Stav příprav Kohezní politiky EU po roce 2013 a formulace jejích klíčových priorit

Petr Zahradník

EU Office České spořitelny

EU OFFICE
Česká spořitelna, a.s.
Poláčkova 1976/2
140 00 Praha 4
tel.: +420 261 073 308
fax: +420 261 073 004
EU_office@csas.cz
http://www.csas.cz/eu

Jan Jedlička
+420 261 073 484
jjedlicka@csas.cz

Petr Zahradník
+420 261 073 019
pzahradnik@csas.cz

Alena Smolíková
+420 261 073 308
asmolikova@csas.cz

ČESKÁ SPOŘITELNA

Obsah:

Úvod 3
Pozice ČR v závěru roku 2010: formulace obecných priorit a potřeb 3
V čem může být budoucí Kohezní politika pro ČR prospěšná? 4
Formulace priorit s ohledem na paradigma diskuse v EU 6

EU OFFICE ČS, E-MAIL: EU_OFFICE@CSAS.CZ, TEL.: +420 261 073 308

Úvod

Lisabonská reformní smlouva, vstoupivší v platnost před necelým rokem v prosinci 2009, s ohledem na Kohezní politiku EU doplnila rozměr vnímání koheze v kontextu EU o územní (teritoriální) charakteristiku. Přestože její článek 174 specifikuje, že jejím smyslem je zaměření se na snížení rozdílů mezi úrovní rozvoje regionů soudržnosti EU NUTS II a na snížení zaostalosti nejvíce handicapovaných regionů, o způsobech, jakými bude tento smysl prakticky naplňován, zatím neexistuje zcela jednotná představa, ani praktické vodítko, jehož by bylo možné se v současnosti držet.

Nejen přijetí Lisabonské smlouvy přineslo za období uplynulých přibližně devíti měsíců nové parametry a charakteristiky do paradigmatu kohezní politiky. K dalším zásadním patří či v dohledné době patřit budou:

- **Pátá kohezní zpráva;** jejíž zveřejnění je předpokládáno na letošní listopad a jež by měla přinést aktuální výčet představ Evropské komise o budoucí architektuře Kohezní politiky EU;
- **Sdělení Evropské komise k reformě rozpočtu EU;** jež bude zveřejněno na počátku října a přinese obecný náhled do budoucí podoby finančního rámce EU;
- **Strategie Evropa 2020;** ve své schválené verzi z června 2010; inspirací strategie pro kohezní politiku je formování **ekonomického rozvoje EU** založeného na principech znalostní ekonomiky, udržitelnosti a podporující začleňování sociální (prostřednictvím motivace k práci) i územní. Strategie přistupuje k ekonomickému rozvoji EU velmi komplexně (jak v oblasti sektorových politik, tak horizontálních aktivit); právě komplexností přístupu, opírajícího se o kombinaci investic či podpůrných nástrojů v různých oblastech do rámce tvořeného národním, regionálním i lokálním kontextem, spočívá komplementarita Strategie Evropa 2020 a Kohezní politiky EU po roce 2013;
- **Aktivity předsednictví Radě EU;** v průběhu předsednictví vedeného Českou republikou v první polovině roku 2009 byla budoucnost Kohezní politiky EU – byť na velmi obecné platformě diskuse – jednou z priorit agendy. Průběh švédského předsednictví se tomuto tématu prakticky nevěnoval, takže až předsednictví roku 2010 mu navrátila zvýšenější pozornost: během španělského předsednictví se konalo neformální setkání ministrů, avšak bez politické shody na jejím rámci (výstupem pak byl sumář diskutované problematiky bez jednoznačného závěru). V průběhu belgického předsednictví je na závěr listopadu chystáno setkání ministrů k tématu Kohezní politiky EU po roce 2013, kde by poprvé měla proběhnout diskuse nad formálními návrhy Evropské komise. Váha zřejmě rozhodující přípravné fáze podkladů pro rozhodnutí o konečné podobě Kohezní politiky EU po roce 2013 tak patrně padne v průběhu roku 2011 na předsednictví maďarské a polské, od nichž je očekáváno zahájení diskuse o nové finanční perspektivě (jíž bude kohezní politika klíčovou a největší součástí), tak o legislativních návrzích, jež budou Kohezní politiku EU po roce 2013 upravovat.

