

panorama

inforegio

40

Zima 2011/2012

Politika soudržnosti 2014–2020

Investice do evropských regionů

CS

POLITIKA SOUDRŽNOSTI 2014–2020 – INVESTIČNÍ STRATEGIE PRO BUDOUCÍ RŮST A KONKURENCESCHOPNOST EU

Dne 6. října 2011 zveřejnila Evropská komise návrhy na nový přístup k politice soudržnosti EU v období 2014–2020. Zaměřují se na modernizaci chodu fondů politiky soudržnosti a detailně vyrovnávají vkládání regionálních zdrojů s vytvářením pracovních příležitostí a inteligentním růstem, udržitelným růstem a růstem podporujícím začlenění – s cíli strategie Evropa 2020.

Navrhovaný rozpočet pro programy v období 2014–2020 činí 336 miliard EUR (oproti 350 miliardám EUR v aktuálním období 2007–2013). Téměř polovinu této částky budou tvořit investice do méně rozvinutých regionů – více než 160 miliard EUR.

Minimálně 84 miliard EUR bude k dispozici prostřednictvím Evropského sociálního fondu (ESF) k podpoře pracovních příležitostí, celoživotního vzdělávání a sociálního začleňování.

Kromě toho bude vytvořen nový nástroj pro propojení Evropy (CEF), který urychlí rozvoj prioritní infrastruktury v oblasti dopravy, energetiky a informačních technologií. Navrhovaný rozpočet pro nástroj CEF činí 40 miliard EUR, dalších 10 miliard EUR je vyhrazeno ve Fondu soudržnosti.

Rázné oživení regionů

Komise vzhledem k rozsahu zdrojů, které má politika soudržnosti k dispozici (více než jedna třetina celkového rozpočtu EU), věří, že tato politika může být rozhodujícím faktorem při oživení ekonomické konkurenceschopnosti v Evropě, podpoře sociální soudržnosti a vytváření více pracovních příležitostí, které budou současně kvalitnější.

„Chceme politiku soudržnosti ustálit jako hlavní investiční strategii Evropské unie a klíčový nástroj k dosažení cílů strategie Evropa 2020,“ prohlásil evropský komisař pro regionální politiku Johannes Hahn. „Potřebujeme kvantový skok v oblasti poskytování a realizace politiky soudržnosti, abychom zajistili, že zůstane politikou pro všechny regiony a občany – investicí, která podporuje růst a vytváří pracovní příležitosti pro všechny.“

Úspěchy politiky soudržnosti

Hodnocení *ex post* předchozího programového období 2000–2006 ukázala, že investice do politiky soudržnosti měla rozsáhlý dopad. Přibližně 230 000 MSP získalo finanční podporu (především granty, ale i půjčky a rizikový kapitál) a další 1,1 milionu těchto podniků byly poskytnuty rady a podpora v oblasti spolupráce, což podle odhadů vedlo k vytvoření jednoho milionu pracovních míst na úrovni EU. Politika soudržnosti dala na poli výzkumu vzniknout 38 000 trvalých špičkových pracovních míst. Mimoto bylo postaveno nebo opraveno 8 400 km železnic a 5 100 km silnic a až 20 milionů občanů EU získalo přístup k čisté pitné vodě.

Za podpory politiky soudržnosti EU se nové členské státy dočkaly 5% nárůstu hrubého domácího produktu (HDP) na hlavu.





Proč nový přístup?

Tváří v tvář ekonomické krizi je nezbytné být aktivnější, ale ne za cenu zvyšování rozpočtu. To znamená implementaci ambiciózních politik, které jsou efektivnější, se silnější správou a zjednodušeným systémem realizace za účelem výrazného snížení byrokratických požadavků na přijímající subjekty.

Aby toho bylo možné dosáhnout, zdroje musejí být koncentrovány a lépe zaměřovány s jasnějšími cíly. Tak budou mít větší dopad a ještě lepší výsledky. Nástroje politiky soudržnosti toho mohou při pečlivém rozmyšlení výdajů za stejnou částku dosáhnout mnohem více.

