o určitých nákladech. Jakmile bude potvrzena realizace výstupů, bude vyplacena dohodnutá částka veřejného financování, aniž by bylo třeba kontrolovat skutečné náklady na projekt. Ve skutečnosti nelze od tohoto návrhu očekávat žádná zlepšení, neboť mění kontrolní funkci na mnohem složitější požadavek důkazů o skutečné realizaci „dohodnutého výstupu“.³⁹² To by rovněž ponechalo otevřenou potřebu auditu souladu se směrnicemi (veřejné zakázky, atd.). Cíl výraznějšího zaměření politiky soudržnosti na výsledky se nesmí překrývat (jak je vysvětleno v odst. 1.4) s problémem zajištění efektivní a pravidelné realizace této politiky. První z těchto cílů musí

³⁹¹ Viz Komise Evropských společenství (2008g).

³⁹² Je třeba definovat standardní náklady na výstupy, což vede k problémům cenových rozdílů mezi různými místy, a dokonce (u většiny veřejných investic) k problémům vymezení kvalitativního ekvivalentu „výstupu“.

být řešen pomocí zlepšení systému ukazatelů a cílů a značné investice do hodnocení dopadů (viz pilíře 3,4 a 7).

Určitý prostor pro zlepšení mohou vytvořit různé návrhy *zjednodušení*. Zvláště může dojít k omezení efektu určitých typů nákladů (režijní náklady, atd.) u malých projektů, na základě většího používání *paušálních sazeb* nebo paušálních částek pro určité typy nebo položky výdajů.³⁹³ Zlepšení může rovněž podle některých návrhů nastat vyloučením tendence „opětovného výkladu“ dřívějších pravidel v souladu s výkladem, jenž vznikl na základě nových pravidel: to je důležité, protože v kterémkoli časovém bodě se několik programových období s různými pravidly vždy překrývá. Více nejisté je to, že na základě další decentralizace pravidel způsobilosti by mohl vzniknout jakýkoli podstatný přínos. Je třeba zvážit z právního hlediska druhou hypotézu - nahrazení národních a regionálních pravidel omezeným souborem pravidel způsobilosti na úrovni EU (zlepšených s ohledem na územní spolupráci). Rovněž byl navrhován prostor pro další aplikaci zásady proporcionality.

Dva další návrhy jsou přímo zaměřeny na vytvoření *pobídky* pro členské státy, aby zefektivnily kontrolní systém, a na *snížení jejich nákladů na audit*. V současné době jsou platební nároky obvykle hrazeny na konci období sedmi let. Proto v počátečních letech programového období členské státy nemají pobídku, aby se zabývaly problémem efektivnosti svého kontrolního systému. Je navrhováno, aby byl zaveden roční systém míry chyb, jenž by přesně odpovídal koncepci Dvora, podle které převody na členské státy přestanou být poskytovány, jakmile bude překročen limit. To bude vyžadovat, aby jednotlivé členské státy specifikovaly roční míru chyb a aby byl dohodnut příslušný limit. Druhý návrh souvisí se skutečností, že v současné době, z důvodu různých ustanovení, členské státy provádějí povinný audit podílu na projekty politiky soudržnosti, jenž přesáhne podíl na národní projekty. Mohl by být stanoven limit auditovaného podílu finančních prostředků nebo projektů.

Pokud se stane zřejmým, že ucelená kombinace shora uvedených návrhů (považovaných za proveditelné a efektivní) nedosáhne požadovaného efektu jak s ohledem na administrativní náklady auditu, tak s ohledem na jeho efektivnost, mělo by být zváženo nějaké další, obecnější řešení. Zvláště pokud EU zastává stanovisko, že – jak konstatoval Dvůr ve své Výroční zprávě za rok 2006 – „národní prohlášení, že systémy fungují, jak požadují nařízení EU, nemusí být sama o sobě zárukou zákonnosti a správnosti příslušných transakcí“, a pokud by konsolidovaný výklad nové Smlouvy (lisabonské) členským státům neumožnil mít zvýšenou odpovědnost za kontrolu, musel by být nalezen způsob snížení nebo vhodného vyúčtování³⁹⁴ administrativních nákladů na audity prováděné ředitelstvími odpovědnými za politiku soudržnosti.

V.10. Posílení politického systému kontrol a bilancí na vysoké úrovni

Je požadována politická debata na vysoké úrovni o politice soudržnosti, prostřednictvím vhodně složené Rady, za účelem stimulace strategického zaměření a výkonnosti této politiky.

³⁹³ To je součástí současného návrhu změn nařízení týkajících se ERDF a ESF pro léta 2007-2013.

³⁹⁴ Tyto náklady by mohly být považovány nikoli za náklady politiky soudržnosti, nýbrž za náklady EU jako celku (z důvodu funkce „filtru“, kterou tyto náklady plní s ohledem na všechny politiky a směrnice EU, viz odst. II.4), přičemž ředitelství, jež mají na starosti politiku soudržnosti, by mohla požadovat další lidské zdroje.

