

Na co se zaměří fondy EU v příštím programovacím období po roce 2013?

EU OFFICE

Česká spořitelna, a.s.
Poláčkova 1976/2
140 00 Praha 4
tel.: +420 261 073 308
fax: +420 224 641 301
EU_office@csas.cz
<http://www.csas.cz/eu>

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

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

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

Petr Zahradník

EU Office České spořitelny

1. AGENDA PRO REFORMOVANOU KOHEZNÍ POLITIKU (FABRIZIO BARCA)

Východiska

EU dozrála do situace, kdy potřebuje významně modernizovat svůj rozpočet. Ten by měl lépe odpovídat předpokládaným rozvojovým výzvám EU a oprostít se od některých projevů setrvačnosti, existujících i díky byrokraticko-administrativním stereotypům. Příležitostí k provedení těchto modernizačních změn je přijetí rozhodnutí učinit revizi rozpočtu EU.

Významnou – a pravděpodobně silící – složkou rozpočtu EU je Kohezní politika EU. I vůči ní existují poměrně rozdílné a nejednoznačné názory; názorově velmi rozdílný výklad se týká její opodstatněnosti, dosavadních výsledků i oblastí, v nichž by se měla reformovat (a jak intenzivně a zásadně by se měla reformovat).

Výchozí argumenty

1. Existuje silný argument, opírající se jak o ekonomickou teorii, tak hospodářsko-politickou zkušenost, aby v rámci EU docházelo k alokaci nezanedbatelného podílu rozpočtu EU ve prospěch veřejných statků poskytovaných na unijní úrovni; determinantem této alokace má být rozvojová strategie zacílená na konkrétní místo a orientovaná na prioritní ekonomické a sociální cíle.
2. Kohezní politika EU představuje vhodný základ pro implementaci této strategie; pro to, aby byla základem užitečným a prospěšným, musí její koncept projít reformou.
3. Obsah této reformy se týká základních konstrukčních pilířů, na nichž je Kohezní politika EU postavena (vymezena silnou a přesvědčivou hospodářsko-politickou koncepcí, vracející se až k samotným „kořenům“ a původním myšlenkám evropské integrace), přesvědčivých koncentrovaných priorit, změn v řízení a managementu Kohezní politiky, nově vytvořené úrovně kompromisu mezi členskými zeměmi a úpravy v procesu vyjednávání rozpočtového procesu EU.
4. Naléhavost změny byla zesílena nynějšími ekonomickými důvody (globální krize se silným vlivem na veřejné finance).

Zpráva oprávněně předpokládá, že provedení jakékoliv zásadní naznačené změny musí předcházet široce otevřená kompetentní diskuse. Osou Zprávy je požadavek přístupu, který usiluje o orientaci Kohezní politiky EU na konkrétní místo.

V případě uplatnění přístupu zacíleného na konkrétní místo jsou veřejné prostředky alokovány se znalostí místního prostředí; kritériem kontroly jejich užitečného vynaložení je integrace efektů této intervence v rámci konkrétního místa i vůči místům ostatním (s ním integrálně propojeným).

Kohezní politika EU jako nástroj realizace rozvojové strategie cílené na konkrétní místo je vnímána jako integrální a logický doplněk procesu harmonizace trhů v podobě Jednotného vnitřního trhu, vytváření prostředí společné měny a pozvolného stírání přesně identifikovatelného národního vlivu na ekonomický rozvoj EU. V tomto vnímání je Kohezní politika EU koncipována jako nástroj umožňující naplňovat „právo“ občanů EU získávat prospěch z ekonomických přínosů evropské integrace a unifikace.

Je silně obhajován přístup akcentující územní (teritoriální) přístup při realizaci Kohezní politiky EU v případě řešení nastalých sociálních problémů. Tento postoj je vnímán jako forma společenské smlouvy mezi EU a občany EU (mající jim zajistit rovný přístup k efektům evropské integrace).

Oprávněnost tohoto postupu ze strany EU je dále – v porovnání s členskými státy – dána i schopností **zohledňovat vzájemné přeshraniční závislosti**.

Obsah Zprávy dále vychází ze dvou zásadních konstatování:

- a) Současná architektura Kohezní politiky EU představuje dobrý základ pro implementaci strategie cílené na konkrétní místo; avšak
- b) Kohezní politika EU musí projít komplexní reformou, aby mohla adekvátně reagovat na unijní výzvy.