Záměry a cíle

Primárním cílem nového přístupu je ustálit politiku soudržnosti jako hlavní investiční záměr strategie Evropa 2020.

Klíčové změny

Komise navrhla řadu důležitých změn v oblasti formy a zavedení politiky soudržnosti, jmenovitě:

- soustředění se na cíle strategie Evropa 2020;
- odměňování výkonu;
- podpora integrovaného programování (kombinace investic);
- zaměření na výsledky a podrobnější sledování pokroku;
- posilování územní soudržnosti;
- zjednodušení realizace.

REALIZACE STRATEGIE EVROPA 2020 – TEMATICKÉ ZAMĚŘENÍ

Politika soudržnosti pomůže s realizací cílů strategie Evropa 2020 tím, že soustředí investice na:

- výzkum a inovaci;
- informační a komunikační technologie,
- konkurenceschopnost malých a středních podniků (MSP);
- přechod na nízkouhlíkové hospodářství;
- přizpůsobení se klimatickým změnám a řízení a prevence rizik;
- ochranu životního prostředí a účinné využívání zdrojů;
- udržitelnou dopravu a odstraňování překážek v klíčových síťových infrastrukturách;
- podporu zaměstnanosti a mobility pracovních sil;
- sociální začleňování a boj proti chudobě;
- vzdělávání, rozvoj dovedností a celoživotní vzdělávání;
- posilování institucionální kapacity a účinné veřejné správy.

Zjednodušený rámec: dva prioritní cíle – tři regionální kategorie

Pro období 2014–2020 Komise navrhla zjednodušený rámec se dvěma cíly, kterými jsou „Investice do růstu a zaměstnanosti“ v členských státech a regionech a „Evropská územní spolupráce“. To odráží soulad se strategií Evropa 2020, podle které se všechny regiony podílejí na společném cíli, jímž jsou investice do pracovních pozic a růstu, způsob a rozsah intervence se však liší v závislosti na míře ekonomického rozvoje.





Kategorie regionů

Nová kategorie financování je určena pro regiony, jejichž HDP na hlavu se pohybuje mezi 75 a 90 % průměru zemí EU. Tyto přechodové regiony budou mít prospěch ze speciální podpory při plnění cílů strategie Evropa 2020 týkajících se úspory energií, inovace a konkurenceschopnosti.

Tři definované kategorie budou způsobilé k investicím následujícím způsobem:

- „Méně rozvinuté“ regiony, jejichž HDP na hlavu nedosahuje 75 % průměru zemí EU, budou i nadále hlavní prioritou této politiky. Maximální sazba spolufinancování je stanovena na 75–85 % v méně rozvinutých a odlehlých regionech.

- „Přechodové“ regiony, jejichž HDP na hlavu se pohybuje v rozmezí 75 až 90 % průměru zemí EU, budou mít sazbu spolufinancování rovnou 60 %.
- „Více rozvinuté“ regiony, jejichž HDP na hlavu přesahuje 90 % průměru. Míra spolufinancování bude činit 50 %.

Cílem nové „přechodové“ kategorie, která má podle očekávání pojmout 51 oblastí a více než 72 milionů osob (odhad na základě aktuálních údajů), je poskytnout mimořádné oživení regionů, které se v posledních letech staly konkurenceschopnějšími, ale stále vyžadují cílené investice.