Politika soudržnosti je zdaleka nejrozsáhlejší rozvojovou politikou EU. Je rovněž velmi finančně a strategicky důležitá dle mezinárodních norem. Jak jsme ukázali v této Zprávě, rozvojová politika Spojených států sleduje podobné cíle efektivnosti a spravedlnosti, i když na základě jiné koncepce a ve větším rozsahu než politická koncepce EU, avšak neřídí se zvláštním strategickým rámcem a její řízení ve Washingtonu není tak koncentrované jako v Bruselu. Naopak politická debata celé EU o politice soudržnosti je zcela nedostatečná a velmi omezená na politické společenství, které ji provádí: administrátory, příjemce, ministry a řadu expertů.

S výjimkou doby rozpočtových jednání, jež vyvolávají značný politický zájem v rámci celé EU, široce zaměřený na finanční problémy, mosty mezi společenstvím politiky soudržnosti a „zbytkem světa“ jsou tenké. Vazba na Lisabonský program je většinou formální, zatímco neexistuje žádná vazba (s výjimkou Fondu soudržnosti) na Pakt stability a růstu. Stejně tak koncepční a metodologické pokroky, jichž bylo dosaženo v oblasti Otevřené metody koordinace, často nejsou převáděny na politiku soudržnosti. Tato politika hraje svou roli v nedávno zavedeném Plánu oživení evropské ekonomiky; rovněž hraje roli v důležitých debatách o odvětvových problémech, avšak výlučně jako zdroj financování, protože politika soudržnosti je hlavním (někdy jediným) financováním EU, jež je k dispozici. Chybí debata o tom, zda zvláštní způsob „vynakládání veřejných finančních prostředků“ - koncepce místního rozvoje aplikovaná prostřednictvím politiky soudržnosti - vytváří přidanou hodnotu v porovnání s odvětvovými nebo národními koncepcemi. A kdy a kde je efektivní. Stejný nedostatek je patrný v akademických diskusích, kdy „experti na politiku soudržnosti“ jsou často oddělováni od zbývajících částí akademických kruhů zabývajících se problémy růstu a rozvoje.

Vážná omezení týkající se dostupnosti důkazů o výsledcích politiky soudržnosti, objasněná v této Zprávě, určitě hrají důležitou roli v odrazování od veřejné debaty, stejně jako omezení týkající se systému vykazování. Brání členským státům v přezkoumání vzájemného pokroku; v projednávání výsledků Evropským parlamentem a Radou; a v politické debatě komisařů, jež mají na starosti politiku soudržnosti, s jejich kolegy komisaři. To má negativní dopady na dialog v rámci společenství politiky soudržnosti. Avšak určitou roli rovněž hraje nedostatek vhodných opatření Rady, jež by zajistila trvalou debatu na vysoké úrovni, neboť v důsledku toho nevzniká politická poptávka po včasných informacích o cílech, úkolech a výsledcích a po správném vykazování.

Cílem architektury změn navrhovaných touto Zprávou je učinit politické volby otevřenějšími pro debatu a zlepšit poskytování informací: zaměření na hlavní priority; objasnění rozdílu mezi efektivností a sociálním začleněním; zaměření smluv mezi členskými státy (regiony) a Komisí na cíle, ukazatele a úkoly; závazek dodržování systému hodnocení dopadů; optimalizace systému vykazování; a vazba na Pakt stability a růstu prostřednictvím adicionality. Tyto změny musí být doplněny o změny na straně poptávky. Musí být organizována politická debata na vysoké úrovni. Musí být zaveden účinnější systém kontrol a bilancí mezi Komisí, Evropským parlamentem a Radou.

Bodem obratu pro zajištění trvalé debaty na vysoké úrovni bude ustavení formální Rady pro politiku soudržnosti, jež bude možná podléhat Radě pro všeobecné záležitosti. Tato rada bude sestávat z národních ministrů odpovídajících za politiku soudržnosti (možná v některých

členských státech z více než jednoho ministra). Jak je tomu v současné době při neformálních schůzích ministrů, právo zastoupení by mohlo být rozšířeno na regiony federálních členských států a států se systémem přenesených pravomocí.³⁹⁵

Rada pro politiku soudržnosti by se mohla scházet dvakrát až čtyřikrát ročně a mohla by nahradit současné dvouroční neformální schůze ministrů pro regionální politiku. Její hlavní úkoly jsou následující: (a) poskytnout politické hodnocení Národních strategických rozvojových smluv, jakmile budou schváleny Komisí, jejich volby a způsobu, jak realizují Evropský strategický rozvojový rámec; (b) přezkoumat a projednat pokrok vykazovaný v přehledu ukazatelů a cílů, každoročně zpracovávaném Komisí, a (od třetího roku) v Bodovací tabulce pokroku hlavních priorit; (c) vyhodnotit obsah Strategické zprávy o výsledcích, předkládané členskými státy každý rok (od třetího roku), a souvisejících Stanovisek a Souhrnné zprávy zpracovávaných Komisí; (d) vyhodnotit konkrétní situace, kdy je nezbytná zvláštní intervence Komise;³⁹⁶ a (e) poskytnout všeobecné politické hodnocení realizace této politiky a její koordinace s ostatními politikami EU a národními politikami, se zvláštním důrazem na jejich územní dopady.³⁹⁷

