

## VYBRANÁ TÉMATA

1/2011

### **Budoucnost politiky soudržnosti (kohezní politiky)**

**Ing. Josef Palán**

prosinec 2010

## **Budoucnost politiky soudržnosti (kohezní politiky)**

Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti patří mezi oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států. Je uskutečňována na úrovni EU a na úrovni členských států a vztahují se na ni obecné zásady subsidiarity a proporcionality. Obecné cíle politiky soudržnosti (posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti; snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů; snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů) jsou pro členské státy i Unii závazné. Těmto cílům musí členské státy přizpůsobovat své hospodářské politiky, které navzájem koordinují. Unie je povinna dosahování těchto obecných cílů finančně podporovat.

Čl. 175 Smlouvy o fungování Evropské unie ukládá Komisi předložit každý třetí rok zprávu o soudržnosti Unie a o účinnosti finančních prostředků. V rámci této zprávy Komise může předložit návrhy na úpravy stávajících právních předpisů nebo návrhy na nová opatření, která povedou k posílení soudržnosti Unie.

Komise dne 10. listopadu 2010 zveřejnila **Pátou zprávu o hospodářské, sociální a územní soudržnosti**, ve které konstatuje, že politika soudržnosti EU významně přispěla k růstu, prosperitě a vyváženému rozvoji v celé EU. Zpráva obsahuje rozsáhlé hodnocení situace a trendů, co se týče hospodářství, sociálních věcí a životního prostředí v regionech EU. Představuje přínosy politiky soudržnosti pro všechny regiony ve formě přímých investic i nepřímých obchodních přínosů, stejně jako její působení ve prospěch plnění celoevropských priorit, jako je ochrana životního prostředí, výzkum a inovace. Přes všechny tyto přínosy však mezi regiony EU přetrvávají rozsáhlé hospodářské rozdíly. Zpráva ukazuje zarážející regionální rozdíly v různých oblastech, od produktivity, přes úmrtnost dětí až po zranitelnost vůči změně klimatu. Opírá se o poznatky ze současného a z minulých programových období i o diskuse se širokým spektrem zúčastněných stran.

Závěry zprávy obsahují představy Komise o budoucnosti politiky soudržnosti. Komise představuje své náměty na reformu politiky soudržnosti, která má být založena na úzkém provázání s cíli strategie Evropa 2020, což představuje strategičtější přístup k politice soudržnosti.

Vzhledem k zásadním hospodářským a sociálním změnám, k nimž došlo během posledních let, se ovšem politika soudržnosti musí vypořádat s novými zásadními otázkami. V širší souvislosti s revizí rozpočtu EU **zpráva zdůrazňuje, že budoucí investice do soudržnosti musí být těsně spjaty s naplňováním cílů strategie Evropa 2020**. Zpráva také navrhuje zavést mnohem přísnější podmínky a zároveň výraznější pobídky, aby bylo zajištěno účinné využívání finančních prostředků věnovaných na politiku soudržnosti.

Komise je názoru, že reforma politiky soudržnosti by se měla zejména zaměřit na:

- zvýšení přínosu politiky soudržnosti pro Evropu;
- posílení řízení;
- účinnější a jednodušší prováděcí systém;
- celkovou strukturu politiky soudržnosti.

Komise ve svém sdělení k reformě rozpočtu EU (zveřejněno dne 19. října 2010) vytyčila **nový strategický programový přístup pro politiku soudržnosti** směřující k těsnějšímu provázání jednotlivých politik EU, aby mohla být splněna strategie Evropa 2020 a integrované hlavní směry. Tento přístup by měl obsahovat následující prvky:

- **společný strategický rámec** přijatý Komisí a převádějící úkoly a cíle strategie Evropa 2020 na investiční priority. Rámec by zahrnoval Fond soudržnosti, Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský rybářský fond;
- **smlouvu o partnerství pro rozvoj a investice**, která by na základě společného strategického rámce určovala investiční priority, přidělování vnitrostátních prostředků a prostředků z rozpočtu EU na prioritní oblasti a programy a obsahovala dohodnuté podmínky a cíle, jakých má být dosaženo. Tato smlouva by se týkala politiky soudržnosti. Aby byla hospodářská, sociální a územní soudržnost podporována kompaktním a jednotným způsobem, mohlo by být užitečné rozšířit působnost smlouvy také na jiné politiky a finanční nástroje EU. Uvedená **smlouva by byla uzavírána mezi členskými státy a Komisí** a rovněž by obsahovala popis koordinace využívání prostředků EU na vnitrostátní úrovni;
- **operační programy**, které by byly hlavním nástrojem řízení a převáděly by strategické dokumenty na konkrétní investiční priority zároveň se stanovením jasných a měřitelných cílů, což by mělo přispět k dosažení vnitrostátních cílů stanovených v rámci strategie Evropa 2020.

Komise je názoru, aby členské státy a regiony koncentrovaly zdroje EU a zdroje členských států na dohodnuté priority EU. Lze toho dosáhnout tak, že **bude stanoven omezený počet priorit evropského významu** a ty budou prostřednictvím strategie Evropa 2020 propojeny s cíli odvětvové politiky. Od více rozvinutých regionů by se mohlo požadovat, aby přidělily celý finanční příděl na dvě nebo tři priority, zatímco méně rozvinuté regiony by mohly věnovat své větší zdroje na širší paletu priorit.

Komise hodlá na podporu nového systému správy ekonomických záležitostí **zavést nová ustanovení o podmíněnosti**, čímž by se vytvořily pobídky k provádění reforem. Po členských státech by bylo požadováno provedení reforem potřebných k zajištění účinného využívání finančních prostředků v oblastech přímo souvisejících s politikou soudržnosti.

Komise chce rozšířit použití finančních sankcí a pobídek souvisejících s Paktem o stabilitě a růstu, které byly dosud omezeny pouze na Fond soudržnosti, i na zbývající části rozpočtu EU, aby fungovaly jako doplňkový prostředek k zajištění respektování klíčových makroekonomických podmínek v rámci nápravné složky paktu. Pro případy nedodržení pravidel paktu by měly být vytvořeny pobídky v podobě pozastavení nebo zrušení vyplácení části současných nebo budoucích prostředků z rozpočtu EU, aniž by přitom byli dotčeni koneční příjemci financování z fondů EU. Prostředky, jejichž vyplácení bylo zrušeno, by zůstaly v rozpočtu EU.

Komise chce přehodnotit zásady spolufinancování politiky soudržnosti a případně výši spolufinancování odstupňovat tak, aby lépe odrážela úroveň rozvoje, přidanou hodnotu EU, druhy opatření a příjemce.

Komise zvažuje zavedení nového nástroje v politice soudržnosti, tzv. **výkonnostní prémie**, část rozpočtu na politiku soudržnosti by byla vyhrazena a přidělována během přezkoumání v polovině období těm členským státům a regionům, jejichž programy nejvíce přispěly ve srovnání s počátečním stavem k plnění cílů a úkolů strategie Evropa 2020.

Komise chce, aby členské státy a regiony více využívaly nové formy financování investic (návrtné půjčky, revolvingové formy financování) v rámci politiky soudržnosti.

V rámci posílení řízení politiky soudržnosti chce Komise klást důraz na územní dimenzi. Chce vytvořit **městskou agendu**, v níž budou přesněji určeny prostředky na řešení problémů měst. V rámci územní dimenze by se měly **vytvářet nové makroregionální strategie a posilovat význam koncepcí místního rozvoje**.

Komise je názoru, že regulační rámec politiky soudržnosti by měl umožňovat **větší flexibilitu** v sestavování operačních programů, aby se mohly lépe zohledňovat přírodní a zeměpisné aspekty rozvojových procesů. Programy by pak mohly být sestavovány a řízeny nejen na národní a regionální úrovni, ale například i na úrovni skupin několika měst nebo povodí a přímořských oblastí.

Komise hodlá zavést účinnější a jednodušší prováděcí systém politiky soudržnosti. Je názoru, aby orgán zodpovědný za řízení programů politiky soudržnosti každoročně předkládal tzv. prohlášení řídicího subjektu o věrohodnosti, k němuž by byla přiložena roční účetní závěrka a výrok nezávislého auditora. Dále chce zavést postup periodického schvalování účetní závěrky, který by vycházel z výročního prohlášení řídicího subjektu.