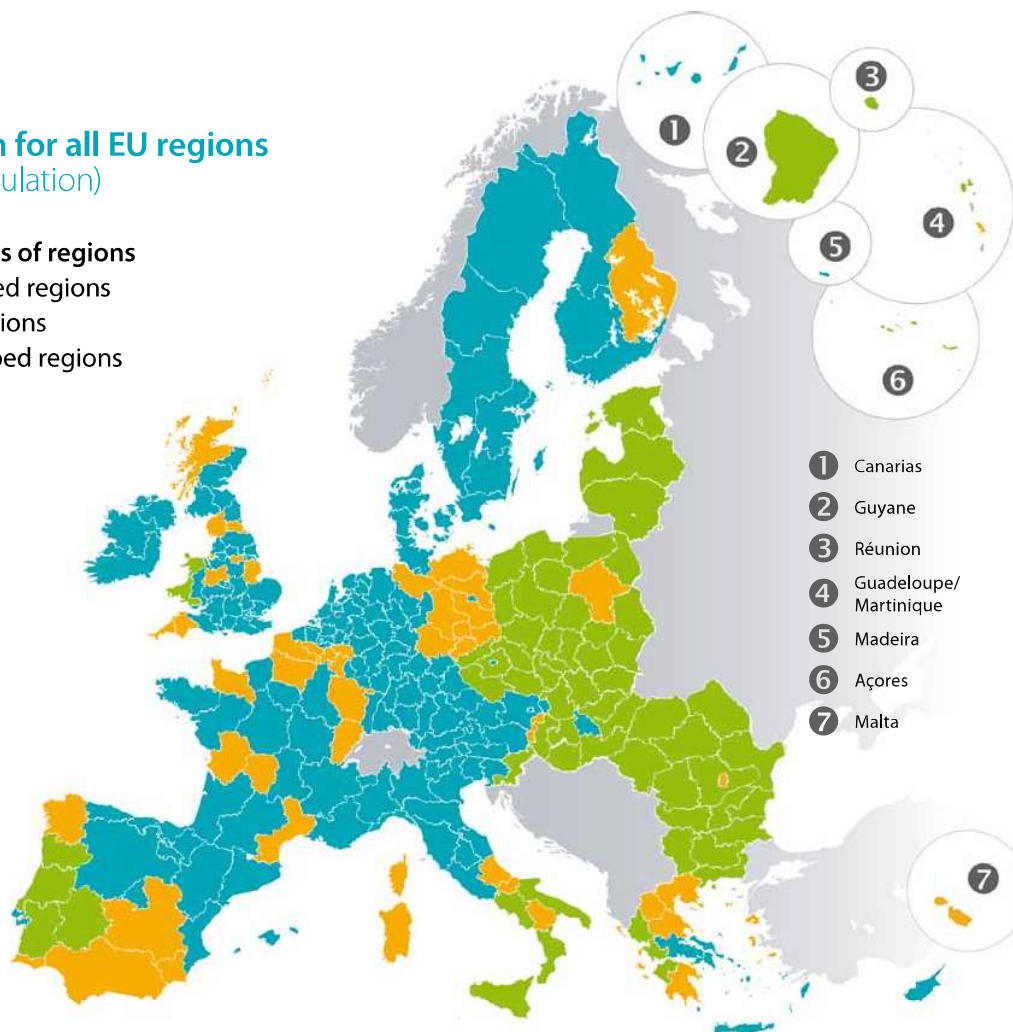
A fair system for all EU regions (eligibility simulation)

Three categories of regions

- Less developed regions
- Transition regions
- More developed regions

GDP/capita*
 ■ < 75 % of EU average
 ■ 75–90 %
 ■ > 90 %

*index EU27=100





Pravidla společná všem fondům

Klíčovým prvkem nových návrhů je skupina zjednodušených provozních pravidel doplněná o podmínky a odměny výkonu – vše s ohledem na zvýšení efektivity regionálních investic.

Společná pravidla se zavádí pro pět fondů se strukturálními cíli*, čímž dochází k posílení jejich soudržnosti i dopadu.

Také jsou navržena tři specifická nařízení řídicí chod fondu EFRR, fondu ESF a Fondu soudržnosti. Tato ustanovení se zaměřují na poslání a cíle politiky soudržnosti, finančního rámce, konkrétní programování a postup vykazování, velké projekty a sdružené akční plány. Stanovují požadavky na řízení a kontrolu projektů a konkrétní postupy finančního řízení. Mimoto bude zaveden i online zápis dat, který urychlí administrativní postupy.