Činnost Rady EU v oblasti Kohezní politiky EU rovněž hledí ke zpětnému vyhodnocování jejího dosavadního průběhu, jehož smyslem je poučení z přetrvávajících problémů a nedostatků programovacího období 2007 – 2013 i 2000 – 2006. Zdrojem, který by měl zejména do roku 2012 nabývat na úplnosti a autentičnosti, je zejména:

- ex-post hodnocení období 2000 – 2006, a
- střednědobé hodnocení období 2007 – 2013;
- **posilování koordinace hospodářských politik v rámci EU a posilování prostředí Jednotného vnitřního trhu EU;** zde jsou vedle příslušných sdělení Evropské komise týkajících se sfér koordinace hospodářských politik klíčové především texty, vedoucí k finalizaci velmi hodnotné a podnětné Nové strategie pro vnitřní trh EU – ve službách evropského hospodářství a společnosti, analytické zprávy připravené kolektivem kompetentních autorů v čele s Mariem Montim, bývalým členem Evropské komise.

Pozice ČR v závěru roku 2010: formulace obecných priorit a potřeb

Postup České republiky a jejích jednotlivých regionů by měl být založen především na existenci programů, odůvodněné racionálními, analyticky zdůvodněnými postupy (viz dále text); provádění podkladové analýzy by měly měřitelným a kvantifikovatelným způsobem prokazovat nutnost veřejné finanční intervence (a pracovat pokud možno ve variantách); zaměření podpory v rámci Kohezní politiky EU po roce 2013 by se mělo týkat pouze takových intervencí, jež nezpůsobují

vytěsňování soukromého kapitálu, kde budou řešeny důsledky tržních selhání, kde existuje neefektivní a nedostatečné soukromé zajišťování veřejných statků, které řeší zjevný veřejný zájem; kde podpora snižuje chudobu a přispívá odstranění sociálního vyloučení (i ve smyslu prevence).

Jádro podpory by mělo být zaměřeno na aktivity rozhodné pro udržitelný růst příslušného regionu, lokality (omezeny až eliminovány by tak měly být aktivity jednorázové, jejichž pokračování po uplynutí podpory zaniká či je zásadně utlumeno, či aktivity „udržovací“, které jen prodlužují v prosté linii životnost činností stávajících, bez komplexně – regionálně či lokálně – pojatého akceleračního rozvojového potenciálu); všechny oblasti podpory musí ex-ante projít zevrubnou analýzou jejich dopadů z pohledu veřejné podpory i analytickým vyhodnocením zamýšlených výsledků a dopadů.

Všechny tyto priority a potřeby je žádoucí formulovat a nechat projít schvalovací procedurou tak, aby již nebyl opakován nešvar, opakující se v České republice v případě obou programovacích období, jichž se zúčastnila, tedy aby nenastalo opětovné zpoždění s vlastní realizací programovacího období a v lednu 2014 bylo opravdu možné reálně a prakticky celý proces spustit.

V čem může být budoucí Kohezní politika pro ČR prospěšná?

Jako stále podrozvinutá ekonomika, Česká republika by měla zastávat pozici tradiční, silné kohezní politiky, jejímž smyslem je pomoci méně rozvinutým regionům a lokalitám, aby jejich rozvinutost vzrostla a mohly se reálně zapojit a využívat prostředí Jednotného vnitřního trhu EU a dalších forem vzájemnosti a součinnosti na poli EU.

