

Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU

Verze 2009 - schválena vládou dne 5. října 2009

Ministerstvo pro místní rozvoj
Sekce NOK a evropských záležitostí

Obsah

Úvod	2
1. Kontext diskusí o budoucnosti kohezní politiky EU	3
1.1. <i>Vývoj debaty během českého předsednictví.....</i>	3
1.2. <i>Barcova zpráva „Program pro reformovanou kohezní politiku“</i>	3
1.3. <i>Debata o územní soudržnosti.....</i>	4
2. Odhad budoucích potřeb ČR pro období po roce 2013	5
2.1. <i>Hlavní strukturální potřeby.....</i>	5
2.2. <i>Scénáře možného vývoje</i>	6
3. Pozice ČR ke klíčovým oblastem budoucí kohezní politiky EU	8
3.1. <i>Přidaná hodnota budoucí kohezní politiky EU.....</i>	8
3.2. <i>Pozice k budoucím cílům kohezní politiky EU.....</i>	8
3.3. <i>Pozice k novým výzvám.....</i>	9
3.4. <i>Pozice k územní soudržnosti</i>	10
3.5. <i>Pozice k vybraným aspektům Barcovy zprávy.....</i>	10
3.6. <i>Pozice ke kritériím způsobilosti</i>	11
3.7. <i>Pozice ke zjednodušení a efektivitě programovacího a implementačního procesu.....</i>	11
4. Další kroky nezbytné pro rozpracování pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky	13

Úvod

Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo první znění „Rámcové pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU“ Výboru pro EU na vládní úrovni, který ji schválil v červnu 2008 a uložil, aby byla do konce října 2008 vypracována její aktualizovaná verze. Materiál „Aktualizovaná Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU“ byl proto předložen v říjnu 2008 a v listopadu 2008¹ ji Výbor pro EU na vládní úrovni schválil. Tato aktualizovaná rámcová pozice je tedy v pořadí třetím koncepčním dokumentem, v němž jsou formulovány pozice k jednotlivým aspektům budoucí kohezní politiky EU, doplněné o rámec aktuálních debat i o relevantní data. Do pozice bylo zapracováno doporučení Senátu přijaté k „Zelené knize o územní soudržnosti“² a - na rozdíl od roku 2008 - byly do národní debaty o budoucí podobě kohezní politiky více zapojeny kraje ČR.

V průběhu předsednictví ČR v Radě EU byla v oblasti budoucnosti kohezní politiky zorganizována řada akcí; nejvýznamnější z nich bylo neformální jednání ministrů v dubnu 2009 v Mariánských Lázních, jehož výsledkem bylo společné komuniké ministrů obsahující shodu nad základními cíli a principy budoucí kohezní politiky. Do evropské debaty vstoupil v tomto období významný impuls, a to obsáhlá zpráva, kterou pro Evropskou komisi vypracoval italský expert Fabrizio Barca. Je zřejmé, že Barcova zpráva bude představovat zásadní vklad do evropské diskuse i v následujícím období.

Vzhledem k tomu, že švédské předsednictví nemá téma budoucnosti kohezní politiky EU zahrnuto ve svém pracovním programu, dá se očekávat, že nejzásadnější debaty na evropské úrovni budou probíhat v režii Evropské komise. Komisařka pro regionální politiku Danuta Hübner prezentovala svůj pohled na vybrané aspekty budoucnosti kohezní politiky ve formě *Reflection paper* v Mariánských Lázních, ke konci roku 2009 představí ve stejné podobě názor na další vývoj také současný komisař P. Samecki. Navrhovaná architektura kohezní politiky bude známa v průběhu roku 2010 – v tzv. „Páté kohezní zprávě“ publikované Evropskou komisí. Oficiální pohled Evropské komise lze očekávat v rámci debaty o revizi rozpočtu EU, která by měla být zahájena v listopadu 2009. Na základě závěrů o revizi rozpočtu by Komise měla připravit návrh příštího finančního rámce na období po roce 2013, který by měl být představen v první polovině roku 2011 a který bude již obsahovat návrh finančního vyjádření priorit budoucí kohezní politiky EU; v letech 2011-2012 pak budou vypracovány a předloženy první návrhy příslušných právních předpisů.

Předkládaná rámcová pozice bude sloužit jako výchozí mandát pro jednání zástupců ČR na úrovni EU. Další – v pořadí čtvrtou – aktualizovanou pozici k budoucnosti kohezní politiky EU vypracuje Ministerstvo pro místní rozvoj tak, aby mohla být předložena v červnu 2010 během předsednictví Španělska.

V samostatné „Informativní příloze“ k této rámcové pozici jsou obsaženy údaje o vývoji v oblasti kohezní politiky, konkretizace budoucích potřeb ČR i doprovodné statistické informace rámuující aktuální situaci ČR v evropském kontextu.