Zpráva usiluje o vymezení zřejmého rozdílu mezi formami podpory zaměřenými na zvyšování příjmu a na růst, a intervencemi zaměřenými na snižování nerovností a rozdílů (především sledující sociální oblast).

Z množiny legitimních a oprávněných problémů je zapotřebí vybrat skutečné priority a na ty zaměřit prvořadou pozornost; potřeba koncentrace na konkrétní místo je tak propojena s koncentrací na nevelký počet věcných priorit.

Koncept reformy Kohezní politiky EU je tak pojímán prostřednictvím **deseti pilířů**:

1. Zaměření se na 3 – 4 klíčové priority (nově formulované s ohledem na „nové výzvy“: inovace, změna klimatu, migrace, děti, kvalifikace, stárnutí; oblast financování Transevropské dopravní sítě TENs je koncipována v podobě zřízení speciálního fondu, s postavením srovnatelným se strukturálními); těmto prioritám by mělo být přiděleno přibližně 55 % – 65 % finančních prostředků; územní alokace by měla zůstat v zásadě stávající (v dělení na zaostávající země a regiony; a ostatní) s tím, že objem prostředků pro územní spolupráci by se měl zvýšit až na 4 % celkové alokace Kohezní politiky EU.
2. Nový strategický rámec pro Kohezní politiku EU; s cílem větší efektivity vztahu mezi Evropskou komisí a členskými státy. Zpráva zdůrazňuje potřebu nového typu smluvní dohody mezi Evropskou komisí a členskými státy, založené na výkonnosti; současně by tento typ smluvního ujednání dával státům a regionům větší volnost při realizaci Kohezní politiky EU.
3. Nový smluvní vztah pro Kohezní politiku; přesvědčivé prokázání jejích výsledků; Národní strategická rozvojová smlouva by se měla stát dokumentem, zavazujícím každý jednotlivý členský stát ke strategii a dosažení stanovených výsledků na základě využívání fondů EU; přetváří nynější referenční nástroj ve smlouvu o cílech a prostředcích, v níž se členské státy a jejich regiony zavazují k plnění kvantifikovaných a ověřitelných cílů; podoba smlouvy by se měla zásadním způsobem odlišovat od nynějšího pojetí Národních strategických referenčních rámců.
4. Posílení zaměření na hlavní priority a vytvoření adekvátních manažerských systémů vůči nim; jedná se především o vytvoření adekvátního institucionálního zázemí na úrovni každého členského státu, jež bude schopno nové zaměření se na tyto priority efektivně řídit; to je spojeno s odpovídajícím monitoringem a ověřováním výkonnosti, kde dosud Kohezní politika EU selhává; naplnění tohoto pilíře spočívá ve vytvoření systému ukazatelů a cílů v nové kvalitě a jejich databáze pro hlavní priority; opírá se i o využití rozsáhlé znalostní databáze, týkající se předchozích programových období kohezní politiky EU.
5. Podpora nových, doplňkových a flexibilně uvolňovaných finančních prostředků; pilíř je směřován na zvýšení efektivity prostředků Kohezní politiky EU; pokud bude možné uplatnit dodatečný finanční zdroj, jež by tuto efektivnost zvyšoval, měl by existovat prostor pro jeho zapojení; velmi důležitý je však požadavek uvedení nástrojů Kohezní politiky do souladu s pravidly Paktu stability a růstu a zavedení explicitních vazeb vůči němu.
6. Vytváření prostředí stimulace a aktivizace místních aktérů; pozornost by v této souvislosti měla být věnována motivaci místních aktérů aktivně se zapojit do inovativních opatření na místní úrovni a na zvýšení povědomí veřejnosti o možnostech Kohezní politiky EU efektivní cestou (kvalitní interaktivní workshopy, sdílení mezinárodních zkušeností, mezinárodní partnerství).
7. Podpora procesu učení a vzdělávání s ohledem na autentické hodnocení budoucích dopadů; je konstatováno, že podpora učení a vzdělávání v minulém období ze strany Kohezní politiky EU dosáhla relevantních výsledků, avšak prostor pro nápravu existuje i zde; vyhodnocení skutečných dopadů nástrojů Kohezní politiky je zapotřebí striktně oddělovat od interpretace výsledkových ukazatelů.
8. Posílení role Evropské komise coby centra kompetence; v této souvislosti je navrhováno posílení zdrojů odborných znalostí a dovedností Evropské komise tak, aby se členské státy o ně mohly spolehlivě opřít při rozvoji a realizaci Kohezní politiky; to se týká nejen DG REGIO, ale i těch Generálních ředitelství, jež sehrávají vůči Kohezní politice nepřímou roli; od Evropské komise je požadováno, aby se stala iniciátorem strategické debaty, místem, kde bude vytvářen koncepční rámec Kohezní politiky, platforma otevřeného dialogu s akademickými kruhy i nezávislými experty z jednotlivých členských států; od Evropské komise je současně očekáváno zpracování Evropského strategického rozvojového rámce s patřičným implementačním manuálem pro členské země; Evropská komise by současně měla sehrát roli strategického poradce vůči členským státům při koncipování Smluv o strategickém rozvoji a tvorbě Operačních programů; v rámci Evropské komise (DG REGIO) by mělo vzniknout Centrum kompetence, zaměřené dominantně na:
 - ustavení odborných pracovních skupin pro vymezení hlavních priorit Kohezní politiky EU;
 - zaškolování pracovních sil v oblasti koncepcí místního a regionálního rozvoje;

