

# Pátá kohezní zpráva Evropské komise

Petr Zahradník

EU Office České spořitelny

**EU OFFICE**

Česká spořitelna, a.s.

Olbrachtova 1929/62

140 00 Praha 4

tel.: +420 956 718 012

fax: +420 224 641 301

[EU\\_office@csas.cz](mailto:EU_office@csas.cz)

<http://www.csas.cz/eu>

**Jan Jedlička**

+420 956 718 014

[jjedlicka@csas.cz](mailto:jjedlicka@csas.cz)

**Petr Zahradník**

+420 956 718 013

[pzahradnik@csas.cz](mailto:pzahradnik@csas.cz)

**Alena Smolíková**

+420 956 718 012

[asmolikova@csas.cz](mailto:asmolikova@csas.cz)

## Obsah:

Úvod.....	3
Zvýšení přínosu kohezní politiky pro Evropu .....	3
Posílení řízení .....	7
Účinnější a jednodušší prováděcí systém.....	8
Celková struktura kohezní politiky a další kroky .....	9

## Úvod

Evropu čeká nelehký úkol. Musí se dostat z hluboké krize a snížit nezaměstnanost a chudobu a zároveň přejít na nízkouhlikovou ekonomiku. Pro splnění tak ambiciózního úkolu musí rychle konat v mnoha oblastech, a právě proto Evropská rada přijala Strategii Evropa 2020. Aby Evropa uspěla, svou úlohu budou muset sehrát evropská, národní, regionální i místní úroveň. Kohezní politika by v tomto náročném období měla nadále sehrávat klíčovou úlohu, aby zajišťovala inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a zároveň prostřednictvím zmenšování regionálních rozdílů podporovala harmonický rozvoj Unie a jejích regionů.

Kohezní politika významně přispěla k rozšíření růstu a prosperity uvnitř Unie při současném zmenšování hospodářských, sociálních a územních rozdílů. Pátá kohezní zpráva ukazuje, že tato politika vytvořila nová pracovní místa, navýšila lidský kapitál, vybudovala kritickou infrastrukturu a zlepšila ochranu životního prostředí, zejména v méně rozvinutých regionech. Bez kohezní politiky by rozdíly byly nepochybně větší. Přetrvávající sociální účinky krize, poptávka po inovacích plynoucí z nárůstu problémů celosvětového významu a nutnost maximálně využít každé euro z veřejných výdajů si však vyžadují ambiciózní reformu politiky.

Jak je uvedeno ve Sdělení Evropské komise k revizi rozpočtu EU, je třeba pokročit zejména v těchto klíčových oblastech:

- soustředit zdroje především na splnění úkolů a cílů ze Strategie Evropa 2020;
- zavázat členské státy k provádění reforem, které jsou zapotřebí pro účinné fungování politiky;
- zlepšit účinnost politiky při zvýšeném důrazu na dosahování výsledků.

Výslovné propojení kohezní politiky se Strategií Evropa 2020 nabízí opravdovou příležitost: nadále pomáhat chudším regionům EU dohnat zpoždění, usnadnit koordinaci politik EU a učinit z politiky soudržnosti hlavní motor, který bude umožňovat růst celé EU – a to i z hlediska kvality – a současně věnovat pozornost závažným společenským problémům, jako je stárnutí obyvatelstva a změna klimatu. Při tom je samozřejmě nutné detailně respektovat potřeby především podrozvinutých zemí a regionů, které stále dovršují konvergenční proces; tyto potřeby mohou být specifické a mohou být vnímány jako příprava na řešení výzev spojených se Strategií EU 2020.

S těmito závěry Evropská komise zahájila veřejnou konzultaci o budoucnosti kohezní politiky. Bude se vycházet z množiny otázek k hlavním myšlenkám reformy politiky. V další části příspěvku následují části, postupně se zabývající tím, jak politiku zefektivnit a zlepšit její dopad, aby zvyšovala evropskou přidanou hodnotu, jak lze ještě zlepšit řízení politiky a jak lze zjednodušit prováděcí (implementační) systém.