¹ Usnesení Výboru pro EU ze dne 24. listopadu 2008 č. 37.

² Usnesení Senátu ze dne 27. března 2009 č. 133.

1. Kontext diskusí o budoucnosti kohezní politiky EU

Obecným cílem kohezní politiky je, podle článku 158 Smlouvy o založení Evropského společenství (stejně jako podle dosud neratifikované Lisabonské smlouvy – články 174-178), snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů, snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů a posilování hospodářské, sociální (a územní)³ soudržnosti za účelem harmonického vývoje EU. Ve finanční perspektivě současného programového období 2007-2013 je kohezní politika z hlediska výdajů a s podílem 35,7 % na celkovém rozpočtu EU - 347,410 mld. € nejvýznamnější politikou EU (po Společné zemědělské politice).

1.1. Vývoj debaty během českého předsednictví

V dubnu 2009 uspořádalo české předsednictví **neformální setkání ministrů pro regionální rozvoj** v Mariánských Lázních. Společné **komuniké**⁴, které ministři přijali, se stalo významným politickým příspěvkem českého předsednictví do probíhající evropské debaty o budoucnosti kohezní politiky. Ministři v něm podpořili „harmonický, vyrovnaný a udržitelný rozvoj Společenství“ a shodli se na tom, že „největší důraz kohezní politiky by měl být kladen na konvergenci méně prosperujících oblastí“; zároveň se shodli na tom, že „kohezní politika by měla být přítomna na celém území EU“.

Během jednání ministrů prezentovala komisařka pro regionální politiku Danuta Hübner „**Reflection Paper**“ jako svůj osobní vklad do pokračující diskuse o budoucnosti kohezní politiky na evropské úrovni. Zdůraznila v něm význam nastavení implementačních mechanismů, potřebu jejich zjednodušení, důraz na celoevropský a strategický rozměr kohezní politiky, stejně jako zvyšující se význam inovací, finančního inženýrství, koncentrací, synergií a harmonizací metodik.

1.2. Barcova zpráva „Program pro reformovanou kohezní politiku“

V dubnu 2009 byla v Bruselu představena zpráva italského experta Fabrizia Barcy, vypracovaná pro Evropskou komisi. Zpráva se zabývá zejména odůvodněním kohezní politiky z ekonomického hlediska, zdůrazňuje její význam v rámci politik Evropské unie, vyhodnocuje dosavadní vývoj a doporučuje některé reformní kroky pro budoucnost. Zpráva také nastiňuje některé návrhy týkající se procesu vyjednávání o budoucí podobě kohezní politiky nebo programování, zapojení Evropské komise apod.

- Klíčovým pojmem zprávy je „place-based development model“ – „místně orientovaný model“ rozvoje, který má zdůraznit integrovaný teritoriální/regionální přístup k řešení problémů a s tím související důraz na kvalitu institucí, které participují na realizaci kohezní politiky.
- EU by měla, podle Barcovy zprávy, koncentrovat přibližně dvě třetiny veškerého financování na několik málo klíčových priorit definovaných na evropské úrovni. Kritéria pro alokování prostředků by měla zůstat ve stávající podobě (tzn. založena na vyšší HDP na obyvatele). Jedna nebo dvě z klíčových priorit by měly být zaměřeny na

³ Pojem územní soudržnosti obsahuje dosud neratifikovaná Lisabonská smlouva.

⁴ Úplný text komuniké je v „Informativní příloze“.

oblast sociálního začleňování, aby bylo možné realizovat rozvoj tzv. „územní sociální agendy“.

- Strategická debata mezi Evropskou komisí a členskými státy (v některých případech i regiony) by měla být, podle Barcovy zprávy, neustále posilována a vyvažována na základě „Evropského strategického rozvojového rámce“, který by jasně definoval základní principy, indikátory a cíle potřebné pro úspěšnou realizaci kohezní politiky. Evropská komise a členské státy by pak měly vytvořit nový typ smluvních vztahů (Národní strategické rozvojové smlouvy), které by obsahovaly snadno ověřitelné smluvní závazky.
- Zpráva navrhuje vytvořit v rámci Evropské komise novou organizační strukturu, založenou na specializaci a odborné kvalifikaci, která by zajistila lepší koordinaci mezi jednotlivými generálními ředitelstvími.

1.3. Debata o územní soudržnosti

V říjnu 2008 zveřejnila Evropská komise Sdělení „**Zelená kniha o územní soudržnosti – učinit z územní rozmanitosti přednost**“; kterým byla zahájena veřejná debata o územní soudržnosti.