- kvalitativní pokrok v procesu hodnocení Kohezní politiky;
 - vytvoření výzkumného oddělení, schopného kompetentně vyhodnocovat množství informací, které realizaci Kohezní politiky EU doprovázejí a srozumitelně tyto informace distribuují zainteresovaným stranám.
9. Řešení problému finančního řízení a kontroly; prioritou této aktivity by především měla být vyšší efektivnost Kohezní politiky EU a sekundárně pak redukce nákladů výkonu regulačního a kontrolního systému.
10. Vybilancovanost kontrolních a kompetenčních mechanismů mezi hlavními institucemi Unie; tento požadavek bude naplněn rozvinutím politické debaty na vysoké úrovni napříč institucemi EU.

2. ORIENTATION PAPER (PAWEL SAMECKI)

Úvod

Evropa čelí bezpočtu dlouhodobých výzev, jež vykazují hluboký dopad na proces evropské integrace v nadcházejících letech i dekádách. Globální ekonomická integrace a vzájemná závislost a propojenost, vynoření se Číny, Indie či Brazílie coby silně dynamických a mohutných činitelů ekonomického růstu a zesílená konkurence v hospodářství založeném na znalostech jsou a budou zásadním testem pro evropskou společnost a její ekonomický rozvoj. Současně i nutnost vynakládat vysoké investiční výdaje k boji s klimatickými změnami, diverzifikaci dodávkových toků a zdrojů energie, zvýšení energetické účinnosti, reakci na demografické změny a jejich dopady na veřejné finance a růstový potenciál a rovněž k řešení problému rostoucí nezaměstnanosti a rizika chudoby a sociálního vyloučení – to vše bude mít stále významnější dopad na podobu budoucí Kohezní politiky EU.

Tyto výzvy vytvářejí další formu tlaků a formují tím podobu strukturálních změn v Evropě. Některé regiony v Evropě se nacházejí na cestě vzrůstu a získávání benefitů z probíhajících strukturálních změn, jiné jim pak nedokáží účinně čelit a vystavují se riziku ztráty svých pozic.

Finanční krize a následná hospodářská recese odhalila zásadní strukturální slabiny v mnoha zemích a regionech Unie, navíc v zásadě bez ohledu na úroveň jejich ekonomické a sociální rozvinutosti. Procesy konvergence mezi členskými státy a regiony by se mohly v nadcházejícím období zpomalit z důvodu nižších měr růstu, slabších veřejných investic a fiskálních úspor. Tyto okolnosti vytvářejí další napětí na kapacity národních a regionálních veřejných autorit při poskytování veřejných služeb a ve směru ekonomické a sociální koheze. Tento parametr se stane významným i při nalézání správné strategie výstupu z období krize a pro vymezení pozice evropských ekonomik v dlouhém období, k zajištění toho, aby plný rejstřík přínosů ekonomické integrace byl v nadcházejících letech zužitkován.

