



**RADA  
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 15. listopadu 2010  
(OR. en)**

**16336/10**

**FSTR            37  
FC                16  
REGIO          91  
SOC              761  
FIN               575  
CADREFIN    64**

**PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:        Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,  
                          za generální tajemnici Evropské komise

Datum přijetí:    11. listopadu 2010

Příjemce:         Pierre de BOISSIEU, generální tajemník Rady Evropské unie

---

Předmět:          SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ,  
                          EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU,  
                          VÝBORU REGIONŮ A EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANCE  
                          Závěry páté zprávy o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: budoucnost  
                          politiky soudržnosti

---

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2010) 642 v konečném znění.

Příloha: KOM(2010) 642 v konečném znění



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 9.11.2010  
KOM(2010) 642 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, VÝBORU REGIONŮ  
A EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANCE**

**Závěry páté zprávy o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: budoucnost politiky  
soudržnosti**

{SEK(2010) 1348 v konečném znění}

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, VÝBORU REGIONŮ  
A EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANCE**

**Závěry páté zprávy o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: budoucnost politiky  
soudržnosti**

## **1. 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<sup>1</sup>. Aby Evropa uspěla, svou úlohu budou muset sehrát evropská, národní, regionální i místní úroveň. Politika soudržnosti 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.

Politika soudržnosti významně přispěla k rozšíření růstu a prosperity uvnitř Unie při současném zmenšování hospodářských, sociálních a územních rozdílů. Pátá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti 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 politiky soudržnosti 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 v přezkumu rozpočtu EU<sup>2</sup>, 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; a zlepšit účinnost politiky při zvýšeném důrazu na dosahování výsledků. Výslovné propojení politiky soudržnosti 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.

S těmito závěry Komise zahajuje veřejnou konzultaci o budoucnosti politiky soudržnosti. Bude se vycházet ze skupiny otázek k hlavním myšlenkám reformy politiky.

Následující části se postupně zabývají tím, jak politiku zefektivnit a zlepšit její dopad, aby zvyšovala evropskou přidanou hodnotu (část 2), jak lze ještě zlepšit řízení politiky (část 3),

---

<sup>1</sup> „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ – KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

<sup>2</sup> „Přezkum rozpočtu EU“ – KOM(2010) 700, 19.10.2010.

jak lze zjednodušit prováděcí systém (část 4) a jak by měla vypadat celková struktura politiky (část 5).

## 2. ZVÝŠENÍ PŘÍNOSU POLITIKY SOUDRŽNOSTI PRO EVROPU

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

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

### 2.1. Posílení strategického plánování

Politika soudržnosti 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.

Prezium rozpočtu EU vytyčil 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 obsahoval následující prvky:

- **společný strategický rámec (SSR)** 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 vzejde z diskusí mezi členskými státy a Komisí o strategii rozvoje obsažené v jejich národních programech reform. Rovněž by obsahovala popis koordinace využívání prostředků EU na vnitrostátní úrovni; a
- **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 útvarech Rady a výborech Evropského parlamentu, která by zlepšila transparentnost, zodpovědnost a hodnocení účinků politiky soudržnosti.

Zvláštní dopad na politiku soudržnosti mají tři návrhy obsažené v přezkumu rozpočtu EU: soustředování finančních zdrojů, systém podmínek a pobídek a zaměření se na výsledky.

## 2.2. Zvýšení tematické koncentrace

Hodnocení *ex post* týkající se politiky soudržnosti 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 politiku soudržnosti 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.

## 2.3. Zvýšení výkonnosti pomocí podmínek a pobídek

Finanční a hospodářská krize Komisi přiměla k navržení opatření ke zlepšení správy ekonomických záležitostí Unie<sup>3</sup>. 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 politice soudržnosti 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 politikou soudržnosti a rámcem hospodářské politiky Unie.

Zprv, na podporu nového systému správy ekonomických záležitostí by byla zavedena 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, např. v oblasti ochrany životního prostředí, systémů flexikurity, 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

---

<sup>3</sup> „Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU“ – KOM(2010) 367.

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 politiky. Tyto principy by se mohly vztahovat např. k provádění konkrétních právních předpisů EU, financování strategických projektů EU nebo správní, hodnotící a institucionální 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 a/nebo regionem (v závislosti na institucionálním kontextu) sjednána konkrétní závazná podmíněnost pro oblasti přímo související s politikou soudržnosti při současném zachování koordinovaného postupu se všemi příslušnými politikami EU. Jejich splnění by bylo předpokladem pro výplatu finančních prostředků na soudržnost buď na začátku programového období, nebo během hodnocení, v němž by 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 politiky soudržnosti 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 o stabilitě a růstu byly dosud omezeny pouze na Fond soudržnosti. 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. 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 Komisi každoročně předkládají.