EVROPSKÉ SESKUPENÍ PRO ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCI

Komise navrhuje změny týkající se následujících aspektů stávajících předpisů ESÚS:

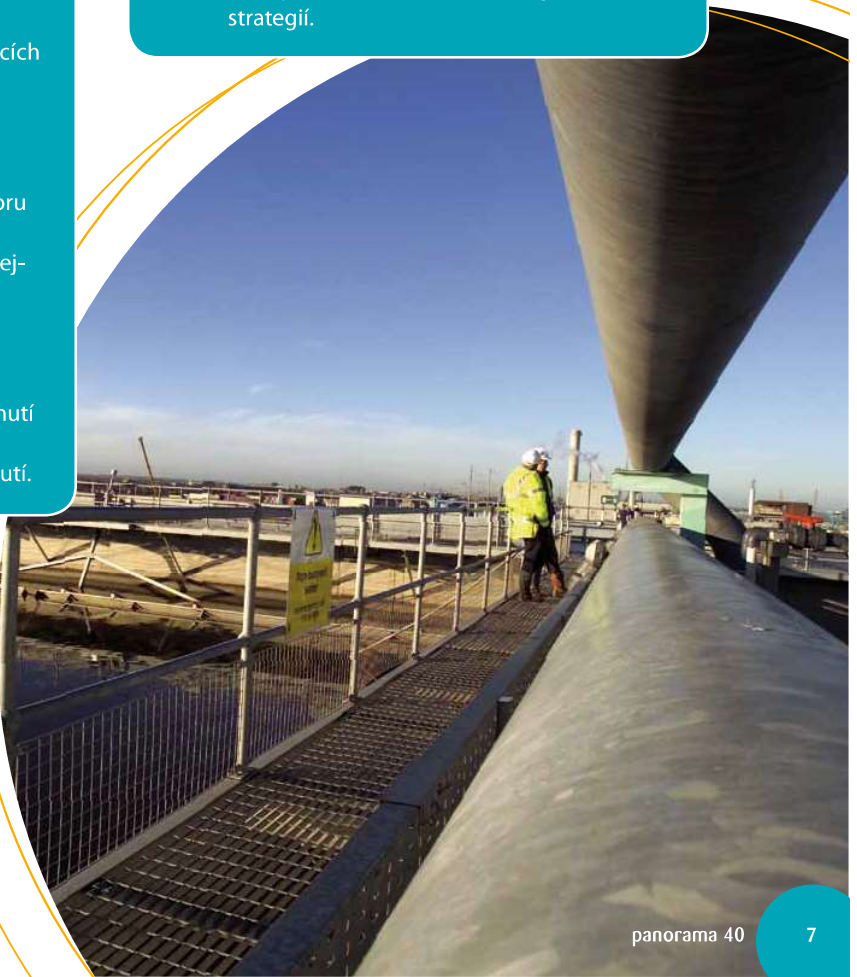
- jednodušší zakládání ESÚS;
- revize rozsahu aktivit;
- otevření ESÚS regionům mimo EU;
- jasnější provozní pravidla týkající se nábory pracovníků, výdajů a ochrany věřitelů;
- praktická spolupráce při poskytování veřejných a místních služeb;
- větší flexibilita v členství;
- možnost využití členy mimo EU;
- zjednodušená pravidla;
- specifikace kritérií pro schválení či zamítnutí ESÚS státními orgány;
- vymezená lhůta na posouzení a rozhodnutí.

Pro evropskou územní spolupráci (přeshraniční, nadnárodní a meziregionální) a fungování Evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) je navržena samostatná regulace.