Nicméně, právě tento nový kontext nabízí řadu příležitostí k uskutečnění strukturálních reforem, k přehodnocení komparativních a konkurenčních výhod, k identifikaci nových zdrojů růstu a navržení rozvojových strategií s doprovázejícími nástroji hospodářské politiky. V tomto ohledu představují členské státy a regiony významné aktéry v zajišťování odpovídající strukturální odezvy na tyto výzvy v kontextu, který právě v tomto období prochází zásadní kvalitativní proměnou.

Je velmi pravděpodobné, že Kohezní politika EU bude pokračovat ve své roli významného pilíře evropské integrace v podobě usnadnění přizpůsobovacích procesů těmto novým okolnostem. Její úloha v podpoře celkového vyváženého rozvoje a zaměření se na regionální nerovnováhy se stane v post-krizovém období dokonce ještě relevantnější.

Její prostor se zdá být nesporný zejména při:

- podpoře rozvoje a strukturálního přizpůsobení regionů prostřednictvím investic Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF);
- zlepšení příležitostí zaměstnanosti, usnadnění adaptačních procesů v případě změn v průmyslových strukturách a zásadním boji proti sociálnímu vyloučení prostřednictvím Evropského sociálního fondu (ESF);
- zlepšení vzájemného propojení a udržitelnosti v oblasti životního prostředí prostřednictvím Kohezního fondu.

Prostor pro pokračování Kohezní politiky EU se svým silným zaměřením na sociální, ekonomický a environmentální rozvoj představuje zřetelné vyjádření evropského závazku vůči solidaritě, jež by měla zůstat klíčovým bodem procesu evropské integrace.

Smysl Kohezní politiky EU

Původní politická vize, jež umožnila vznik Kohezní politiky EU, je nyní často opomíjena, či alespoň není brána dostatečně v potaz. Tato vize se opírala o politické přesvědčení, že silná Unie potřebuje a vyžaduje politické nástroje, které usnadňují proces integrace a zajišťují, aby každý v rámci Unie mohl realizovat přínosy z integrace plynoucí. Tato vize je i nyní stále platná. Aby byla zajištěna nová integrační dynamika, EU potřebuje disponovat silnou rozvojovou politikou, která umožní všem občanům EU nezávisle na tom, kde žijí, využívat přínosů a omezit a potlačit negativní průvodní jevy, vytvořené v důsledku unifikace trhů.

Smysl Kohezní politiky EU je definován základní Smlouvou jednoznačně: **podpořit vyvážený a harmonický rozvoj, zejména snížením sociálních a ekonomických disparit mezi regiony**. Kohezní politika EU je tak současně politikou rozvojovou (tedy nestahává úspěšně se rozvíjející regiony do průměru a nevede je směrem k přizpůsobení se podprůměrným), zaměřenou na podporu dlouhodobého udržitelného růstu a prosperity v evropských regionech prostřednictvím **odstraňování** bariér růstu a usnadnění procesů strukturálního přizpůsobování. Dalším motivem stojícím za existencí rozvojové politiky na unijní úrovni jsou silné přeshraniční závislosti a potřeba zesílení vazeb mezi dominujícími vůdčími oblastmi a těmi zaostávajícími.

Prostřednictvím svého teritoriálního (územního) přístupu nabízí Kohezní politika EU svým způsobem unikátní systém governance, který oceňuje a využívá lokálních a regionálních znalostí, kombinuje je se strategickým zaměřením a koordinuje intervence mezi jednotlivými úrovněmi vládnutí.

Prostřednictvím přístupů orientovaných na konkrétní místo zajišťuje rámec pro integrovaná řešení „na míru“ konstruovaná na znalosti a preference konkrétních aktérů, čímž se vyhýbá (či by se měla vyhnout) přístupu „jedna velikost se hodí pro všechny“. Investuje do zlepšení kapacit národních a regionálních administrativ a představuje jedinou komunitární politiku, jež má kapacitu mobilizovat aktéry napříč hranicemi všech států EU.

Kohezní politika EU představuje podstatnou část rámce hospodářské politiky EU, společně s politikami aplikovanými na makro- i mikro-úrovni. Kohezní politika může usnadnit přechod k „chytřejší“ a „zelenější“ ekonomice napříč Evropou.