## Zvýšení přínosu kohezní politiky pro Evropu

Přidaná hodnota kohezní politiky je opakovaně předmětem diskusí politiků, akademiků a dalších zúčastněných stran. Někteří tvrdí, že kohezní politika je jen volně spojena s prioritami EU, že zdroje přidělované jednotlivým oblastem příliš rozmělnuje a že lze jen stěží měřit její účinky. Ačkoliv zpráva ukazuje, že kohezní politika přispěla k hospodářskému a sociálnímu rozvoji regionů a blahobytu obyvatel, Evropská komise tuto kritiku bere velmi vážně.

Další reformy kohezní politiky by se proto při zachování jejího celkového cíle měly snažit orientovat politiku na výsledky a provést kroky nutné pro jejich dosahování, a to při současném omezování byrokracie a zjednodušování každodenního řízení politiky.

### Posílení strategického plánování

Kohezní politika je již podstatně sladěna s Lisabonskou strategií, a to zejména prostřednictvím vyčleňování finančních prostředků. Míra tohoto sladění ovšem není dostatečná kvůli rozdílům v řízení těchto dvou strategických procesů. Do budoucna lze udělat víc pro to, aby politika soudržnosti více korespondovala se Strategií Evropa 2020. To vyžaduje především jasné pokyny na evropské úrovni a strategičtější přístup k vyjednávacímu procesu a navazujícím krokům.

Sdělení k revizi rozpočtu EU vytyčilo nový strategický programový přístup pro kohezní politiku směřující k těsnějšímu provázání jednotlivých politik EU, aby mohla být splněna Strategie Evropa 2020 a integrované hlavní směry. Tento přístup by obsahoval následující prvky:

- Společný strategický rámec (SSR) přijatý Komisí a převádějící úkoly a cíle Strategie Evropa 2020 na investiční priority. Rámec by zahrnoval Kohezní fond, 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 kohezní politiky. Aby byla hospodářská, sociální a územní koheze podporována kompaktním a jednotným způsobem, mohlo by být užitečné rozšířit působnost Smlouvy také na jiné politiky a finanční nástroje EU. Uvedená Smlouva vzejde z diskusí mezi členskými státy a Evropskou komisí o strategii rozvoje obsažené v jejich národních programech reform. Rovněž by obsahovala popis koordinace využívání prostředků EU na vnitrostátní úrovni.
- Operační programy (OP), které by byly, stejně jako v současném období, 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.

Načasování předkládání výročních zpráv sledujících pokrok v plnění cílů by bylo sladěno s řídicím cyklem Strategie Evropa 2020. Na tomto základě by se odehrávala pravidelná politická debata v příslušných útvech Rady a výborech Evropského parlamentu, která by zlepšila transparentnost, zodpovědnost a hodnocení účinků politiky soudržnosti.

Zvláštní dopad na politiku soudržnosti mají tři návrhy obsažené ve sdělení k revizi rozpočtu EU:

- a) soustředování finančních zdrojů - zvýšení koncentrace,
- b) systém podmínek a pobídek
- c) zaměření se na výsledky.

#### **a) Zvýšení tematické koncentrace**

Hodnocení ex post týkající se kohezní politiky vedla k závěru, že k dosažení kritického množství a viditelného dopadu je zapotřebí větší koncentrace prostředků. V budoucnu tudíž bude nezbytné zajistit, aby členské státy a regiony dokázaly soustředit unijní a vnitrostátní prostředky na malý počet priorit, jež odpovídají jejich specifickým problémům, s nimiž se potýkají. Toho by mohlo být dosaženo tím, že by předpisy upravující kohezní politiku obsahovaly seznam tematických priorit odkazujících se na priority, integrované hlavní směry a stěžejní iniciativy Strategie Evropa 2020.

V závislosti na objemu vkládaných finančních prostředků EU by se země a regiony musely zaměřit na více či méně priorit. Po členských státech a regionech přijímajících méně finančních prostředků by tudíž bylo požadováno, aby celou dostupnou finanční částku přidělily na dvě nebo tři priority, zatímco ty, které by obdržely větší finanční podporu, by si jich mohly stanovit více. Některé priority by byly povinné.