EVROPSKÁ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

- Cíl politiky soudržnosti umožňuje výměnu zkušeností a provádění společných akcí mezi národními, regionálními a místními aktéry z různých členských států za účelem nalezení obecných řešení společných problémů.
- Důležitý přínos k podpoře nového cíle Lisabonské smlouvy v oblasti územní soudržnosti.
- Navržené předpisy lépe zohledňují fakt, že se programy týkají mnoha zemí, díky čemuž obsahuje specifičtější ustanovení spolupráce.
- Zjednodušená pravidla.
- Využití tematické koncentrace.
- Nadnárodní spolupráce může podporovat rozvoj a implementaci makroregionálních strategií.

* Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).





Inteligentní investice

omise navrhuje rámec pro strategické a inteligentní investice za účelem dalšího zvýšení způsobilosti politiky soudržnosti dosahovat priorit EU.

To bude zahrnovat zavedení společného strategického rámce, partnerských dohod a seznamu tematických cílů, které převedou cíle strategie Evropa 2020 na konkrétní činnosti.

Komise navrhuje integrovanější přístup k regionálním investicím, včetně společných pravidel způsobilosti a představení možnosti programů, které zahrnují více fondů, pro fond EFRR, fond ESF a Fond soudržnosti.

Soustředění na priority EU prostřednictvím fondu EFRR je zajištěno zaměřením na:

- úsporu energií a obnovitelné zdroje energie;
- výzkum a inovaci;
- konkurenceschopnost MSP.

Méně rozvinuté regiony si budou moci vybrat z širší řady investičních priorit, což odráží jejich potřeby rozsáhlejšího rozvoje, kdežto od více rozvinutých a přechodových regionů se bude očekávat, že 80% zdrojů z fondu EFRR vyhradí na úsporu energií a obnovitelné zdroje energie, výzkum, inovaci a konkurenceschopnost MSP.

Společný strategický rámec, který obsahuje hlavní priority EU, se bude vztahovat na všechny fondy, včetně rozvoje venkova a námořní a rybářské politiky. Programy, které zahrnují více fondů, kombinující zdroje z fondu EFRR, fondu ESF a Fondu soudržnosti zlepší koordinaci na místě i jednotný rozvoj.

VÝKONNOSTNÍ RÁMEC PRO INTELIGENTNÍ INVESTICE

- Společný strategický rámec (nahrazující Strategické pokyny společenství), který uvádí hlavní priority EU do praxe, se bude vztahovat na všechny fondy, včetně rozvoje venkova a rybářské a námořní politiky, a zajistí lepší koordinaci investic EU.
- Partnerské dohody uzavřené mezi Komisí a členskými státy budou na národní úrovni tvořit odrazový můstek k tematickým cílům a závazkům konkrétních činností vedoucích k dosažení cílů strategie Evropa 2020. Jasně a měřitelné cíle budou definovány ve výkonnostním rámci.
- Dohody založené na národním posouzení potřeb regionálního rozvoje a priorit jednotlivých členských států. Nárok na investice vznikne v případě, že budou stanoveny a dodrženy dohodnuté ukazatele nebo milníky výkonu.

Odměňování výkonu

Za účelem zlepšení výkonu a výsledků budou zavedena nová ustanovení, která zajistí, aby byly investice EU silnou motivací členských států k realizaci cílů strategie Evropa 2020.

Tato opatření „podmíněnosti“ budou mít formu dohodnutých podmínek, které musí být splněny před vyplacením fondů (*ex ante*), a podmínek, u kterých dodatečné financování závisí na výkonu (*ex post*).





Podmíněnost *ex post* se snaží posílit zaměření na výkon a dosažení milníků spojených s cíli strategie Evropa 2020, které byly dohodnuty v rámci partnerské dohody (viz rámeček).

Přibližně 5 % rozpočtu bude odloženo stranou a přiděleno členským státům za programy, které plně dosáhly milníků.