Z veřejné diskuse vyplynulo, že cílem územní soudržnosti je podporovat harmonický a udržitelný rozvoj všech území EU, a to na základě jejich územních charakteristik a zdrojů. Byly obecně podpořeny tři základní složky navržené za účelem dosažení tohoto cíle:

- koncentrace (dosažení kritického množství a eliminace nepříznivých externalit),
- propojení (posílení významu účinného spojení zaostalejších oblastí s centry růstu prostřednictvím infrastruktury a přístupu ke službám),
- spolupráce (bez ohledu na správní hranice; s cílem vytvořit synergie).

Respondenti v odpovědích zaslaných Evropské komisi⁵ zdůraznili, že územní soudržnost doplňuje a posiluje hospodářskou a sociální soudržnost, a poukázali na skutečnost, že uvedené tři základní složky již jsou v kohezní politice obsaženy. Některé ze zaslaných odpovědí navrhovaly propojit územní soudržnost s určitým omezeným počtem geografických charakteristik, které mohou mít vliv na rozvoj území; většina reakcí - včetně většiny členských států – naopak konstatovala, že geografické parametry samy o sobě nerozhodují o úspěchu či neúspěchu rozvoje, ani nezohledňují schopnosti členských států a regionů odpovídajícím způsobem politicky reagovat - a tudíž nevyžadují zvláštní zacházení, natož kompenzaci.

⁵ Reakce na Zelenou knihu, založené na otázkách obsažených v knize, bylo možné zasílat Evropské komisi do konce února 2009. První výsledky této veřejné diskuse byly prezentovány na neformálním jednání ministrů pro regionální rozvoj v dubnu 2009 v Mariánských Lázních.

2. Odhad budoucích potřeb ČR pro období po roce 2013

2.1. Hlavní strukturální potřeby

Z dlouhodobé perspektivy stabilního ekonomického růstu je nezbytné, aby byl uskutečněn přechod na kvalitativně založenou konkurenceschopnost. Současně je zapotřebí, aby v ČR došlo k aktivizaci domácích zdrojů pro vytváření znalostní ekonomiky, jakými jsou investice do vědy a výzkumu, rozšířenost a kvalita terciárního vzdělávání, nárůst počtu pracovníků i zvýšení efektivnosti vědeckých a výzkumných činností či hlubší využívání moderních prostředků informačních technologií. Jednou z oblastí, které mají velký vliv na zvyšování konkurenceschopnosti regionů, je výstavba a upgrade existujících výzkumných infrastruktur, ve kterých jsou tyto infrastruktury situovány⁶.

ČR přitom musí pokračovat v implementaci strukturálních reforem tak, aby se reformní opatření v jednotlivých oblastech navzájem doplňovala a podporovala; strukturální reformy přitom mají převážně dlouhodobý charakter.

Základní oblasti předpokládaných budoucích potřeb:

- pokračování v propojování infrastruktury (tj. zlepšení, silniční, železniční, letecké a popř. i lodní dopravy, dále zajištění obecní/městské infrastruktury – čistíren odpadních vod, kanalizace, odpadu, ochrany životního prostředí a další – mělo by se jednat zejména o tzv. „tvrdé“ infrastrukturní projekty);
- výstavba chybějících propojení v rámci ploch a koridorů dopravní technické infrastruktury, realizovaných v návaznosti na další nástroje veřejné správy a v návaznosti na potřeby jednotlivých resortů a krajů, při respektování republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území⁷,
- tvorba nových pracovních příležitostí - politika zaměstnanosti;
- propojení obchodu a investic mezi jednotlivými regiony (kraji a mikroregiony) a místy;
- zajištění inovací a nových technologií (v souladu s tezemi a prvky Lisabonské strategie) na základě spolupráce mezi univerzitami navzájem, mezi univerzitami a vědecko-výzkumnými institucemi, mezi akademickou, veřejnou a podnikatelskou sférou, mezi aktéry v soukromé podnikatelské sféře apod., včetně výměny vzájemných informací a know-how; proces celoživotního vzdělávání;
- zajištění potřeb v oblasti bydlení, zejména pro znevýhodněné skupiny domácností, jako předpokladu zvýšení mobility a udržení sociální soudržnosti; pokračování v energeticky úsporných opatřeních v domovním fondu;
- zvýšení dostupnosti služeb obecního zájmu – v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a v sociální oblasti;

⁶ Návrh „Zprávy o plnění národního programu reforem ČR“, Úřad vlády, září 2009.

⁷ Podle „Politiky územního rozvoje“, schválené vládou v červenci 2009 a představující jeden ze základních materiálů pro další programové období.