Tematická koncentrace by zároveň členským státům a regionům neměla bránit v experimentování a financování inovačních projektů. Lze uvažovat také o samostatném financování pro zvláštní cílové skupiny nebo experimentální přístupy (např. místní rozvoj), které by mohlo mít podobu celkových grantů.

#### **b) Zvýšení výkonnosti pomocí podmínek a pobídek**

Finanční a hospodářská krize Evropskou komisí přiměla k navržení opatření ke zlepšení správy ekonomických záležitostí Unie. Zdravé makroekonomické politiky, příznivé mikroekonomické prostředí a silné institucionální rámce jsou nutnými předpoklady vytváření pracovních míst, povzbuzení růstu, snižování sociálního vyloučení a dosažení strukturálních změn.

O kohezní politice to platí ještě ve větší míře, neboť její účinnost z velké části závisí na hospodářském prostředí, v němž je uplatňována. Lze tudíž posílit vazby mezi kohezní politikou a rámcem hospodářské politiky Unie.

Zaprvé, na podporu nového systému správy ekonomických záležitostí by byla zavedena nová ustanovení o podmíněnosti, čímž by se vytvořily pobídky k provádění reform. Po členských státech by bylo požadováno provedení reform potřebných k zajištění účinného využívání finančních prostředků v oblastech přímo souvisejících s kohezní politikou, např. v oblasti ochrany životního prostředí, systémů flexikurty, vzdělání nebo výzkumu a inovací. Pro každou z tematických priorit by Společný strategický rámec (SSR) stanovil klíčové principy, jimiž by se financování řídilo. Tyto principy musí ponechat prostor pro přizpůsobení vnitrostátním a regionálním podmínkám. Jejich hlavním účelem by bylo pomáhat zemím a regionům vypořádat se s problémy, které se v minulosti ukázaly jako obzvláště důležité pro uplatňování kohezní politiky. Tyto principy by se mohly vztahovat např. k provádění konkrétních právních předpisů EU, financování strategických projektů EU nebo správních, hodnotících a institucionálních kapacitě.

Na tomto základě by na začátku programového cyklu byla v programových dokumentech (tj. ve Smlouvách o partnerství pro rozvoj a investice a operačních programech) s každým členským státem, případně regionem (v závislosti na institucionálním kontextu) sjednána konkrétní závazná podmíněnost pro oblasti přímo související s kohezní politikou při současném zachování koordinovaného postupu se všemi příslušnými politikami EU. Jejich splnění by bylo předpokladem pro výplatu finančních prostředků na kohezi buď na začátku programového období, nebo během hodnocení, v němž by Evropská komise hodnotila pokrok v plnění dohodnutých reforem.

Pro upevnění strukturálních změn, podporu růstu, vytváření pracovních míst a snížení sociálního vyloučení je klíčové dokončit institucionální reformu, především pak snížit regulační a administrativní zatížení pro podniky nebo zlepšit státem poskytované služby. Tak jako dosud budou tato opatření doplňována podporou v rámci kohezní politiky s cílem dosáhnout rozvoje správní a institucionální kapacity a účinného systému řízení. Toto by mělo být dostupné všem členským státům a regionům.

Zadruhé, finanční sankce a pobídky související s Paktem stability a růstu byly dosud omezeny pouze na Kohezní fond. Evropská komise navrhla rozšířit jejich použití také na zbývající části rozpočtu EU, aby fungovaly jako doplňkový prostředek k zajištění respektování klíčových makroekonomických podmínek v rámci nápravné složky Paktu stability a růstu. 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.

Stále v širší souvislosti se správou ekonomických záležitostí EU by mělo být reformováno ověřování dodržování zásady adicionality formou jeho navázání na systém ekonomického dohledu EU. K tomuto účelu by měly být použity ukazatele již obsažené v programech stability a v konvergenčních programech, které členské státy Evropské komisi každoročně předkládají. Spolufinancování je jednou ze základních zásad kohezní politiky zajišťující odpovědnost za její provádění přímo v daném místě. Jeho výše by měla být přehodnocena a případně odstupňována tak, aby lépe odrážela úroveň rozvoje, přidanou hodnotu EU, druhy opatření a příjemce.