Cíle Kohezní politiky EU

Aby dosáhla celkových rozvojových cílů, Kohezní politika EU se musí zaměřit na tři klíčové územní oblasti při maximalizaci přínosů evropské integrace – naplnit rozvojový potenciál zaostávajícím regionům (což dosud značně selhává), zajistit pokračující přizpůsobení na regionální úrovni při zvyšování konkurenceschopnosti a zaměstnanosti v kontextu „nízkouhlíkové“ ekonomiky a zaměřit se na odstraňování přeshraničních bariér a překážek integraci.

Kohezní politika EU musí zajišťovat rychlejší konvergenci prostřednictvím ekonomické a sociální integrace a větší propojenost v rámci JVT. Aby dosáhla tohoto cíle, měla by pokračovat ve svém zaměření se na identifikaci tržních selhání a zajistit, aby regiony měly možnost plně využívat jejich rozvojový potenciál v kontextu ekonomické integrace EU.

V tomto ohledu jsou cíle, jež má Kohezní politika EU vymezené, legitimní a korektní. Jejich podoba však potřebuje být vyjasněna v kontextu výzev, jimž čelí celá Unie 21. století:

a) Zesílení konkurenceschopnosti a zaměstnanosti na regionální úrovni

Regiony v celé EU jsou konfrontovány s potřebou přizpůsobení se globálním výzvám, které často vedou ke ztrátě jejich konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a sociální soudržnosti. „Nízkouhlíková“, na znalostech založená ekonomika představuje nové tlaky i příležitosti na zvyšování konkurenceschopnosti.

Je důležité pomoci regionům, procházejícím procesem strukturálního přizpůsobování. Ačkoliv některé z nich jsou dobře vybaveny fyzickou infrastrukturou, zůstává zde potřeba podpory směrem k úplnému využití jejich endogenního růstového potenciálu (lokálních a regionálních zdrojů růstu) a posílení jejich konkurenceschopnosti. Dlouhodobá konkurenceschopnost a kapacita k vytvoření a udržení zaměstnanosti bude záviset na síle regionálních inovačních systémů, založených na regionálně specifických aktivech a přednostech, jako jsou znalosti, dovednosti, kompetence.

Podpora Kohezní politiky EU zajišťuje skutečnou přidanou hodnotu ve vztahu k národním a regionálním politikám, vzhledem ke svému zaměření na inovativní přístupy, přeorientování veřejných a soukromých investic vůči prioritám unijního zájmu a výměnu nejlepších praktických zkušeností. Kohezní politika EU je nástrojem pro prosazení změny a mobilizaci regionálních a místních aktérů vůči prioritám EU a jejím posláním je zajišťovat, aby přínosy evropských veřejných statků v oblasti výzkumu a inovací byly ve velké míře sdíleny.

b) Usnadnění růstů v zaostávajících oblastech Unie

Odstraňování bariér růstu v zaostávajících regionech EU musí zůstat ústřední prioritou Kohezní politiky EU. To je více než jen „pouhá“ otázka solidarity. **Zaostávající regiony představují nevyužívané zdroje**, jež by mohly přispět celkovému růstu EU. Aby dosáhly svého plného potenciálu a plného přínosu z JVT, potřebují dodatečnou podporu EU pro vytvoření podmínek pro růst, posílení jejich průmyslové/ekonomické základny, odemknutí jejich celkového potenciálu pro rozvoj malých a středních podniků a uzavření infrastrukturní mezery v případě budování sítě dopravy, informačních a komunikačních technologií, životního prostředí, energetiky, lidských zdrojů, vzdělání a výzkumu. V těchto regionech bude Kohezní politika EU muset zajišťovat plnou slučitelnost a propojenost s JVT a poskytovat veřejnou službu nutnou pro růst, jež by nemohl být financován bez podpory EU.

c) Pokrytí integrace napříč hranicemi

Mnoho výzev je tlumeno administrativními překážkami, jež vyvolávají potřebu nalézat společná řešení vůči sdíleným přeshraničním problémům. Je zde rostoucí poptávka po **sdílených implementačních mechanismech** v rámci konkrétních přeshraničních projektů a síťových vzájemně propojených projektů. V kontextu JVT příhraniční regiony stále vykazují nevyužívaný potenciál. Využívání tohoto potenciálu vyžaduje posílení rozsahu a posun v podobě územní spolupráce. Přístup, zahrnující **funkční makroregiony** – s příkladem Strategie EU v oblasti **Baltského moře** nebo **Regionu povodí Dunaje** – může být prostorem, jež zasluhuje další vyhodnocení.