- síťování měst a venkovských oblastí („networking“), včetně koncentrace a koordinace nástrojů politik zabývajících se rozvojem území s cílem zvýšení synergie vzájemných vazeb mezi městy a venkovem;
- rozvoj e-governmentu a informatiky;
- podpora konkurenceschopnosti regionů ČR.

2.2. Scénáře možného vývoje

Česká ekonomika rostla v posledních letech podstatně rychleji oproti průměru ekonomik EU. Za období let 2000-2008 dosáhla průměrného tempa růstu 4,3 % proti 2,0 % v zemích EU-27 a 1,7 % v EA-12.⁸ Probíhající globální hospodářská krize bude mít dopad na ekonomickou úroveň všech zemí EU; lze však očekávat, že při hlubším poklesu EA-12 a EU-27 bude česká ekonomika i nadále konvergovat.

Je pravděpodobné, že referenčním obdobím pro stanovení způsobilosti regionů bude průměr let 2007-2009; pokud budeme vycházet ze stávající situace, pak je referenční hranice ukazatele HDP na obyvatele v paritě kupní síly pod 75 % průměru EU-27. Pro způsobilost členských států pro podporu z Fondu soudržnosti bude referenčním obdobím pravděpodobně průměr let 2008-2010; v současnosti je rozhodující pro stanovení způsobilosti hodnota méně jak 90 % průměru HNP EU.

Tři možné scénáře vývoje ukazatele HDP na obyvatele (v PPS)⁹:

Základní scénář - s 90 % pravděpodobností bude průměrný HDP na hlavu v paritě kupní síly za celou ČR 2008-2010 pod hranicí 90 % (EU-27=100). Základní scénář pro určení regionálního HDP má pravděpodobnost 60 %: 1 z 8 regionů - Praha - bude výrazně přes referenční hodnotu. 2 z 8 regionů - Střední Čechy a Jihozápad - těsně u referenční hranice. 5 z 8 regionů - Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko budou pod referenční hodnotou.

Optimistický scénář (z hlediska ekonomického růstu ČR) má pravděpodobnost 15 %. Nastal by, pokud by délka recese byla výrazně kratší v ČR než v EU. Hodnoty HDP na hlavu v regionech ČR ze základního modelového scénáře by byly vyšší zhruba o 1-3 procentní body. 3 z 8 regionů - Praha, Střední Čechy a Jihozápad by byly nad referenční hranicí. 1 z 8 regionů – Jihovýchod těsně u referenční hranice. 4 z 8 regionů - Severozápad, Severovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko by byly pod referenční hodnotou.

Pesimistický scénář má pravděpodobnost 15 %. Nastal by, pokud by délka recese byla v ČR výrazně delší než v EU. Hodnoty HDP na hlavu v regionech ČR ze základního modelového scénáře by byly nižší zhruba o 1-3 procentní body. 1 z 8 regionů – Praha vysoko přes 75 % průměru HDP. 7 z 8 regionů - Střední Čechy, Jihozápad, Jihovýchod, Severozápad, Severovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko by byly pod referenční hodnotou.

⁸ Země eurozóny před vstupem Slovinska. V současné době má eurozóna 16 členů včetně Slovenska (od 1. ledna 2009).

⁹ Aleš Michl, srpen 2009.

Zobrazení možného vývoje podle základního scénáře:

HDP na hlavu v paritě kupní síly v % (EU-27 = 100%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	AVG 07-09	AVG 08-10
Česká republika	70,2	73,4	75,1	76,0	77,5	80,3	80,5	81,0	80,6	80,6	80,7

HDP na hlavu v paritě kupní síly v % (EU-27 = 100%, regiony NUTS 2)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	AVG 07-09	AVG 08-10
Praha	147,6	153,9	154,5	158,5	162,3	168,1	170,3	172,8	174,5	170,4	172,5
Střední Čechy	67,2	69,2	71,3	69,8	73	76,9	76,0	73,5	72,1	75,5	73,9
Jihozápad	64	66,9	69,6	69,9	71,2	74,1	74,2	74,7	74,4	74,3	74,4
Severozápad	56,3	60	60,9	60,4	61,1	62,6	62,0	61,7	60,6	62,1	61,4
Severovýchod	61,6	62,8	63,9	64,3	64,7	66,0	65,0	64,3	62,8	65,1	64,1
Jihovýchod	63,7	66,6	67,2	67,5	69,3	72,1	71,9	72,0	71,3	72,0	71,8
Střední Morava	56,4	58,3	59,5	59,3	60,1	61,7	60,9	60,4	59,1	61,0	60,1
Moravskoslezsko	54,1	56,7	61,4	64,2	64,6	65,3	66,4	67,1	66,8	66,3	66,8

Ať již bude situace ČR na počátku budoucího období z hlediska celkového rozvoje lepší nebo horší, dá se předpokládat, že základními imperativy období po roce 2013 bude schopnost adaptability, flexibility, mobility (profesní i geografické). Hlavními směry budoucí kohezní politiky z hlediska ČR by proto mělo být další zvýšení dopravní dostupnosti v regionech, podpora vědeckého výzkumu a inovací, podnikání, podpora zaměstnanosti (zejména určitých skupin obyvatelstva), rozvoj lidských zdrojů a větší flexibilita trhu práce a intervence do bydlení.