**Spolufinancování** je jednou ze základních zásad politiky soudržnosti 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 politiky soudržnosti. 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 prémii**: vymezená část rozpočtu na soudržnost 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 Komise potřebuje určité prostředky na přímou podporu **experimentování a vytváření sítí**, obdobně jako v případě inovačních opatření v předchozích programových obdobích.

## 2.4. 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 k politice soudržnosti. Takový posun by podpořilo provedení určitého počtu změn.

Zaprvé, 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 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 bylo 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.

## 2.5. Podpora využívání nových finančních nástrojů

Přezkum rozpočtu EU důrazně obhajuje 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. 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 by se mohlo uvažovat o několika opatřeních:

- více **vyjasnit a logicky utřídít 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.

- Jak dosáhnout těsnějšího sepejetí strategie Evropa 2020 a politiky soudržnosti na úrovni EU, národní a nižší?
- Měla by působnost smlouvy o partnerství pro rozvoj a investice sahát i za rámec politiky soudržnosti? 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 politiku soudržnosti?
- Jakým způsobem by se dalo dosáhnout většího zaměření politiky soudržnosti na výsledky? Které priority by měly být povinné?

### 3. POSÍLENÍ ŘÍZENÍ

#### 3.1. 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 politiky soudržnosti 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 politiky soudržnosti a z jiných vnitrostátních zdrojů.

### 3.2. 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 politiky soudržnosti. 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 politiky soudržnosti posílen význam **konceptů 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.

- Jak může politika soudržnosti 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?

## 4. ÚČINNĚJŠÍ A JEDNODUŠŠÍ PROVÁDĚCÍ SYSTÉM

Třebaže na vyvození konečných závěrů o účinnosti systému provádění politiky soudržnosti 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 заслужuje bližší pohled.

#### **4.1. Finanční řízení**

Podle nedávného návrhu na revizi finančního nařízení<sup>4</sup> by 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. To by posílilo zodpovědnost za výdaje spolufinancované z rozpočtu EU v jakémkoliv finančním roce.

Komise navrhuje zavést u politiky soudržnosti 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.

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.

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.

#### **4.2. Snížení administrativní zátěže**

Obecný přístup pro období 2007–2013, podle nějž 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.

#### **4.3. 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

---

<sup>4</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropské unie (KOM(2010) 260).

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.

#### 4.4. 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, 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 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.

- Jak lze zjednodušit proces auditu a sjednotit audity prováděné členskými státy a 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 pravidel způsobilosti nastavit správnou 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?

## 5. CELKOVÁ STRUKTURA POLITIKY SOUDRŽNOSTI

Cílem politiky soudržnosti je podporovat harmonický rozvoj Unie a jejích regionů pomocí snižování regionálních rozdílů (článek 174 Smlouvy). Politika také podporuje růstový model strategie Evropa 2020 včetně potřeby nalézt řešení závažných problémů v sociální oblasti a zaměstnanosti, s nimiž se potýkají všechny členské státy a regiony. Politika soudržnosti takový vývoj všech regionů podporuje jasnou investiční strategií, která zvyšuje konkurenceschopnost, zaměstnanost, zlepšuje sociální začlenění a chrání a rozvíjí životní prostředí. Systém víceúrovňového řízení politiky napomáhá zviditelňování EU v očích občanů.

Všechny regiony a členské státy by měly nárok využívat politiku soudržnosti a přizpůsobit si svou strategii jednotným způsobem svým osobitým přednostem a slabinám.

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 s přezkumem rozpočtu EU je zároveň třeba pro budoucí celkové uspořádání politiky soudržnosti 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 přezkum rozpočtu EU.

Politika soudržnosti se bude i nadále zaměřovat na plnění integrovaných hlavních směrů hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti.

Z Fondu soudržnosti budou mít nadále užitek členské státy, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90 % průměru Unie.

V neposlední řadě bude politika soudržnosti 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.

- Jak lze zajistit, aby celkové uspořádání politiky soudržnosti 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?

## 6. DALŠÍ KROKY

Pátá zpráva o soudržnosti uvádí některé z klíčových myšlenek Komise na reformu politiky soudržnosti 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.

Komise vyzývá všechny zúčastněné strany, aby reagovaly na otázky uvedené v tomto sdělení. Přípomínky je možno umístit do 31. ledna 2011 na internetovou stránku:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm).

Obdržené reakce budou brány náležitě na zřetel při přípravě návrhů právních předpisů, které budou předloženy ihned po přijetí nového víceletého finančního rámce v roce 2011.

Páté fórum o soudržnosti, které se bude konat v Bruselu ve dnech 31. ledna a 1. února 2011, bude vhodnou příležitostí k prodiskutování uvedených myšlenek.