Nakonec je třeba prozkoumat i jiné nástroje, které by mohly dále zvýšit účinnost kohezní politiky. K povzbuzení pokroku při plnění cílů Strategie Evropa 2020 a souvisejících vnitrostátních cílů a úkolů by na úrovni EU například mohly být vytvořeny prostředky na výkonnostní prémie: vymezená část rozpočtu na kohezi 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. Zkušenosti získané během současného období rovněž prokazují, že Evropská komise potřebuje určité prostředky na přímou podporu experimentování a vytváření sítí, obdobně jako v případě inovačních opatření v předchozích programových obdobích.

### c) Zlepšení hodnocení, výkonu a výsledků

Kvalitnější a lépe fungující systémy monitorování a hodnocení jsou zásadním předpokladem pro přechod na strategičtější a na výsledky zaměřený přístup ke kohezní politice. Takový posun by podpořilo provedení určitého počtu změn.

Zprv, východiskem pro přístup zaměřený na výsledky je stanovení ex ante jasných a měřitelných cílů a ukazatelů výsledků. Ukazatele musí být jasně interpretovatelné, statisticky podložené, poskytovat odpovídající údaje a být přímo spojené s uplatňováním kohezní politiky, musí být možné je rychle sesbírat a uveřejnit. Ukazatele a cíle by měly být dohodnuty během diskusí o programových dokumentech nad rámec několika základních indikátorů, vztahujících se ke konkrétnímu fondu a společných pro všechny operační programy spadající do rámce Strategie Evropa 2020. Pro výroční zprávy by navíc bylo klíčové včasné a úplné předávání přesných informací o ukazatelích a pokroku v plnění odsouhlasených cílů.

Zadruhé, hodnocení ex ante by se měla zaměřit na vylepšování návrhu programu, aby při jeho provádění mohly být monitorovány a hodnoceny nástroje a pobídky pro plnění úkolů a cílů.

Zatřetí, hodnocení by mělo v mnohem větší míře využívat přesných metod odpovídajících mezinárodním standardům, včetně hodnocení dopadu. Na hodnocení dopadu by bylo pamatováno pokud možno v rané fázi, aby byl zajištěn sběr a šíření náležitých údajů. Povinností by se nadto stalo připravovat plány průběžného hodnocení každého programu, neboť tyto zlepšují transparentnost na úrovni EU, posilují hodnotící strategie a zlepšují celkovou kvalitu hodnocení. V úvahu by mohla přicházet také hodnocení, která by byla prováděna poté, co by bylo Evropské komisi formálně doloženo vyčerpání určité části finančních prostředků.

V poslední řadě by členské státy mohly za účelem podání uceleného souhrnného hodnocení plnění programu připravovat zprávu shrnující výsledky průběžných hodnocení, která provádějí v průběhu programového období.

## Podpora využívání nových finančních nástrojů

Sdělení k revizi rozpočtu EU důrazně obhájí myšlenku zvýšení pákového účinku rozpočtu EU. V programovém období 2007–2013 byly vyvinuty nové formy financování investic, které se odklánějí od tradičního financování založeného na grantech ve prospěch inovačních způsobů kombinování grantů a půjček. Evropská komise by chtěla, aby členské státy a regiony v budoucnu takovéto nástroje více využívaly.

Tyto finanční nástroje pomáhají vytvářet revolvingové formy financování, které jsou v dlouhodobější perspektivě snadněji udržitelné. Toto je rovněž jeden ze způsobů, jak Evropě zejména v době recese pomoci navýšit prostředky na investice. Otevírají se tím nové trhy pro různé formy partnerství veřejného a soukromého sektoru, což s sebou zároveň přináší odborné znalosti mezinárodních finančních institucí.