Stálá Rada vydá doporučení ohledně možností volby a nedostatku možností volby a ohledně výsledků a nedostatku výsledků Komise i členských států (regionů). Její činnost bude podporována prací stálé technické skupiny nebo výboru na vysoké úrovni sestávající z služebně starších úředníků členských států (ředitelů pro regionální/územní/místní politiky). Tato skupina by mohla organizovat své aktivity prostřednictvím podskupin příslušných zemí, což by umožňovalo realizaci metodologie přezkoumání prostřednictvím kolegů.

Optimalizace smluv mezi členskými státy (regiony) a Komisí a nový systém vykazování umožní Evropskému parlamentu (prostřednictvím jeho výborů) hrát významnější roli. Parlament poskytne své názory prostřednictvím stanovisek, zvláště k Národním strategickým rozvojovým smlouvám a výročním zprávám. Na základě podmínky nového návrhu Smlouvy (lisabonské), podle které „Komise rovněž předloží Evropskému parlamentu a Radě hodnotící zprávu o financování Unie na základě dosažených výsledků“ (změněný čl. 275), ústřední roli by měla hrát Souhrnná zpráva o výsledcích politiky soudržnosti, každoročně zpracovávaná Komisí. Stejně jako v jiných oblastech této politiky, Parlament vytvoří úzké vazby s Výborem pro politiku soudržnosti.

Schůzím o vytvoření Rady by měly předcházet schůze Výboru regionů a Hospodářského a sociálního výboru, jež mohou vydat stanoviska k výročním zprávám zpracovávaným členskými státy.

³⁹⁵ Mohla by být rovněž zvažena účast Výboru regionů, možná spolu s odpovědností za zastoupení regionálních a místních orgánů a městských, venkovských a jiných sítí, a zprostředkováním dialogu s nimi.

³⁹⁶ Zvláště opatření přijatá za účelem [odstranění] nedostatků vyplývajících z Hodnocení realizace; schválení smluv s výhradou podmínek vyplývajících z nedostatečného institucionálního rámce; výsledky podrobných hodnocení výkonnosti vznikající na základě nemotivovaného nedosažení cílů; finanční sankce pro členské státy, jež v případě trvalého (dva po sobě jdoucí roky) negativního rozdílu mezi cílovými výdaji stanovenými pro finanční adicionalitu a skutečnými výdaji neprokáží, že tento deficit není důsledkem vyrovnaní úmyslného snížení daní danou zemí s limity stanovenými Paktem stability a růstu.

³⁹⁷ Pokud jde o tento problém, viz opět dokument přijatý ministry odpovědnými za územní plánování a politiku soudržnosti (na schůzi organizované francouzským předsednictvím v listopadu 2008 v Marseille).

Zde navrhovaná architektura musí být vybudována postupně, počínaje tímto programovým obdobím. Existuje možnost vytvořit neformální skupinu na vysoké úrovni a udělit jí funkci strategického vyhodnocení a přezkoumání výsledků současné politiky na základě omezenějšího toku informací, jež jsou nyní k dispozici. To by samo o sobě představovalo krok vpřed, protože v současné době existují pouze dvě regulérní možnosti setkávání administrátorů členských států: Pracovní skupina pro strukturální opatření; a Výbor pro koordinaci fondů, jenž se zabývá hlavně správními problémy, realizačními pravidly a programovými rozhodnutími. Mohly by být otestovány nové metodologie a tato skupina by se mohla účastnit debaty o návrhu nové strategie, po Páté zprávě o soudržnosti, s využitím výsledků skupiny pro místní politiku popsané v odst. V.2.

Konečně, posílení strategické debaty evidentně vyžaduje účast každého členského státu. V tomto ohledu je problémem, že odpovědnost za rozvoj a politiku soudržnosti v zemích EU je často rozdělena mezi různé vládní orgány a oblasti politiky, a mezi národní a subnárodní úroveň, jež jsou nedostatečně nebo nedůsledně koordinovány. Výbory pro monitoring politiky soudržnosti – jejichž cílem původně bylo zajišťovat strategický dohled nad programy – jsou obvykle zahlceny administrativními a technickými problémy. Proto je třeba zvážit možnost, že každý členský stát ustaví národní strategické fórum na vysoké úrovni (pokud již neexistuje) – na politické a administrativní úrovni – za účelem zajištění strategického dohledu nad politikou soudržnosti, zvláště nad rozvojem strategického hodnocení národních politik územního rozvoje, rozvojem národních/regionálních strategických programů, hodnocením výkonnosti a koordinací příspěvků k debatám na úrovni EU.