3. Pozice ČR ke klíčovým oblastem budoucí kohezní politiky EU

3.1. Přidaná hodnota budoucí kohezní politiky EU

ČR považuje za klíčovou přidanou hodnotu kohezní politiky podporu méně vyspělých regionů a členských států EU, které nemají dostatečné kapacity k tomu, aby si svůj rozvoj financovaly samy. Kohezní politika přináší prostředky a metody, které umožňují efektivně snižovat meziregionální rozdíly.

Za prvky přidané hodnoty evropské kohezní politiky ČR považuje zejména:

- víceleté strategické a finanční řízení, přičemž programové období přesahuje volební období,
- realizaci náročných investic, k nimž by jinak nedošlo,
- možnost stimulovat udržitelnost rozvoje,
- podporu využívání integrovaného přístupu zahrnujícího různé typy sídel a jejich vazby,
- vzájemnou konkurenci předložených žádostí o podporu výběrem nejkvalitnějších projektů podle stanovených kritérií,
- výměnu zkušeností a osvědčených postupů mezi jednotlivými aktéry strukturální pomoci na úrovni místní, regionální, národní a především evropské („učící se instituce“).

Základním imperativem budoucí kohezní politiky by proto mělo zůstat posilování ekonomické a sociální soudržnosti v EU a snižování zaostalosti méně vyspělých oblastí, protože se jedná o nezbytný předpoklad harmonického rozvoje EU. Kohezní politika by se měla soustředit na ty aktivity, které nejvíce přispívají k reálné konvergenci méně vyspělých členských států a regionů.

ČR je nakloněna myšlence koncentrace podpory na omezený počet priorit, které by však neměly být definovány na úrovni EU, ale na úrovni národní. Jen tak mohou být zohledněny specifické potřeby jednotlivých států a jejich regionů.

3.2. Pozice k budoucím cílům kohezní politiky EU

ČR podporuje, aby se kohezní politika EU v budoucnu soustředila na svůj primární cíl – snižování zaostalosti méně vyspělých regionů a členských států. ČR proto podporuje zachování cíle Konvergence jako nejvýznamnějšího cíle kohezní politiky a prosazuje jako hlavní prioritu zvýšení nebo přinejmenším zachování stávající míry koncentrace prostředků na méně vyspělé členské státy a jejich regiony. Kohezní politika by se měla zaměřit na ty průrustové aktivity, které přispívají k reálné konvergenci. ČR bude usilovat o rozšíření způsobilých aktivit financovaných z Fondu soudržnosti o vědecko-výzkumnou infrastrukturu. Takové opatření by umožnilo provádět intervence na celém území státu a přispělo by to ke

kvalitativnímu zlepšení vědecko-výzkumné infrastruktury a urychlení zapojení ČR do Evropského výzkumného prostoru.

ČR nepodporuje vznik nových cílů zaměřených na řešení specifických problémů (např. nové výzvy, územní specifika apod.). ČR podporuje zachování současného cíle zaměřeného na evropskou územní spolupráci, který se soustředí na spolupráci na přeshraniční, meziregionální a nadnárodní úrovni a představuje podstatný doplněk hlavního cíle kohezní politiky - konvergence. ČR proto bude podporovat výměnu zkušeností a osvědčených postupů na všech odpovídajících geografických úrovních. V souvislosti s aktuálním vývojem ohledně strategie pro Baltské moře ČR předpokládá, že případné budoucí makroregionální strategie budou začleněny do nadnárodní spolupráce v rámci evropské územní spolupráce a budou financovány z jeho alokace.

ČR je přesvědčena, že budoucí kohezní politika by neměla být ani v příštím období chápána ani zužována na politiku umožňující dosahování „lisabonských“ cílů. Politika soudržnosti může přispívat k plnění cílů Lisabonské strategie; jejím hlavním cílem však musí zůstat zvyšování hospodářské a sociální soudržnosti EU.