Ke zlepšení nástrojů finančního inženýrství používaných v rámci politiky soudržnosti můžeme uvažovat o těchto opatřeních:

- více vyjasnit a logicky utřídit pravidla, jež obsahuje regulační rámec – pravidla pro financování založené na grantech a pravidla upravující návratné formy pomoci – zejména co se týče způsobilosti výdajů a auditů;
- všeobecnou finanční podporu firmám poskytovat hlavně prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství a granty používat ke spolufinancování oblastí, které vyžadují cílenou podporu (inovace, investice do životního prostředí atd.);
- rozšířit rozsah působnosti i navýšit objem nástrojů finančního inženýrství: z hlediska působnosti obsáhnout nové činnosti (např. udržitelnou městskou hromadnou dopravu, výzkum a vývoj, energetiku, místní rozvoj, celoživotní učení nebo aktivity na podporu mobility, činnosti zabývající se změnou klimatu a životním prostředím, informační a komunikační technologie a širokopásmový internet); z hlediska objemu prostředků kombinovat dotace úroků s poskytováním půjček nebo jiných forem návratného financování.

V této souvislosti zde zůstává stále řada ne zcela zodpovězených otázek následujícího typu, které by měly doznat zodpovězení právě v souvislosti s přijetím ji:

- Jak dosáhnout těsnějšího sepjetí Strategie Evropa 2020 a kohezní politiky na roky 2014 až 2020 na úrovni EU, národní a nižší?
- Měla by působnost Smlouvy o partnerství pro rozvoj a investice sahát i za rámec kohezní politiky? Pokud ano, do jakých oblastí?
- Jakým způsobem lze dosáhnout silnějšího tematického zaměření na priority Strategie Evropa 2020?
- Jakým způsobem by mohl systém podmínek, pobídek a řízení zaměřeného na výsledky zefektivnit kohezní politiku?
- Jakým způsobem by se dalo dosáhnout většího zaměření kohezní politiky na výsledky?
- Které priority by měly být povinné?

### Výše celkových alokací kohezní politiky členských zemích EU v období 2007 – 2013 (mld. EUR; běžné ceny)

Polsko	67,284	Lotyšsko	4,620
Španělsko	35,217	Slovinsko	4,205
Itálie	28,812	Estonsko	3,456
<b>ČR</b>	<b>26,692</b>	Belgie	2,258
Německo	26,340	Nizozemsko	1,907
Maďarsko	25,307	Švédsko	1,891
Portugalsko	21,511	Finsko	1,716
Řecko	20,420	Rakousko	1,461
Rumunsko	19,668	Irsko	0,901
Francie	14,319	Malta	0,855
Slovensko	11,588	Kypr	0,640
Velká Británie	10,613	Dánsko	0,613
Litva	6,885	Lucembursko	0,065
Bulharsko	6,853	<b>EU-27</b>	<b>347,410</b>

Zdroj: Evropská komise, pozn.: u EU-27 se jedná o celkovou finanční alokaci, u jednotlivých členských států se jedná o indikativní alokace (může se lišit od skutečného čerpání).

## Posílení řízení

### Představení třetí dimenze: územní soudržnost

K cílům hospodářské a sociální soudržnosti přidala Lisabonská smlouva územní soudržnost. V důsledku toho je nutné věnovat se tomuto cíli v nových programech, se zvláštním důrazem na roli měst, funkčních zeměpisných celků, oblastí potýkajících se se specifickými zeměpisnými nebo demografickými problémy a makroregionálních strategií.

Městské oblasti mohou být hnací silou růstu a ohnisky tvořivosti a inovací. Podaří-li se shromáždit kritické množství účastníků typu společností, univerzit a výzkumných pracovníků, bude možné dosahovat vyšších úrovní růstu a vytvářet nová pracovní místa. Problémy měst, ať už související se zhoršováním životního prostředí nebo sociálním vyloučením, si vyžadují specifickou odezvu a přímé zapojení na příslušné úrovni státní správy. V této souvislosti by měla být vytvořena ambiciózní městská agenda, v níž budou přesněji určeny prostředky na řešení problémů měst, a v níž budou městské orgány sehrávat výraznější úlohu při navrhování a provádění strategií městského rozvoje. Příslušná opatření pro městské oblasti, související prostředky a dotčená města by měly být jasně uvedeny v programových dokumentech.

Otázkou, která by měla být do budoucna řešena, je, zda by měl regulační rámec kohezní politiky umožňovat větší flexibilitu v sestavování operačních programů, aby 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.