Ke snížení administrativní zátěže Komise chce provést sjednocení pravidel způsobilosti výdajů pro všechny oblasti politiky, finanční nástroje a fondy.

Komise je názoru, aby projekty byly prováděny v rozumném časovém rámci a chce u všech programů **uplatňovat systém „N+2“** kromě prvního roku a odstranit všechny výjimky a odchylky od tohoto systému.

Komise je názoru, že všechny regiony a členské státy by měly mít nárok na podporu z politiky soudržnosti. Tato podpora by se lišila v závislosti na stupni jejich hospodářského rozvoje (vyjádřeného v HDP na obyvatele), čímž jsou jasně odlišeny „méně“ a „více“ rozvinuté regiony. V zájmu snadnějšího přechodu mezi těmito dvěma kategoriemi regionů Komise dává na zvažení zavést novou přechodnou kategorii regionů. Dále Komise dává na zvažení, zda upravit zaměření Evropského sociálního fondu v zájmu zajištění splnění cílů a úkolů strategie Evropa 2020.

Touto zprávou Komise zahajuje debatu o tom, jak formulovat politiku soudržnosti po roce 2013. Komise připravuje **Páté fórum o soudržnosti**, které se bude konat v Bruselu ve dnech 31. ledna a 1. února 2011 a které bude vhodnou příležitostí k prodiskutování uvedených námětů na reformu politiky soudržnosti. Při přípravě návrhů právních předpisů týkajících se politiky soudržnosti po roce 2013 bude Komise brát zřetel na výsledky debaty a na obdržené připomínky k reformě politiky soudržnosti.

Komise hodlá ihned po přijetí nového víceletého finančního rámce v roce 2011 předložit balíček návrhů právních předpisů týkajících se politiky soudržnosti po roce 2013.

### **Pozice vlády ČR k politice soudržnosti**

V programovém prohlášení vlády je uvedeno, že *„Česká republika bude prosazovat sebevědomou, aktivní, realistickou a čitelnou politiku v Evropské unii. Jejím základem bude aktivní vyhodnocování dění v EU a následné intenzivní koordinované prosazování zájmů ČR v jednotlivých politikách“* a že *„vláda připraví návrh systému institucionálního zajištění implementace operačních programů v programovém období 2014-2020, s důrazem na jejich provázanost a koordinaci. Vláda bude věnovat velkou pozornost přípravě a vyjednání podmínek pro čerpání evropských fondů v budoucím programovém období po roce 2013“*.

Na jednání vládního Výboru pro EU dne 1. prosince 2010 byl **vzat na vědomí „Základní návrh Rámcové pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU“** a bylo uloženo ministru pro místní rozvoj předložit řádnou Rámcovou pozici k budoucnosti kohezní politiky EU do 26. ledna 2011.

V „Základním návrhu Rámcové pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU“ v části:  
**Evropská přidaná hodnota kohezní politiky a vazba na Strategii EU 2020**

**Vláda ČR podporuje:**

- pokračování silné kohezní politiky, která sehrává nezastupitelnou roli podporou méně vyspělých regionů a členských států, které nedisponují dostatečnými prostředky pro financování svého rozvoje a mohou tak prostřednictvím kohezní politiky lépe využívat výhod vnitřního trhu EU a přibližovat svoji úroveň vyspělosti k bohatším regionům EU;
- kohezní politiku jako jeden z významných nástrojů pro dosahování cílů Strategie Evropa 2020, její intervence by však měly být stanoveny na základě potřeb členských států a regionů a nikoliv primárně podle jejich souladu s cíli Strategie Evropa 2020;
- názor, že kohezní politika již přispívá, z hlediska cílů Strategie Evropa 2020, nejen k začleňujícímu, ale rovněž k inteligentnímu i udržitelnému růstu;
- integrující charakter kohezní politiky jako výhodu, kdy zacílené intervence směřované do určitého území vedou k rozvoji a aktivaci potenciálu jednotlivých regionů, posílení jejich konkurenceschopnosti a ke snižování rozdílů; tímto způsobem je také zajištěno efektivnější využití finančních zdrojů;
- koncentraci intervencí kohezní politiky především na modernizaci ekonomiky, rozvoj znalostního potenciálu společnosti a využívání inteligentních řešení - evropské fondy by neměly sloužit prosté obnově a opravě infrastruktury nebo financování nesystémových opatření;
- možnost využít prostředky také na dobudování základní infrastruktury jako předpokladu růstu a posilování konkurenceschopnosti;
- využití prostředků kohezní politiky také na systematické zvyšování efektivity institucí a profesionalizaci veřejné správy, protože dobře fungující institucionální rámec je klíčovou podmínkou efektivního nakládání s veřejnými prostředky.