Rostoucí výzvy migrace a bezpečnosti a potřeba podpořit ekonomickou integraci při oslovení sdílených environmentálních obav, volají rovněž po zvýšené spolupráci v oblasti evropského sousedství. Kohezní politika EU může sehrát podstatnou roli při povzbuzení koordinace a poskytnutí veřejných statků (například energetické a dopravní propojení), jež nebudou zajišťovány na národní nebo místní úrovni.

Efektivnější politika

Při dosahování svých rozvojových cílů obsažených ve Smlouvě by se Kohezní politika EU měla zaměřit na činnosti, jež podporují rozvoj, zajišťují vysokou evropskou přidanou hodnotu a jsou přímo spojeny s klíčovými prioritami EU.

Kohezní politika působí v kontextu širší sociální, ekonomické a politické reality. Strategické volby, výdajové priority, způsob provádění a administrativní kapacity představují klíčové determinanty efektivnosti, společně se socio-kulturními hodnotami, uspořádání governance a kontextem národních politik.

Efektivnost Kohezní politiky EU potřebuje být zvýšena. Objevující se výsledky ex-post evaluací programovacího období 2000 – 2006 ukazují, že výkonnost Kohezní politiky EU se liší mnohdy podstatně při porovnání mezi zeměmi a regiony. Zdravé makroekonomické podmínky, příznivé mikroekonomické prostředí, silné instituce a zkušenost managementu rozvojových programů jsou zásadními faktory pro úspěch této politiky. Evaluace rovněž ukazují potřebu využívání rigoróznějších metod, aby byly vytvořeny kredibilní důkazy ohledně výkonnosti této politiky.

Příprava následné vlny programů vytvoří příležitost pro zvýšení efektivnosti a kvality šíření a „distribuce“ Kohezní politiky EU z bruselského centra do jednotlivých příslušných regionů.

Zvyšující se efektivnost Kohezní politiky EU vyžaduje:

- její koncentraci na omezený počet priorit v souladu s konceptem Strategie EU 2020;
- silnější vazbu mezi výkonností / výsledky a pobídkami (stimulacemi) / podmínkami poskytování prostředků Kohezní politiky EU;
- posílenou strategickou dimenzi Kohezní politiky EU, včetně započítání debaty na vysoké unijní úrovni;
- zvýšenou spojitost a koordinaci se sektorovými politikami na národní úrovni i úrovni EU k dosažení větších synergií;
- rozhodující posun směrem k jednoduššímu, efektivnějšímu a transparentnějšímu managementu a kontrolnímu systému.

Finanční a ekonomická krize rovněž ukázala nutnost promyšlení **nových cest** jak reagovat pružně na šoky v úzké koordinaci s existujícími nástroji.

Koncentrace politiky

Aby se maximalizoval dopad Kohezní politiky EU, bude nutné zaměřit její podobu na **omezený počet společně sdílených a odsouhlasených priorit**. Tento přístup vytvoří **celoevropskou „kritickou masu“ intervencí** a zaměření politické i veřejné pozornosti na jasně vymezené cíle. Zaměření se finančních prostředků na vybrané priority je podstatné pro stanovení jasně definovaných cílů, směrů i logiky intervence.