Zpráva ukazuje, že rozvojové problémy mohou být v některých případech prohlubovány zeměpisnými a demografickými rysy. To platí zejména pro nejvzdálenější regiony, ale i pro nejseverněji položené regiony s velmi nízkou hustotou osídlení, a dále ostrovní, přeshraniční a horské regiony, jak je výslovně uvedeno v Lisabonské smlouvě. K zohlednění těchto zvláštností bude nezbytné přijmout cílená opatření, aniž by však muselo nutně dojít k navyšování počtu nástrojů a programů. Územní soudržnost znamená věnovat pozornost rovněž vazbám mezi venkovem a městem z hlediska přístupu k dostupné a kvalitní infrastruktuře a službám, a problémům v oblastech s vysokou koncentrací komunit žijících na okraji společnosti.

A konečně, další práce na vytváření nových makroregionálních strategií by měla vycházet z důkladného přezkoumání stávajících strategií a dostupnosti prostředků. Makroregionální strategie by měly být široce zaměřené integrované nástroje soustřeďující se na klíčové problémy a podpořené zesíleným nadnárodním prvkem, přestože by většina finančních prostředků měla pocházet z národních a regionálních programů spolufinancovaných pomocí kohezní politiky a z jiných vnitrostátních zdrojů.

### Posilování partnerství

Efektivní provádění Strategie Evropa 2020 si vyžaduje řídicí systém zahrnující činitele v členských státech, kteří dokáží působit ve prospěch změn, a který propojí úroveň EU s národní, regionální a místní úrovní státní správy.

V zájmu úplného zmobilizování všech zúčastněných stran by mělo být posíleno zastoupení místních a regionálních účastníků, sociálních partnerů a občanské společnosti jak v politickém dialogu, tak v provádění kohezní politiky. S přihlédnutím k výše uvedenému by měla být zachována podpora dialogu mezi veřejnými a soukromými subjekty, včetně sociálních a hospodářských partnerů a nevládních organizací.

V této souvislosti by měl být v rámci kohezní politiky posílen význam koncepcí místního rozvoje, např. formou podpory aktivních snah o začlenění, společenských inovací, vytváření inovačních strategií nebo navrhování řešení pro obnovu zanedbaných oblastí. Tyto aktivity by měly být úzce koordinovány s obdobnými akcemi podporovanými v rámci politiky rozvoje venkova a námořní politiky.

I v této oblasti bude žádoucí odpovědět v dalším procesu vytváření pravidel budoucí kohezní politiky především na tyto dotazy:

- Jak může kohezní politika lépe zohlednit klíčovou úlohu, kterou v rozvojových procesech a při vzniku makroregionálních strategií hrají městské oblasti a území se zvláštními zeměpisnými charakteristikami?
- Jak lze prohloubit partnerský přístup a využívání spolupráce s místními a regionálními účastníky, sociálními partnery a občanskou společností?

## Účinnější a jednodušší prováděcí systém

Třebaže na vyvození konečných závěrů o účinnosti systému kohezní politiky v období 2007–2013 je příliš brzy, členské státy vystupují proti příliš častým a radikálním změnám pravidel, které by komplikovaly provádění politiky. Určitý počet pečlivě vytipovaných změn si však přece jen zaslouží bližší pohled.

### Finanční řízení

Podle nedávného návrhu na revizi finančního nařízení by orgán zodpovědný za řízení programů kohezní politiky každoročně předkládal tzv. prohlášení řídicího subjektu o věrohodnosti, k němuž by byla přiložena roční účetní závěrka a výrok nezávislého auditora. To by posílilo zodpovědnost za výdaje spolufinancované z rozpočtu EU v jakémkoliv finančním roce.

Evropská komise navrhuje zavést u kohezní politiky postup periodického schvalování účetní závěrky, který by vycházel z výročního prohlášení řídicího subjektu. Taková úprava by posílila proces zajišťování kvality auditu a umožnila by pravidelnou částečnou uzávěrku programů.