### **Vláda ČR nesouhlasí:**

- s návrhy vedoucími k možnému vyčlenění určitých oblastí či finančních nástrojů (např. sociální soudržnosti, zaměstnanosti, dopravy, vzdělávání, výzkumu a vývoje) z kohezní politiky směrem k jejich „sektorizaci“, což by mohlo vést k zásadnímu potlačení úlohy kohezní politiky;
- s návrhy na definování priorit kohezní politiky na úrovni EU, které by byly povinné pro všechny členské státy a regiony.

### **Architektura kohezní politiky**

#### **Vláda ČR podporuje:**

- zachování sedmiletého cyklu programování i pro příští období, neboť to vytváří stabilní prostředí pro realizaci střednědobých strategií a programů a současně umožňuje uskutečnit střednědobé hodnocení a případnou revizi cílů v polovině období;
- současná kritéria pro stanovení způsobilosti regionů založená na HDP, resp. HND, která představují v současnosti nejlepší statisticky podchycené indikátory, včetně zachování dosavadní výše obou kritérií, tj. 75 % HDP/obyvatele v PPS pro způsobilost regionů cíle Konvergence a 90 % HND/obyvatele v PPS pro způsobilost států čerpat z Fondu soudržnosti;
- výpočet národních alokací reflektující míru zaostalosti společný pro všechny nástroje kohezní politiky (Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti);
- vyšší míru či minimálně zachování stávající koncentrace evropských prostředků na současný cíl Konvergence - u vyspělejších regionů (mimo cíl Konvergence) by měla zůstat zachována nižší míra spolufinancování a odlišné tematické zaměření intervencí;
- návrhy na stanovení spravedlivého a jednoduchého režimu pro přechodné regiony, přechodný režim by měl být založen na degresivní intenzitě podpory a měl by být určen pouze pro úspěšně konvergující regiony, které v referenčním období nově nesplní kritérium méně vyspělého regionu;
- nutnost zohlednění specifické situace hospodářsky vyspělých center v některých zaostalejších členských státech, které plní roli růstového pólu i pro ostatní regiony, a

návrh na zavedení geografické flexibility spočívající v možnosti využití evropských prostředků určených pro méně vyspělá území také v bohatších regionech daného státu v případě, že tyto intervence budou mít příznivý dopad i na rozvoj zaostávajících regionů;

- zachování současné koncepce cíle Evropská územní spolupráce, včetně zachování jeho stávajícího podílu na alokacích kohezní politiky EU s důrazem na oblast přeshraniční spolupráce;
- roli makroregionálních strategií spočívající především v integraci všech politik (nejen kohezní) na určitém území při zachování principu rozpočtové, institucionální i legislativní neutrality.

### **Kondicionality**

#### **Vláda ČR podporuje:**

- zavedení makroekonomických kondicionalit (vazba mezi Paktem stability a růstu/Konvergenčním programem a kohezní politikou) pouze v případě, že budou zahrnovat všechny politiky EU v rámci sdíleného řízení (tzn. prostředky na kohezní politiku a na společnou zemědělskou politiku), bude zajištěn rovnoměrný dopad na všechny členské státy a zachován preventivní charakter opatření;
- zaměření na výsledky intervencí kohezní politiky EU spíše než na pouhou formální správnost použitých postupů;
- význam procesu přípravy programů a jejich následné vyjednávání s Evropskou komisí jako efektivnějšího nástroje než vytváření umělých propojení s cíli Strategie Evropa 2020 nebo povinný earmarking;
- spíše takový přístup, který využívá pozitivní výkonnostní stimuly a pobídky, a to na národní úrovni, před uplatňováním dodatečných sankcí, které by měly kontraproduktivní dopad na členské státy.