Česká republika by neměla kohezní politiku vnímat jako „pouhý“ nástroj dodatečné fiskální redistribuce (nad rámec zdrojů národních a regionálních); základem by mělo být vnímání **integrovaného přístupu** k rozvoji regionů a lokalit (jež je při redistribuci národních a regionálních zdrojů uplatňován zcela zanedbatelně a zjevné mezery vykazuje i v případě stávajícího období Kohezní politiky EU). Podstatou integrovaného přístupu je nabídka synergických intervencí, zaměřených na konkrétní místo, území (viz Barcova zpráva), jímž může být celý region, sub-region či lokalita, které umožňují komplexně využít její rozvojový potenciál při efektivním využití veřejných finančních zdrojů (v porovnání se vzájemně izolovanými, fragmentovanými podporami konkrétních sektorů, neberoucími ohled na jejich provázanost se sektory ostatními).

Fragmentace kohezní politiky tak není žádoucím postupem, přičemž však rozhodně vylučována, ale je naopak vyžadována úzká koordinace Kohezní politiky EU po roce 2013 s konkrétními nástroji sektorových politik jak na úrovni EU, tak členských států směrem k jejich efektivní komplementaritě.

S ohledem na úroveň ekonomické vyspělosti České republiky je z pohledu motivu získání maximálně možné výše alokace žádoucí neprosazovat revoluční změny v pravidlech Kohezní politiky EU po roce 2013, především pak neustupovat ve snaze Kohezní politiky EU podporovat zaostalé regiony a méně vyspělé členské státy, jež mají omezené možnosti financování svého rozvoje (byť sledování této strategie může být pro Českou republiku rovněž ošidné, neboť jako země se mezi podrozvinutými členskými státy ocitá na pozici relativně nejrozvinutějších – za Řeckem, Kyprem a Slovinskem, zanechávajících za sebou jedenáct zemí méně a některých dokonce řádově méně vyspělejších; totéž pak platí i pro pozici jednotlivých regionů České republiky, mezi kterými se žádný nepohybuje v množině těch nejchudších (pod 50 % unijního průměru, v němž se nachází přibližně více než šestina regionů soudržnosti v EU).

Přestože klíčovou ambicí České republiky v příštím programovacím období kohezní politiky by mělo být **využití pozice země se stále podrozvinutým stupněm rozvoje** (oproti průměru EU), je současně patrné, že reálný konvergenční proces bude pokračovat, přičemž ambicí České republiky by nejen mělo být významné přiblížení se či snad i dosažení úrovně unijního průměru, ale současně i vedle konvergenčních (dotahovacích) priorit být dostatečně připravenou i na řešení kvalitativně náročnějších oblastí, dominantně směřujících k podpoře konkurenceschopnosti (což by mělo být strategickým cílem nad rámec časového horizontu příštího programovacího období).

Ztělesněním priorit konkurenceschopnosti je již výše zmíněná Strategie Evropa 2020; mezi ní a budoucí kohezní politikou bude jistě existovat ne zanedbatelný průnik, na nějž by měla být připravena i Česká republika.

Vnímání Strategie Evropa 2020 by mělo zřejmě být následující: dlouhodobý strategický koncept EU do roku 2020 je dosažitelný několika nástroji – jedním z nich je pak i kohezní politika (dlužno zřejmě říci, že zejména ve své klasické podobě spíše nástrojem menšinovým). Přesto však Strategie Evropa 2020 představuje důležitou obsahovou inspiraci pro

konkrétní podobu Kohezní politiky EU po roce 2013; i s ohledem na shodný časový horizont může být úspěšné zvládnutí výzev budoucí kohezní politiky pro naplnění Strategie Evropa 2020 zásadní a podstatné.

Přesto však Kohezní politika EU po roce 2013 si ve vztahu ke Strategii Evropa 2020 musí udržet svůj primární cíl a smysl: být nástrojem snižování disparit (rozdílů) v úrovni rozvoje regionů a členských států EU. Zde pak zřejmě spočívá **základní strategické dilema** při pojetí Kohezní politiky EU po roce 2013: do jaké míry má tato zajišťovat právě **konvergenční funkce** méně rozvinutých regionů a zemí EU, a do jaké míry se má podílet na řešení kvalitativně vyšších a náročnějších projektů, obsahově ztělesněných ve Strategii Evropa 2020.