Evropská komise musí zvážit, zda by k urychlení vyplácení grantů příjemcům a zvýšení motivace k silnější vnitrostátní kontrole nepřispělo, kdyby se vnitrostátním orgánům výdaje proplácely až poté, co byl příjemcům vyplacen příslušný příspěvek EU.

Evropská komise se bude rovněž zabírat možností zapracování motivačních – na výsledcích založených – prvků do vyplácení příspěvku EU na operační programy nebo jejich části, podle toho, o jaký druh akce se jedná.

A konečně by měly být více využívány zjednodušené metody vyplácení prostředků, jako je standardní stupnice jednotkových nákladů a vyplácení paušálních částek na granty, zavedené pro období 2007–2013. Tímto by se zároveň dosáhlo zvýšení jejich účinku. Jednalo by se o další způsob, jak postupně přejít na přístup více zaměřený na výsledky.

### Snížení administrativní zátěže

Obecný přístup pro období 2007–2013, podle něž se stanoví pravidla způsobilosti na vnitrostátní úrovni, by měl být zachován. Měla by být nicméně přijata společná pravidla pro zásadní body, jako jsou režijní náklady pokrývající různé fondy EU. Sjednocení pravidel způsobilosti výdajů pro všechny oblasti politiky, finanční nástroje a fondy by zjednodušilo využívání finančních prostředků uživateli a usnadnilo by správu fondů vnitrostátním orgánům. Snížilo by se riziko omylů při současném zachování možnosti odlišného postupu tam, kde by to bylo potřeba pro zohlednění zvláštností dané politiky, nástroje nebo příjemců. V souladu se zásadou proporcionality by bylo také užitečné zabývat se otázkou, jak dosáhnout toho, aby kontrolní opatření byla hospodárnější a zakládala se na hodnocení rizik, což by vedlo ke zlepšení jejich účelnosti a účinnosti a zároveň by to v souladu se zásadou řádného finančního řízení i náležitě a za rozumnou cenu pokrylo průvodní rizika.

### Finanční kázeň

Smyslem pravidla o zrušení závazku je zajistit, aby projekty byly prováděny v rozumném časovém rámci a podpořilo se dodržování finanční kázně. Avšak tím, že se soustředí přílišná pozornost na rychlé – a tedy méně na efektivní – využívání prostředků, může dojít k narušení přístupu členských států a regionů. Uplatňování pravidla o zrušení závazku je kromě toho komplikováno řadou výjimek. Je třeba pečlivě nastolit rovnováhu mezi zabezpečením kvality investic a hladkým a rychlým prováděním. Jednou z možností by bylo používat u všech programů systém „N+2“ kromě prvního roku a jinak odstranit všechny výjimky a odchylky.

### Finanční kontrola

Co se týče řídicích a kontrolních systémů, je třeba zajistit nejen silnější audit, ale také dosáhnout většího nasazení členských států v oblasti kontroly kvality. To by Evropskému parlamentu, Evropské komisi a členským státům umožnilo soustředit se více na výsledky a dopad politiky soudržnosti.

Prvním návrhem je, s ohledem na zkušenosti získané z hodnocení ex ante týkajícího se souladu programů pro období 2007–2013, revidovat postup hodnocení ex ante systémů, aby se předešlo problémům s řídicími a kontrolními systémy. Postup by měl být zjednodušen při současném zachování jeho přínosů. Toho lze dosáhnout zaměřením hodnocení na



hlavní zodpovědný řídicí orgán prostřednictvím akreditačního procesu a přehodnocením účasti Evropské komise v tomto procesu.

Druhým návrhem je zvýšit míru jistoty pomocí koncentrace odpovědnosti. Výhradní zodpovědnost za řádné řízení a kontrolu operačního programu by nesl akreditovaný orgán. V této oblasti bychom měli pozornost zaměřit na odstranění především následujících otázek:

- Jak lze zjednodušit proces auditu a sjednotit audity prováděné členskými státy a Evropskou komisí, aniž by byla snížena vysoká míra jistoty auditu prostředků vynakládaných na spolufinancování?
- Jaký způsob uplatňování zásady proporcionality by mohl snížit administrativní zatížení při řízení a kontrole?
- Měla by pro programy územní spolupráce existovat specifická zjednodušující opatření?
- Jak lze při definování způsobilosti nastavit vhodnou rovnováhu mezi obecnými pravidly společnými pro všechny fondy a zároveň zohlednit odlišnosti, které mezi fondy existují?
- Jak lze zajistit dodržování finanční kázně a současně poskytovat dostatečnou flexibilitu při sestavování a provádění složitých programů a projektů?