ČR se domnívá, že i nadále by mělo být možné využití prostředků kohezní politiky nejen na podporu administrativní kapacity spojené s řízením programů spolufinancovaných z prostředků EU, ale rovněž na realizaci zásadních reforem státní správy, systematické zvyšování efektivity institucí a profesionalizace veřejné správy, protože dobře fungující institucionální rámec je klíčovým předpokladem účinného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Možnost využít ve vyšší míře prostředky kohezní politiky na realizaci vnitřních reforem státní správy členských států by tak mohla mít z hlediska dlouhodobé udržitelnosti zcela zásadní a dlouhodobě pozitivní dopady (především na rozdíl od situace, kdy prostředky umožňují systematicky řešit pouze vnitřní reformy těch součástí státní správy, které jsou přímo zapojené do realizace programů spolufinancovaných z EU).

3.3. Pozice k novým výzvám

Jak vyplývá z odhadů budoucího vývoje¹⁰, ČR si je vědoma rizika dalšího prohloubení sociálních a hospodářských rozdílů mezi evropskými regiony v důsledku hospodářské krize i v důsledku tzv. nových výzev (proces globalizace, negativní demografický vývoj, změny klimatu a energetická bezpečnost). Rozmanitost a dopady výzev se liší mezi jednotlivými členskými státy a regiony EU a je předně v kompetenci členských států reagovat na specifické potřeby. V rámci kohezní politiky EU by měly být financovány jen ty aktivity, které mají: 1) výraznou přidanou hodnotu pro EU a 2) budou také v souladu s hlavním cílem kohezní politiky přispívat ke snižování ekonomických a sociálních disparit mezi regiony a členskými státy EU.

Aktivity reflektující nové výzvy (podobně jako „lisabonské“ intervence) se mohou promítnout do typu intervencí; členské státy by si měly flexibilně určit jejich zaměření na základě vlastních potřeb.

Podle ČR by indikátory, prostřednictvím kterých se dopady nových výzev měří, neměly mít vliv na způsobilost, která by měla být i nadále určena pouze na základě ekonomické vyspělosti daného regionu. Schopnost regionu čelit výzvám je přímo úměrná jeho ekonomické úrovni.

¹⁰ Konkretizace budoucích potřeb je uvedena v „Informativní příloze“.

3.4. Pozice k územní soudržnosti

ČR zastává - v souvislosti s očekávaným začleněním územní soudržnosti mezi hlavní rysy kohezní politiky EU - názor, že územní specifika se nemohou omezovat jen na fyzicko-geografická specifika, spojovaná s nejvzdálenějšími nebo jinak specifickými regiony. ČR je přesvědčena, že územní specifika by neměla mít dopad na způsobilost regionů ani na rozdělení finančních alokací po roce 2013 s výjimkou zvláštních území uvedených ve Smlouvě. Případná znevýhodnění regionů daná fyzicko-geografickými rysy se promítají do socioekonomických indikátorů - a tím i do způsobilosti.

Pro budoucí programové období považuje ČR za klíčovou tendenci posilování komplexního přístupu k území – tj. neoddělování problematiky městských a venkovských oblastí a posilování polycentrické sídelní sítě.

ČR bude v souvislosti s územní soudržností klást silný důraz na integrovaný přístup v rámci kohezní politiky a jejích nástrojů, včetně integrovaného přístupu k rozvoji měst a územních celků. Integrovaným přístupem rozumí ČR zejména koordinaci aktivit, soustředění zdrojů na řešení nejzávažnějších identifikovaných problémů a využití ekonomického a dalšího rozvojového potenciálu dané lokality s ohledem na udržitelné využívání krajiny a při zachování biologické rozmanitosti. ČR bude podporovat, aby integrovaný přístup řešení vedl k propojování hospodářsky nejsilnějších měst a středně velkých center (dopravní napojení, spolupráce, distribuce inovací, apod.) a k udržitelnému využívání krajiny.

U velkých měst půjde zejména o nápravu zhoršeného životního prostředí (podporou infrastruktury šetrné k prostředí města - veřejná doprava, vodní hospodářství, revitalizace území včetně vodních ploch, optimalizace odpadového hospodářství, ochrana před hlukem, péče o příměstskou krajinu a kompletnosti systémů ekologické stability) a řešení sociálních problémů spojených se stárnutím městské populace a nárůstem podílu etnických menšin.

Z kontextu kohezní politiky a Společné zemědělské politiky vyplývá, že obě politiky mají územní charakter a zaměřují se na rozvoj venkovských oblastí. Venkovské oblasti mají, kromě aspektů souvisejících se zemědělstvím, významnou roli např. rekreační (rekreační zázemí městských oblastí), dále roli aktéra v oblasti cestovního ruchu, sportu i v oblasti ekologie (vývoj hodnotné krajiny, biodiverzita, ekologická stabilita krajiny). Proto bude ČR zkoumat možnosti užší koordinace obou těchto politik.