Společným jmenovatelem mezi Kohezní politikou EU po roce 2013 a Strategií Evropa 2020 tak bude **zaměření se na limitovaný počet** jasně a **zřetelně definovaných priorit,** jejichž obsah bude v souladu s cíli Strategie Evropa 2020, ale současně, jejichž obsah – v případě konvergenčních potřeb podrozvinutých regionů – bude přizpůsoben pokračování procesu reálné konvergence: vzhledem k tomu, že konvergenční potřeby se v řadě regionů EU zásadně odlišují a současně, v sadě kvalitativně náročnějších priorit vycházejících ze Strategie Evropa 2020 se pro účely konkrétního regionu hodí i konkrétní sada výběru priorit, které se mohou významně lišit od podmínek regionů jiných; **dostatečná míra flexibility ve prospěch členských států a jejich regionů při konkrétní volbě mixu řádně zdůvodněných priorit nejlépe vyhovujících podmínkám konkrétní členské země a jejích regionů by měla být zajištěna.**

Užitečný průnik mezi konvergenčními tématy a kvalitativně náročnějšími pro podmínky každé členské země a jejích regionů bude v konečné verzi programových dokumentů Kohezní politiky EU po roce 2013 výsledkem reálné absorpční schopnosti této země a regionů, ale i výší a mírou nároků ostatních členských zemí a regionů v průběhu procesu konečného vyjednávání, jež by měl být usměrňován strategickým působením Evropské komise.

Dalším z klíčových parametrů, jež bude určovat zásadním způsobem obsah a zaměření Kohezní politiky EU po roce 2013, **bude podoba nového rozpočtového rámce EU a role kohezní politiky v něm.** S ohledem na stabilitu prostředí pro řešení a realizaci střednědobých strategií a programů je žádoucí pokračovat v praxi sedmiletých rozpočtových rámců a v nich pak i sedmiletých programovacích období. Pro budoucí kohezní politiku by dále bylo žádoucí, aby tato i nadále představovala či lépe ještě zesílila svoji pozici jedné z klíčových výdajových priorit a položek rozpočtu EU.

Pro adekvátní naplnění předpokladů a cílů Kohezní politiky EU po roce 2013 je již v době formulování jejích základních principů významné stanovení základních stavebních kamenů, na kterých je postavena. Vedle zajištění odpovídající pozice v rozpočtovém rámci EU a vymezení vztahu vůči Strategii Evropa 2020 k nim patří:

- **stanovení rozhodného kritéria** pro uvolňování prostředků, jimiž kohezní politika disponuje; přes řadu výhrad, vztažených k ukazateli **HDP, resp. HND v přepočtu na obyvatele,** lze současně konstatovat, že snaha o nalezení ukazatele stejně komplexního, vypovídajícího a vhodnějšího pro tento účel vyznívá naprázdno; lze tak nabýt přesvědčení, že HDP na obyvatele představuje nejkomplexnější a nejlépe vypovídající statistický ukazatel, identifikující na objektivní a časově udržitelné bázi míru sociálně-ekonomické vyspělosti (resp. zaostalosti či podrozvinutosti sledovaného systému – v našem případě regionu); s ohledem na stav a krátkodobou perspektivu regionů, jež jsou z pohledu konvergence nejvíce relevantní, zdá se, že i pro období let 2014 – 2020 může být nejvhodnější mezní hodnota 75 % průměru EU tohoto ukazatele;
- i s ohledem na výše řečené by nejpodstatnějším smyslem pro existenci kohezní politiky i v budoucnosti měl být důraz na podporu procesu konvergence, zaměřenou zejména na zaostávající či podrozvinuté regiony a členské státy, jejichž finanční zdroje pro zajištění rozvoje zůstávají tvrdě limitované a nedostatečné k uskutečnění nutných rozvojových projektů; i přes to, že cíl konvergence jako zdaleka největší ze všech cílů kohezní politiky nynějšího období z pohledu finančního zajištění (více než 80 % všech prostředků Kohezní politiky EU) již nyní představuje velmi silný nástroj pro podporu rozvoje především v zemích nováčků EU z let 2004 – 2007 (téměř tři pětiny prostředků Kohezní politiky EU jsou v současném období alokovány v zemích se souhrnným podílem menším než 10 % celkového unijního HDP, čímž bohaté a vyspělé země demonstrují značnou míru solidarity s vývojem v těchto zemích), i pro následující období by pro tyto země bylo přínosné a výhodné udržet status-quo (byť síla pozice čistých plátců se ještě zvýší a potřeba nástinu jakési exit strategie z pozice konvergenční země a regionu se zřejmě stane v průběhu nadcházejícího programovacího období nutností i potřebným požadavkem);
- vedle stanovení jasného kritéria i prioritního smyslu a směru orientace budoucí kohezní politiky má klíčový význam i otázka hladkosti a průhlednosti všech procedur a mechanismů, které průběh konkrétního využívání nástrojů kohezní politiky doprovázejí; tato úvaha však nebude detailněji rozvíjena v rámci tohoto textu.