VÝKONNOSTNÍ RÁMEC

- Zaměření na výsledky – společné ukazatele a ukazatele specifické pro každý program, vykazování, monitoring a zhodnocení.
- Výkonnostní rámec pro všechny programy – jasné a měřitelné milníky a cíle.
- Výkonnostní rezerva – 5 % národní dotace (v závislosti na členském státu, fondu a kategorii regionu).
- Podmíněnost *ex ante* – zajištění podmínek pro výhodné investování.
- Makroekonomická podmíněnost – soulad s novou ekonomickou správou.

Investice do vzdělání a sociálního začleňování

V souladu s prioritami strategie Evropa 2020 se zdroje fondu ESF zaměří na podporu zaměstnanosti a mobility pracovních sil, investice do vzdělávání, dovedností a celoživotního vzdělávání, boj proti chudobě a posilování institucionální kapacity a účinné veřejné správy.

Kvůli posílení sociálního rozměru bude 20 % výdajů fondu ESF vynaloženo na prostředky sociálního začleňování. Větší důraz bude kladen na boj proti nezaměstnanosti mladých a podporu rovnosti žen a mužů a nediskriminaci.

Investice do dopravy a životního prostředí

U členských států s hrubým národním důchodem (HND) na hlavu menším než 90 % průměru EU bude Fond soudržnosti investovat do prioritní oblasti životního prostředí (např. projektů souvisejících s přizpůsobením se klimatickým změnám a s prevencí rizik a projektů souvisejících se správním infrastrukturou sektoru vody a odpadů). Vhodné budou i investice do úspory energií a obnovitelných zdrojů energie.

Vedle podpory rozvoje transevropských dopravních sítí (TEN-T) pomůže Fond soudržnosti také se směřováním investic do systémů nízkouhlíkové dopravy a do městské dopravy.



Zjednodušení pravidel a realizace

Probíhá zjednodušování pravidel způsobilosti, které napomáhá omezit byrokracii a snížit administrativní náklady.

Společná ustanovení o realizaci zahrnují standardní pravidla o využití finančních nástrojů, zjednodušených výdajích a době trvání operací.

Možnosti zjednodušených výdajů, jakými jsou pevná sazba a paušální částky, pomohou členským státům zavést správu zaměřenou na výkon na úrovni jednotlivých operací.

Také byl zaveden koncept „jediného kontaktního místa“ pro konečné příjemce.

ZJEDNODUŠENÍ REALIZACE

Nový přístup k politice soudržnosti EU se zaměřuje na zjednodušení realizace a omezení byrokracie.

Společná pravidla – fondy CSF

- Politika soudržnosti, rozvoj venkova, námořní a rybářská politika
- Jednodušší správa díky lepší harmonizaci pravidel způsobilosti

Možnost programů, které zahrnují více fondů

- Fond EFRR, fond ESF a Fond soudržnosti

Zjednodušený systém realizace

- Častější využívání zjednodušených nákladů
- Propojení plateb s výsledky
- E-soudržnost: posílené jediné kontaktní místo pro konečné příjemce
- Úměrný přístup ke kontrole
- Méně úřadů zapojených do implementace, jasněji definované role
- Jednodušší aplikační systém u velkých projektů

Udržitelný územní rozvoj

Návrhy se ve větší míře zaměřují na udržitelný rozvoj měst. Vzhledem k roli, jakou města mohou hrát při vytváření pracovních příležitostí a růstu, bude přibližně 5 % zdrojů fondu EFRR odloženo stranou na udržitelný rozvoj měst (viz rámeček). Pomoc s možnostmi spolupráce mezi městy a výměnou zkušeností v oblasti rozvoje měst byla zajištěna vytvořením nové platformy pro rozvoj měst.

V našich návrzích je také ustanoven jednotný postoj k místnímu rozvoji vedenému komunitami. To zajišťuje implementaci strategií místního rozvoje komunitními skupinami, včetně místních orgánů, nevládních organizací a ekonomických a sociálních partnerů, stejně jako je tomu u přístupu LEADER, který je využíván při rozvoji venkova.

Prostřednictvím dodatečného financování odlehlých regionů bude zvláštní pozornost věnována oblastem se specifickými přírodními nebo demografickými rysy (např. nízká hustota zalidnění).