Výběr priorit by se měl stát předmětem strategického tvůrčího politického procesu, zahrnujícího jak EU, tak členské státy. Tento proces by měl být v souladu s následujícími prioritami (přijímanými ve specifickém národním a regionálním kontextu):

- **posílení znalostní základny růstu;** zesílení konkurenceschopnosti evropských regionů v kontextu globální ekonomiky založené na znalostech si vyžádá významné investice do výzkumu, technologického rozvoje, inovací, rozvoje znalostí a dovedností a zlepšení přístupu k financím; Kohezní politika EU by tak měla rovněž pokrývat oblasti, které mohou být zaměřením se na znalosti následně pozitivně ovlivněny a které mohou usnadnit lepší propojenost a vzájemné vazby mezi technologicky progresivními, vůdčími a na druhé straně zaostávajícími regiony;
- **posílení podmínek pro „propojovací“ a „zelenou“ ekonomiku;** Kohezní politika EU sehrává klíčovou roli při usnadňování přechodu k „nízko-uhlíkové“ ekonomice a posilování kvality životního prostředí; Kohezní politika EU by měla podporovat udržitelnou dopravu a infrastrukturu informačních a komunikačních technologií, zajišťování větší propojenosti zaostávajících oblastí s dynamicky se vyvíjejícími a zlepšovat infrastrukturu v oblasti životního prostředí;
- **podpora zaměstnanosti a sociální soudržnosti;** globální ekonomické, sociální a environmentální změny vykáží silné dopady na trhy práce a sociální situaci v Unii; Kohezní politika EU sehrává klíčovou úlohu při zvyšování zaměstnanosti, nalézání nových způsobů vypořádání se s rostoucí nezaměstnaností, podpoře zaměstnávání sebe sama v podobě zahájení vlastní podnikatelské aktivity, získávání nových dovedností, sociálním začleňování a ekonomické a sociální integraci migrantů, stejně jako členení rizikům, jimž podléhá především náchylnější část populace.

Silné a zdravé instituce na národní, regionální a místní úrovni, jež jsou schopny identifikovat komplexní investiční programy, představují důležitý článek pro úspěch a trvalejší efekt Kohezní politiky EU.

Silnější zaměření na výkonnost a výsledky

Silnější zaměření na výsledky a na přesvědčivých důkazech postavený výkon politiky zvýší její dopad a přidanou hodnotu. **To vyžaduje zlepšení monitorovacích a evaluačních systémů.** Počátečním místem musejí být jasné definované cíle, směry a logika intervencí. Je třeba, aby v programech byla definována jasná strategická vize toho, kam směřují a čeho chtějí dosáhnout, případně jak v tom budou úspěšné. Kupříkladu ex-ante evaluace a její intenzivnější využívání může být v tomto ohledu nápomocným nástrojem. Ocenění výkonnosti je významně závislé na kvalitě této programovací fáze.

Pro dosažení kohezní politiky více výkonnostně orientované je třeba rovněž zesílit její podmíněnost, založenou na schopnosti udržet měřitelné cíle, resp. ukazatele. Pro vybrané priority by Evropská komise i členské státy měly propojit část plateb s požadavkem dosažení objektivně ověřitelných cílů. Jak podmíněnost ve smyslu obecných cílů a podstaty kohezní politiky (dosažení jistých cílů v širším kontextu), tak podmíněnost výkonnostní (dosažení konkrétních programových cílů) by měla být v tomto smyslu zvážena a promyšlena.

Klíčové, jádrové indikátory, zavedené pro období 2007 – 2013, by se měly stát závaznými. To by umožnilo snadnější porovnatelnost mezi členskými státy a programy v nich aplikovaných. Rovněž by to umožnilo ocenění jejich nákladové efektivnosti. Jádrové indikátory by se tak staly nástrojem pro posouzení efektů Kohezní politiky EU v rámci politické debaty na vysoké úrovni.

Posun směrem k politice založené více na důkazech opírajících se o „tvrdá data“ vyžaduje závazek tato data efektivně sbírat, spravovat a pracovat s nimi v rámci využívaných evaluačních metod, jež by měly být do budoucna založeny rigorózněji – a to nejen ty kvantitativní, ale i kvalitativní. Evaluace je nástroj, opírající se a využívající vzájemnou provázanost jednotlivých prvků Kohezní politiky EU; zlepšení podoby programů, posílení kvalitativní stránky jejich implementace a zajištění věrohodných důkazů o efektech kohezní politiky je zřejmě nejpodstatnější budoucí výzva v této oblasti. Evaluační plány by se měly stát závazné pro všechny programy a výsledky evaluací by měly být ve stravitelné podobě k dispozici pro tvůrce politiky i další zainteresované na evropské, národní i regionální úrovni; výsledkem by mělo být zlepšení procesu programování a efektivnější alokace zdrojů. Evaluace prováděné v průběhu programovacího období by byly cíleny na různé oblasti intervence při využívání pro ně vhodných analytických metod. Silnější zaměření na výkonnost a výsledky nutně vyvolá potřebu posílení kapacit jak na úrovni členských států, tak Evropské komise.