Formulace priorit s ohledem na paradigma diskuse v EU

Na nejobecnější úrovni je možné v rámci zahájené debaty vedené na úrovni EU rozčlenit možné priority budoucí Kohezní politiky EU na dvě zásadní skupiny: **konvergenční,** či dotahovací (odpovídající spíše našemu stále podrozvinutému stupni socio-ekonomického rozvoje) **a rozvojové** (založené na vyšších kvalitativních nárocích, opírajících se o intenzivnější využívání inovací a využití poznatků výzkumu a vývoje v hospodářském rozvoji). Komplementárně s oběma pak můžeme formulovat třetí skupinu priorit, sledující v širší míře **sociální akcent.**

Vycházíme-li z předpokladu, že primárním smyslem kohezní politiky je vyrovnávání rozdílů v míře socioekonomického rozvoje mezi evropskými regiony, je zřejmé, že prioritní akcent v rámci této logiky musí být zaměřen na **priority konvergenční, dotahovací.**

Aby však docházelo nejen ke stírání rozdílů mezi regiony, ale i k zajištění nárůstu průměrné hladiny vyspělosti EU jako celku (a tím i k jejímu nezaostávání vůči ostatním klíčovým složkám globální ekonomiky), je vhodné prvky kohezní politiky citlivě obohacovat stále intenzivněji o priority růstového (rozvojového) charakteru, opírající se především o kvalitativně náročnější zdroje růstu.

Soulad mezi konvergenčními a rozvojovými prioritami i konkrétní poměr mezi nimi vychází z konkrétních a mnohdy neopakovatelných charakteristik platných pro socioekonomické ukazatele příslušného regionu.

Typickým příkladem konvergenčních priorit, stále poplatných i pro českou ekonomiku či společnost a vycházejících z přetrvávajícího rozvojového deficitu (oproti vyspělým zemím) zděděného z časů centrálně plánovaného řízení ekonomiky a rozvoje je **silný potenciál rozvoje dopravní infrastruktury,** zahrnující jak budování nových komunikací **dálničního typu** (aktivity činěné v zemích západní Evropy v čase jejich extenzívního rozvoje v průběhu 60. až 80. let), rekonstrukce **ostatních typů komunikací** (silničních i železničních) a přizpůsobení jejich stavu kvalitativním potřebám počátku 21. století. Rovněž revitalizace možností lodní dopravy a rozšíření potenciálu pro osobní i nákladní leteckou dopravu lze – byť v menšinové míře – zařadit do této oblasti.