## Celková struktura kohezní politiky a další kroky

Cílem kohezní politiky je podporovat harmonický rozvoj Unie a jejích regionů pomocí snižování regionálních rozdílů. Politika také podporuje růstový model Strategie Evropa 2020 včetně potřeby nalézt řešení závažných problémů v sociální oblasti a zaměstnanosti. Kohezní politika takový vývoj všech regionů podporuje jasnou investiční strategií, která zvyšuje konkurenceschopnost, zaměstnanost, zlepšuje sociální začlenění a chrání a rozvíjí životní prostředí.

Tak jako nyní by se podpora poskytovaná regionům 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 a zajištění spravedlivého zacházení regionům na obdobném stupni hospodářského rozvoje by mohla být vznesena otázka, zda by současný systém odstupňovaného přechodu mohl být nahrazen jednodušším systémem, který by obsahoval novou přechodnou kategorii regionů. Tato kategorie by rovněž zahrnovala regiony mající v současnosti nárok na podporu v rámci cíle „Konvergence“, ale jejichž HDP by byl podle nejnovějších statistik vyšší než 75 % průměru Unie.

V souladu se Sdělením k revizi rozpočtu EU je zároveň třeba pro budoucí celkové uspořádání kohezní politiky uvažovat o tom, jak by mohlo být upraveno zaměření ESF v zájmu zajištění splnění cílů a úkolů Strategie Evropa 2020, a také jak dosáhnout většího zviditelnění a kvalitního odhadu objemů finančních prostředků. Stejně tak je důležité prozkoumat, jak by ESF mohl lépe sloužit účelům evropské strategie zaměstnanosti a přispívat k ucelené evropské iniciativě pro zaměstnanost, již požaduje Sdělení k revizi rozpočtu EU.

Kohezní politika se bude i nadále zaměřovat na plnění integrovaných hlavních směrů hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti. Z Kohezního fondu budou mít nadále užitek členské státy, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90 % průměru Unie.

V neposlední řadě bude kohezní politika i nadále podporovat územní dimenze spolupráce (přeshraniční, nadnárodní a meziregionální). To bude zahrnovat přehodnocení a zjednodušení současné úpravy přeshraniční spolupráce, včetně nástrojů NPP, ENPI a ERF pro přeshraniční spolupráci na vnějších hranicích EU, a také stávající praxe u akcí nadnárodní povahy podporovaných z EFRR i z ESF.

V této souvislosti by měla být další debata orientována na uspokojivé zodpovězení těchto problémových okruhů:

- Jak lze zajistit, aby celkové uspořádání kohezní politiky bralo v úvahu jedinečnost každého z fondů, zejména pak potřebu většího zviditelnění a schopnosti předvídat objem finančních prostředků ESF, a jak tento fond zaměřit na plnění cílů Strategie Evropa 2020?
- Jak by mohla vypadat nová přechodná kategorie regionů, která by dopomáhala regionům, které ještě nedokončily snižování ztráty na ostatní regiony?

## Další kroky

Pátá zpráva o soudržnosti uvádí některé z klíčových myšlenek Evropské komise na reformu kohezní politiky v návaznosti na dlouhou diskusi, která začala v roce 2007 při vydání čtvrté zprávy o soudržnosti. Tyto myšlenky budou v nejbližších několika měsících doladěny a zkonsolidovány. Autoritativním fórem, které završilo nynější úroveň debat o budoucí kohezní politice, bylo Páté fórum o soudržnosti, konané v Bruselu na přelomu ledna a února 2011. Dalším významným příspěvkem k vyjasnění budoucí kohezní politiky pak bude přijetí strategických rámcových závěrů ohledně nového víceletého finančního rámce po roce 2014, jichž bychom se měli dočkat v průběhu roku 2011.