3.5. Pozice k vybraným aspektům Barcovy zprávy

Zpráva je významným podkladem pro evropskou debatu o budoucí kohezní politice, který může zásadním způsobem ovlivnit definování moderní kohezní politiky pro nadcházející programové období. Zpráva nabízí „místně orientovaný“ model rozvoje („place-based“ přístup) jako dlouhodobou strategii zaměřenou na vypořádání se s přetrvávajícím nevyužíváním potenciálu dané lokality a na snížení přetrvávajícího sociálního vyloučení v konkrétních místech prostřednictvím vnějších intervencí a víceúrovňového řízení. Tím zpráva zásadním způsobem mění zdůvodnění potřeby kohezní politiky.

ČR je přesvědčena, že by nemělo dojít k odklonu od tradičního pojetí kohezní politiky jako politiky zaměřené především na konvergenci (a tudíž koncentraci na podporu méně vyspělých oblastí) směrem k rovnoměrné podpoře rozvoje všech regionů EU. ČR prosazuje zachování důrazu na konvergenční pojetí kohezní politiky a koncentraci podpory na méně rozvinuté členské státy. Podle názoru ČR jsou všechny základní principy, o které se nyní opírá kohezní politika, stále platné a je třeba z nich vyjít i pro budoucnost.

S tím souvisí i pochybnosti ČR nad změnou „programů“ na „smlouvy“ a nad závazkem členských států k plnění předem daných kvantifikovaných ukazatelů. ČR se nedomnívá, že je reálně vypracovat a aplikovat jednotný systém hodnocení územních dopadů a považuje takovou zpětnou vazbu za nástroj vhodný pro národní úroveň.

ČR sdílí akcent Barcovy zprávy na zlepšování přístupu občanů ke službám veřejného zájmu, stejně jako akcent na inovace a vzdělávání; v té souvislosti však upozorňuje na nutnost vyvážení národních a evropských nástrojů z hlediska jejich programové účinnosti i hospodárnosti.

3.6. Pozice ke kritériím způsobilosti

ČR vychází z toho, že kritérium způsobilosti regionů pro cíl Konvergence podle HDP měřeného paritou kupní síly na jednoho obyvatele (tj. v PPS¹¹) je objektivním, dobře měřitelným, lehce srovnatelným, korektně vystihujícím a postačujícím vyjádřením ekonomické situace v daném regionu a mírou jeho hospodářské vyspělosti, popř. zaostalosti. Stejně tak – tj. jako nejvhodnější pro daný účel - vnímá ČR současné kritérium pro způsobilost čerpání z Fondu soudržnosti na základě HND na obyvatele v paritě kupní síly.

Územní specifika regionů a členských států by neměla mít dopad na finanční alokace a na způsobilost dotčených regionů; případné geograficko-teritoriální znevýhodnění regionů se odráží v jejich ekonomické vyspělosti (měřené ukazatelem HDP na obyvatele) – a tím i do způsobilosti.

ČR proto nebude iniciovat ani podporovat změny dosavadních kritérií ani jejich výše (75 % průměrného HDP/obyvatele EU) pro zjištění způsobilosti regionů pro cíl Konvergence, ani pro zjištění způsobilosti členských států pro čerpání z Fondu soudržnosti (90 % průměrného HND/obyvatele EU).

ČR je připravena debatovat o podobě – a podpořit - systém podpory tzv. „přechodných“ regionů v odstupňované intenzitě – tj. těch regionů, které kritérium 75 % průměru EU překročí.

3.7. Pozice ke zjednodušení a efektivitě programovacího a implementačního procesu

ČR bude usilovat jak o zjednodušení implementačního systému, tak o zvýšení jeho efektivity, a to prostřednictvím následujících opatření:

- při vyjednávání zásadních dokumentů typu Národního strategického referenčního rámce či programových dokumentů jednotlivých operačních programů by se Evropská komise a dotčený členský stát měly soustředit na významné, popř. strategické části či na dokument jako takový (namísto některých vybraných, technických detailů);
- ve fázi programování zajištěním intenzivní spolupráce Evropské komise, Evropského účetního dvoru a národních orgánů při identifikaci nejproblémovějších oblastí implementace, tj. účelem kontroly by nemělo být pouze odhalování nesrovnalostí, ale především jejich systematická prevence;

¹¹ Ukazatel HDP na 1 obyvatele v PPS představuje podíl HDP na 1 obyvatele v Kč a parity kupní síly vyjádřené v Kč na PPS, přičemž PPS (Purchasing Power Standard) je standardem kupní síly v podobě měnové jednotky, v níž se navzájem vyrovnávají rozdíly mezi kupní silou jednotek národních měn členských zemí EU podle stavu po jejím rozšíření (k 1. lednu 2007). Úhm údajů o HDP za všech 27 zemí EU přepočtených na €se rovná stejné částce vyjádřené v PPS.