UDRŽITELNÝ ROZVOJ MĚST

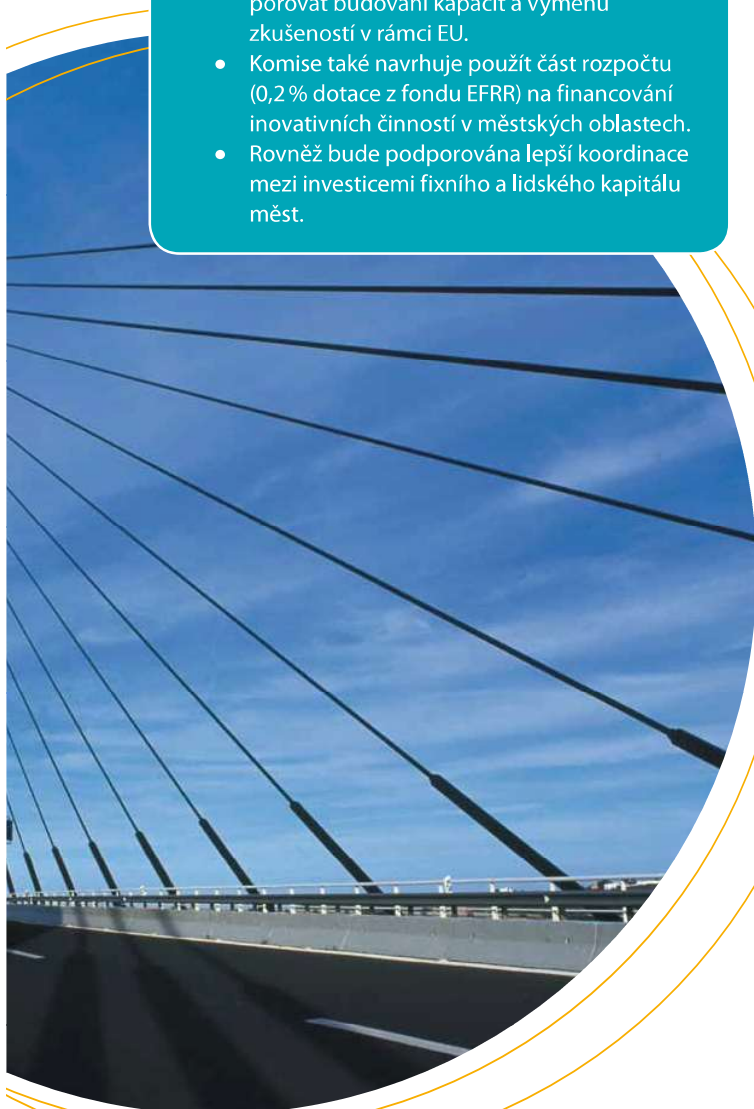
- Uznání role měst při podpoře růstu a zaměstnanosti v Evropě.
- Zaměření na udržitelný rozvoj měst: Každý členský stát by měl účelově vyčlenit minimálně 5 % prostředků z fondu EFRR na „integrované kroky“ (kombinace investic z různých priorit a programů, správa ze strany měst).
- Bude vytvořena platforma pro rozvoj měst vycházející ze zkušeností s programem URBACT (evropským programem podporujícím udržitelný rozvoj měst), která bude podporovat budování kapacit a výměnu zkušeností v rámci EU.
- Komise také navrhuje použít část rozpočtu (0,2 % dotace z fondu EFRR) na financování inovativních činností v městských oblastech.
- Rovněž bude podporována lepší koordinace mezi investicemi fixního a lidského kapitálu měst.