#### **Vláda ČR nesouhlasí:**

- se zvyšováním administrativní zátěže kladené na konečné příjemce, které by mohlo způsobit vytváření dalších nových podmínek pro implementaci kohezní politiky, již v současné době regulované mnoha dalšími pravidly;



- se zaváděním kondicionality pro čerpání prostředků z fondů kohezní politiky EU ve vztahu k realizaci strukturálních a institucionálních reforem a případně k včasnému přijímání legislativy, neboť zpravidla nemají úzkou a přímou souvislost s intervencemi ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti; institucionální a strukturální reformy spadají obecně plně do kompetence členských států; nemohou být proto podmiňovány ze strany EU.
- s návrhem Komise na zavedení výkonnostní rezervy na úrovni EU, která by představovala bonus pro členské státy a regiony úspěšně plnící cíle Strategie Evropa 2020, protože je velmi obtížně přijatelné vázání úspěchu v rámci kohezní politiky pouze na cíle této Strategie; stanovení evropské rezervy by také mohlo vést k tomu, že by si členské státy stanovovaly málo ambiciózní cíle s vidinou získání dodatečných alokací; navíc není zřejmé, jakým způsobem by se pokrok států kvantifikoval.

### **Zjednodušení modelu implementace**

#### **Vláda ČR podporuje:**

- změny vycházející ze silných stránek stávajícího systému, který se projevuje dobrými výsledky. Systém nově navrhovaný Evropskou komisí, vedený snahou o sjednocení se systémem Společné zemědělské politiky, nevychází z evaluací, analýz a jiných podkladů, které by prokázaly přidanou hodnotu navrhovaných změn oproti stávajícímu systému;
- koncentraci na omezené množství priorit. Tento princip by měla respektovat i architektura operačních programů, ale vymezené věcné priority by však měly zároveň umožňovat intervence do území a reflektovat tak diverzitu regionů s ohledem na vnitřní procesy a územní funkční vazby;
- v souvislosti s posíleným zaměřením intervencí kohezní politiky na výsledky (a tím i kvalitu projektů) a nikoliv pouze na finanční absorpci. Realistické nastavení pravidla automatického zrušení závazku, které nepovede k preferenci jednoduchých projektů a tím snížení efektivity (jako by hrozilo např. u plošného zavedení pravidla N+2); flexibilní aplikaci tohoto pravidla, a to např. na národní úrovni (nikoli tedy na úrovni programů) s případným rozdělením závazku na první rok implementace (rok 2014) do dalších let;

- zjednodušení a zpřehlednění principu ověřování adicionality. V současném způsobu jejího ověřování spočívá dodatečná administrativní zátěž, která i díky různým metodikám výpočtu v jednotlivých zemích EU nepřináší očekávaný výsledek;
- využití nástrojů finančního inženýrství, které ČR vnímá jako prostředek pro potenciálně efektivnější využití prostředků kohezní politiky; nicméně tyto nástroje jsou vhodné pouze pro některé typy podporovaných projektů; proto je nutné v budoucím období zachovat i grantovou podobu podpory; stěžejní podmínkou pro hladkou implementaci nástrojů finančního inženýrství je stabilní legislativní rámec zohledňující specifika těchto nástrojů (Nařízení Rady a Nařízení Komise).

Lze předpokládat, že finální verze rámcové pozice k politice soudržnosti EU po roce 2013 bude na vládní úrovni přijata počátkem února 2011.

*Prameny:*

*Závěry páté zprávy o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: budoucnost politiky soudržnosti, KOM(2010) 642 v konečném znění;*

*Sdělení Komise Přezkum rozpočtu EU, KOM(2010) 700 v konečném znění;*

*Usnesení Výboru pro EU č. 39 ze dne 1. prosince 2010;*

*Základní návrh Rámcové pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU ze dne 29. Listopadu 2010.*