- kvantitativním omezením vytváření metodik, popř. doporučených postupů na úrovni Výboru pro koordinaci fondů („COCOF“) a jejich řádným projednáním se všemi členskými státy EU;
- sjednocením výkladu metodik a doporučení napříč Generálními ředitelstvími Evropské komise a dalšími evropskými institucemi;
- zásadním způsobem zjednodušeným (tj. nižším počtem možných úrovní) a zkrácením auditní kontroly, stejně jako zajištěním plnění auditních termínů ze strany Evropské komise;
- omezením požadavku Evropské komise na neplánované a dodatečné kontroly, zprávy, analýzy atd. a vyhodnocením jejich efektivnosti vzhledem k jejich finanční a administrativní náročnosti;
- zahájením diskuse o nastavení povinného/jednotného souboru věcných ukazatelů implementace na evropské úrovni;
- zvážení vytvoření jednotného monitorovacího systému Evropské komise pro všechny členské státy;
- podporou pravidla n+3, protože tento instrument definuje jasný časový rámec implementace a touto koncentrací pomáhá zvyšovat efektivitu vynaložených finančních prostředků;
- snížením reportingového zatížení řídicích orgánů vůči Evropské komisi na max. dva druhy zpráv (např. Výroční zprávy o provádění operačního programu/ Závěrečná zpráva o provádění, Strategické zprávy v polovině programového období), jejichž konkrétní obsah přesně stanoví nařízení (současná podoba přílohy XVIII nařízení 1828/ 2006 je nedostačující a často jsou některé části v praxi nerealizovatelné či zavádějící, jako např. informace o rozpisu využití fondů);
- zjednodušením procesu schvalování, případně zvýšením částky definující velký projekt či celkovým opuštěním konceptu velkých projektů – pokud např. proces schvalování ze strany Evropské komise překročí limit např. 12 týdnů, bude se předložený projekt považovat za schválený;
- institucionalizací systematické a pravidelné výměny zkušeností a již fungujících postupů mezi jednotlivými členskými státy;
- ponecháním rozhodnutí o formě financování na členských státech a zaměřením aktivit Evropské komise na schvalování strategie a priorit,
- zjednodušením pravidel pro podporu systémových aktivit na území celého státu bez ohledu na jejich způsobilost (nyní případ Praha vs. zbytek území ČR; v budoucnu se může týkat více regionů),
- vyvarováním se specifik komplikujících implementaci;
- diferenciací míry spolufinancování pro méně vyspělé a vyspělejší regiony,
- zdůrazněním principů partnerství a subsidiarity.

4. Další kroky nezbytné pro rozpracování pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky

Tato rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky odráží současný stav diskuse na národní i evropské úrovni a vychází z analýz budoucích potřeb ČR dostupných v době zpracování. Debata o budoucí podobě kohezní politiky je však stále na svém počátku, neboť doposud není znám návrh Evropské komise. Je proto logické, že v návaznosti na vývoj debaty a se zohledněním výstupů z modelů a studií, které byly a budou v nejbližší době zadány, se bude vyvíjet i pozice ČR k budoucí podobě kohezní politiky EU.

Pro zpracování další verze pozice bude nezbytné:

- provést komplexní a vnitřně koherentní analýzu potřeb z hlediska ČR jako celku, v níž budou zohledněny jak regionální a místní, tak sektorové potřeby;
- vyhodnotit dosavadní zkušenosti s implementací kohezní politiky;
- identifikovat přínosy i náklady čerpání fondů pro ČR.

V návaznosti na tato východiska bude rozpracována pozice ČR k těmto aspektům:

- posouzení přínosů/nákladů dosavadních cílů, zvážení systému pro „přechodné“ regiony do 90 %, resp. 100 % průměru HDP EU...);
- formulování věcných priorit ČR, na které by se měla koncentrovat podpora v příštím období;
- konkretizaci počtu a zaměření fondů, resp. postoji k jejich případnému sloučení;
- míře spolufinancování (a to i v návaznosti na možnost prosazovat při nižší míře spolufinancování zrušení ověřování principu adicionality);
- posílení koordinace sektorových politik EU s kohezní politikou;
- sociální soudržnosti;
- územní soudržnosti;
- relevanci nových výzev pro ČR;
- pravidlům implementace (zejména ke konkrétním návrhům na zjednodušení, k důrazu na výsledek, k pravidlu n+2/3 atd.);
- analýze jednotlivých částí evropské územní spolupráce (tj. přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce) s reflexí Strategie pro Baltské moře a dalších potencionálních makroregionálních strategií v rámci pozice k nadnárodní spolupráci.