Další kroky

Stávající programy regionálního financování budou v platnosti do roku 2013. Je nutné zavést nový předpisový rámec pro programy začínající v roce 2014. Od počátku platnosti Lisabonské smlouvy se na všechna nařízení politiky soudržnosti vztahují běžné legislativní postupy, což posiluje roli Evropského parlamentu jako komplexního zákonodávce v oblasti obecných nařízení. Návrhy politiky soudržnosti jsou v současné době prověřovány Radou i Parlamentem. Předpokládanou dobou přijetí je konec roku 2012 s implementací v roce 2014.

Na začátku roku 2012 Komise předloží návrh fondu CSF, který je zcela v souladu se strategií Evropa 2020 a převádí své cíle na klíčové činnosti. Bude zahájena rozsáhlá fáze konzultací, která bude přístupná všem: členským státům, regionům, městům, institucím EU, ekonomickým a sociálním partnerům, organizacím občanských společností, akademickým pracovníkům i občanům. Tento rámec provede členské státy návrhem vlastních programů a pomůže národním i regionálním úřadům při stanovování jasných, dosažitelných a zřetelných cílů v prioritních oblastech.

Současně budou probíhat vyjednávání týkající se dalšího víceletého finančního rámce.



SPOLEČNÝ STRATEGICKÝ RÁMEC 2014–2020

Strategie Evropa 2020 vyžaduje, aby všechny společné politiky, včetně politiky soudržnosti, přispívaly k dosažení cílů této strategie společně a vzájemně se přitom podporovaly. Tento přínos zajistí součinnost vlastních cílů politiky i cílů evropské strukturální politiky.

Společný strategický rámec reaguje na zásadní potřebu součinnosti politik a převádí cíle priorit EU ohledně inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění na klíčové akce pro Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF). Tímto způsobem bude zajištěno jednotné využití fondů společného strategického rámce k dosažení společných cílů. Fondy společného strategického rámce se díky svému jednotnému rámci pro investice, osvědčenému a vyzkoušenému systému realizace, vlastnictví v místě a progresivnímu partnerství i mezisektorovými přístupy mohou podílet na úspěchu strategie Evropa 2020 tím, že posílí spolupráci s místními a regionálními zainteresovanými osobami.

Přínos společného strategického rámce je trojí.

Ve srovnání s aktuálními Strategickými pokyny společenství se společný strategický rámec nejen věnuje tematickým cílům a investičním prioritám, ale také obsahuje další prvky, jakými jsou:

- efektivnější koordinace fondů i dalších finančních nástrojů a politik EU;
- větší důraz na jednotný územní přístup;
- soudržnost a konzistence s národními programy reforem.

Dalším přínosem společného strategického rámce je zajištění poradenství členským státům a propojení všech strategických prvků (tedy hlavních cílů strategie Evropa 2020 a zásadních iniciativ, územních rozměrů, horizontálních principů, koordinace fondů atd.) programovacího procesu.

Další novinka při budování tohoto strategičtějšího a jednoduššího přístupu se týká partnerské dohody. Návrhy předpisů předpokládají, že je třeba, aby jednotlivé členské státy na základě společného strategického rámce připravily partnerskou dohodu ve spolupráci se svými partnery a v dialogu s Komisí. Partnerská dohoda (a následně operační programy) by měla převádět prvky formulované ve společném strategickém rámci do národního kontextu. Tato dohoda by také měla popisovat pevné závazky k dosažení unijních cílů prostřednictvím programování fondů společného strategického rámce.

Co se obsahu týče, společný strategický rámec vytyčuje:

- klíčové oblasti podpory;
- územní výzvy, které je třeba řešit;
- cíle politiky;
- prioritní oblasti v rámci kooperačních aktivit;
- koordinační mechanismy i mechanismy k zajištění soudržnosti a konzistence s ekonomickými politikami členských států a Unie.

Další kroky

Dalším krokem bude předložení návrhu o společném strategickém rámci Komisi na začátku roku 2012. Budou následovat rozsáhlé diskuze a konzultace s Radou i Evropským parlamentem. K formálnímu přijetí společného strategického rámce dojde pouze po přijetí obecných nařízení Radou a Parlamentem.