Dalším významným typem infrastrukturních projektů konvergenčního typu je **řešení veřejné, občanské vybavenosti i areálů průmyslového a podnikatelského charakteru.** 20 uplynulých let i přes většinové období prosperity sice dokázalo zásadně proměnit tvář městských i obecních center, nedokázalo však stále uspokojivým způsobem zajistit komplexní vybavenost měst a obcí v kultivované a komfortní podobě, odpovídající standardu počátku 21. století. To se týká i základních prostředků veřejné a občanské vybavenosti a její následné údržby (odpovídajících chodníků, osvětlení, cyklostezek, upravených parků a veřejných prostor); týká se to však i podnikatelské infrastruktury (a v ní především problematiky brownfields, nevyužívaných továrních objektů, vycházející ze zásadních strukturálních proměn české ekonomiky; přeindustrializace v časech plánované ekonomiky musela být nutně a logicky redukována v časech nástupu ekonomiky tržní; výsledkem je snaha nalézt smysluplné a udržitelné alternativní využití nyní ladem ležících kapacit – především budov a objektů bývalých významných průmyslových korporací – jejichž četnost a koncentrace v určitých regionech představuje zásadní socioekonomický problém a limit jejich rozvoje.

Konvergenční povahu stále mají i některé priority **sociálního charakteru,** byť je zřejmé, že povaha většiny sociálních problémů v současnosti má příčiny ve vývojových projevech období posledních 20 let.

Společným jmenovatelem konvergenčních priorit je jejich **časová omezenost.** Lze předpokládat, že při dostatečném úsilí řešit konvergenční priority bude úroveň dopravní, veřejné, občanské či podnikatelské infrastruktury jednou srovnatelná s tou, jež existuje v rozvinutých zemích. Patrně se tak stane v čase, kdy i míra HDP české ekonomiky v přepočtu na obyvatele dosáhne či přesáhne průměrné hodnoty tohoto ukazatele pro celou EU (za předpokladu úspěšného pokračování scénáře reálné konvergence by se tak mohlo stát již v období let 2017 – 2022; až se toto stane skutečností, bude možné si z čistě ekonomického hlediska říci, že proces ekonomické transformace v naší zemi je završen; u ostatních veličin především sociálního charakteru však patrně toto završení bude trvat ještě delší dobu).

Na rozdíl od konvergenčních, rozvojové priority jsou nekonečné, byť se jejich konkrétní charakter a podoba mění. Jejich úspěšné zvládnutí je podmínkou pro to, aby se příslušná ekonomika v budoucnu opětovně nevrátila do podprůměru své rozvinutosti.

Navíc, aby pro řadu podrozvinutých ekonomik bylo vůbec možné a efektivní řešit rozvojové priority, je nutná jejich alespoň základní saturace konvergenčních priorit (v podmínkách neexistující informační infrastruktury, nespolehlivé dodávky energie, vody či tepla i neexistence vysoce vzdělaných pracovníků s univerzitním vzděláním je těžko představitelné budování a rozvíjení výzkumných a inovačních center v příslušné oblasti); na druhou stranu však rovněž

není možné s rozvojovými prioritami vyčkávat na konečné vyřešení priorit konvergenčních, neboť během tohoto vyčkávání a výlučného zaměření se na priority konvergenční daná země či region relativně dále zaostávají (ve vztahu k zemím a regionům, které se na rozvojové priority soustředí). Je tudíž nezbytné nalézt optimální míru symbiózy při řešení priorit konvergenčních v doprovodu s prioritami rozvojovými a konvergenčním prioritám stanovit maximální možný časový horizont (čím bližší, tím lepší) k jejich naplnění (finanční injekce spolkové vlády v Německu vůči novým spolkovým zemím bývalé NDR nejsou ničím jiným, než veřejně podporovaným řešením konvergenčních priorit).

Tato publikace je považována za doplňkový zdroj informací poskytnutých našim klientům. Na informace uvedené v ní nelze pohlížet tak, jako by šlo o údaje nezvratné a nezměnitelné. Publikace je založena na nejlepších informačních zdrojích dostupných v době tisku. Použité informační zdroje jsou všeobecně považované za spolehlivé, avšak Česká spořitelna, a.s. ani její pobočky či zaměstnanci neručí za správnost a úplnost informací. Autoři považují za slušnost, že při použití jakékoliv části tohoto dokumentu, bude uživatelem informací tento zdroj uveden.