Zkušenosti ukazují, že pobídky oceňující zásluhy v podobě nejrůznějších ocenění, publikace dobrých praktických zkušeností nebo zveřejnění žebříčků úspěšnosti projektů přispívá posilování kvality projektů, na které se Kohezní politika EU zaměřuje. Rozšíření závazku zveřejnění konečných příjemců, včetně informací o nákladech a dosažených přínosech hlavních projektů by mělo rovněž vést ke zlepšení kvality projektů.

Vytvoření debaty o efektivnosti Kohezní politiky EU na vysoké úrovni

Zesílení strategické dimenze Kohezní politiky EU by mělo být dosaženo prostřednictvím debaty na vysoké úrovni, jež posoudí, vyhodnotí a podá připomínky k výkonu kohezní politiky. Doposud byly ne zcela pravidelné debaty zaměřeny především na finanční absorpci a nesrovnalosti, méně je diskutováno na téma výkonnosti této politiky.

V budoucnu by debata na vysoké politické úrovni měla být zaměřena na efektivnost kohezní politiky a na zdůvodnění úspěchů a selhání. Takovýto typ debaty vykazuje potenciál dalšího posunu směrem k výkonnosti na různých fázích procesu realizace Kohezní politiky EU a umožnil by členským státům identifikovat společné problémy, jejich řešení a sdílet dobré praktické zkušenosti, podporovat vzájemné poznávání a učení se a zvyšovat povědomí o Kohezní politice Evropské unie.

Výroční debata na vysoké úrovni k výkonnosti Kohezní politiky by tak mohla být uskutečněna v rámci Rady pro všeobecné záležitosti s ohledem na její horizontální funkci danou Smlouvou o EU. Obdobná debata by mohla být rozvinuta i na úrovni Evropského parlamentu.

Strategické zprávy, které jsou v současné době zaváděny a zaměřeny na pokrok směrem k dosahování priorit EU v oblasti podpory konkurenceschopnosti a zaměstnanosti by mohly vytvořit vhodnou základnu této politické diskuse. V tomto kontextu by mohla být posílena i role národních strategických zpráv, zaměřených na dosažení závazných jádrových ukazatelů, umožňujících srovnávání výkonnosti mezi členskými státy v čase. V rané fázi implementace by mohla být debata zaměřena na výsledky předchozího programovacího období ve zřetelné a srozumitelné podobě; evaluace učiněné členskými státy by přitom sloužily jako hodnotný vstup.

Reakce na neočekávané ekonomické a sociální změny

Finanční krize a následná hospodářská recese ukázala, že ani velké a zásadní změny nemohou být vždy adekvátně předvídané. EU by měla být schopna rozšířit svoji dlouhodobě zaměřenou strukturální aktivitu a reagovat na místní/regionální nebo sektorové šoky, plynoucí z ekonomické a sociální restrukturalizace.

Efektivní reakce na regionální asymetrické šoky může vyžadovat specifické mechanismy, zajišťující včasnou a přímou reakci na krizi. Jednou z možností by bylo například rozšíření prostoru pro Globalizační přizpůsobovací fond, jež by umožnil členským státům a regionům přijmout účinný nástroj vůči oblastem, zasaženým krizovým šokem v podobě uceleného balíku opatření, jež kombinují kroky v oblasti trhu práce s vytvářením nových pracovních příležitostí v podobě například podnikatelských start-upů, technologické podpory pro dodavatele a podnikatelské služby. Alternativně nebo komplementárně může být užitečné zvážit i to, zda část alokace kohezní politiky může být použitelná pro nepředvídatelné okolnosti (v podobě například národních rezerv).

Jednodušší a efektivnější kohezní politika

Větší koordinace a ucelenost přístupů a nástrojů je patrně hlavní výzvou (a současným problémem) v tomto ohledu. Kohezní politika EU vyvolává potřebu tvorby integrovaných rozvojových strategií, které umožňují propojení intervencí v různých oblastech podpory.