

Východiska

pozice ČR pro jednání o podobě kohezní politiky EU po roce 2013

Dokument schválený Výborem pro EU na vládní úrovni
dne 3. listopadu 2010 usnesením č. 34/2010

Ministerstvo pro místní rozvoj

Říjen 2010

Obsah

Úvod.....	3
1. Shrnutí pozice ČR k reformě kohezní politiky	5
1.1. Strategické otázky	5
1.2. Implementace – obecné principy, zjednodušení a důraz na výsledky	9
2. Strategické otázky	10
2.1. Přidaná hodnota kohezní politiky	10
2.2. Strategie EU 2020.....	11
2.3. Reforma rozpočtu EU	12
2.4. Vazba na vnitřní trh a koordinaci hospodářských politik	13
3. Model implementace kohezní politiky	15
3.1. Vývoj diskusí	15
3.2. Důraz na výsledky a jejich měřitelnost.....	16
3.3. Zajištění podmínek pro vznik integrovaných a komplexních projektů	17
3.4. Zjednodušení implementace a snížení administrativního zatížení	17
3.5. Finanční aspekty řízení	18
4. Kontext diskusí o budoucnosti kohezní politiky	19
4.1. Diskuse na úrovni Rady	21
4.2. Diskuse v rámci Evropské komise	22
4.3. Pozice Evropského parlamentu	24
4.4. Stanovisko Výboru regionů	25
4.5. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru	26
4.6. Pozice ostatních členských států	27
5. Územní dimenze kohezní politiky	31
5.1. Některé aspekty územní dimenze	31
5.2. Územní agenda EU	31
5.3. Rozvoj měst.....	32
5.4. Víceúrovňová správa a vazba město-venkov	32
5.5. Makroregionální strategie	33

Úvod

V programovém prohlášení vlády je uvedeno, že „Česká republika bude prosazovat sebevědomou, aktivní, realistickou a čitelnou politiku v Evropské unii. Jejím základem bude aktivní vyhodnocování dění v EU a následné intenzivní koordinované prosazování zájmů ČR v jednotlivých politikách“ a že „vláda připraví návrh systému institucionálního zajištění implementace operačních programů v programovém období 2014-2020, s důrazem na jejich provázanost a koordinaci. Vláda bude věnovat velkou pozornost přípravě a vyjednávání podmínek pro čerpání evropských fondů v budoucím programovém období po roce 2013“. Ministerstvo pro místní rozvoj proto, jako koordinátor kohezní politiky EU v podmínkách ČR, věnuje trvale velkou pozornost všem faktorům, které koncipování budoucí kohezní politiky EU ovlivňují.

Lisabonská smlouva, platná od prosince 2009, doplnila hospodářskou a sociální soudržnost třetí soudržností - územní. Podle Lisabonské smlouvy (článek 174) „Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.“ O obsahu pojmu „územní soudržnost“ se již delší dobu v EU intenzivně debatuje; přesto neexistuje žádná společná, jednoduchá a všemi respektovaná definice. Lisabonská smlouva přinesla také změnu v proceduře přijímání legislativních opatření v rámci kohezní politiky. Nyní se uplatňuje tzv. řádný legislativní postup – tj. standardní procedura spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady EU. Lze tedy dovodit, že Evropský parlament bude mít při formulaci budoucí politiky EU „silnější hlas“ než kdykoli dříve.

Aktuální představy Evropské komise o budoucí architektuře kohezní politiky EU budou zveřejněny v průběhu listopadu 2010 v tzv. „Páté kohezní zprávě“. Dne 19. října 2010 Evropská komise zveřejnila své Sdělení k reformě rozpočtu EU, které mělo být původně zveřejněno již v roce 2009¹.

V červnu 2010 schválila Evropská rada vizi rozvoje EU pro tuto dekádu – dokument „Strategie Evropa 2020“ - jako hlavní hospodářskou reformní agendu EU². Proklamovaným cílem i podtitulem Strategie je dosažení takového hospodářského růstu, jenž bude založen na principech znalostní ekonomiky, bude udržitelný a bude podporovat začleňování, a to jak sociální, tak územní. Z podstaty Strategie EU 2020 - coby hlavní hospodářské strategie EU na těchto deset let - vyplývá, že představuje pohled na komplexní problematiku, která se týká podstatné části sektorových politik a má široké a bezprostřední dopady na hospodářské a sociální prostředí v jednotlivých členských státech. Přístupu kombinujícímu investice v různých oblastech do jednoho rámce v národním, regionálním a místním kontextu odpovídá právě významná role kohezní politiky EU.

V průběhu předsednictví ČR v Radě EU patřila budoucnost kohezní politiky EU mezi priority, což bylo úspěšně završeno přijetím společného komuniké všech ministrů EU. Následně až španělské předsednictví na tuto agendu navázalo a uspořádalo také neformální setkání ministrů zaměřené na téma budoucnosti kohezní politiky; nepodařilo se však dospět k politické shodě v podobě společného dokumentu a výstupem z jednání ministrů byl pouze souhrn debat zpracovaný předsednictvím. Belgické předsednictví plánuje setkání ministrů na téma budoucí kohezní politiky EU na 22.-23. listopadu 2010, kde by měly být poprvé

¹ K tomuto dokumentu bude zpracována a předložena samostatná Rámcová pozice (gestorem je Ministerstvo financí).

² Strategie nahrazuje Lisabonskou strategii, jejíž časový horizont vypršel rokem 2010.

diskutovány formální návrhy Evropské komise obsažené v „Páté kohezní zprávě“. Následně maďarské a polské předsednictví si budou muset během roku 2011 poradit se zahájením diskuse jak o nové finanční perspektivě, tak již o konkrétních legislativních návrzích.

V červnu 2010 přijala Rada pro obecné záležitosti závěry ke Strategické zprávě o implementaci programů kohezní politiky v programovém období 2007–2013. Zpráva obsahovala vyhodnocení pokroku u vybraných projektů, včetně krátkého komentáře k nejdůležitějším trendům a 40 osvědčených postupů vybraných z národních zpráv. Tímto způsobem byl poprvé předložen kompletní přehled o realizaci programů kohezní politiky v tomto programovém období. Strategická zpráva vycházela zejména ze 27 národních Strategických zpráv, které jsou novým prvkem kohezní politiky pro toto období³.

Vzhledem ke zpoždění startu implementace mnoha programů však byla vypovídací schopnost zpráv značně limitována. V roce 2012 by Strategická zpráva měla poskytnout již komplexnější doklady o výsledcích a dopadech implementace kohezní politiky v období 2007–2013. Významným vstupem do diskuse budou také výsledky ex-post hodnocení období 2000–2006 a střednědobého hodnocení období 2007–2013.

Další strategickou oblastí celoevropského charakteru je diskuse o posílení koordinaci hospodářských politik a s tím související potenciální kondicionalita plateb z kohezní politiky ve vazbě na strukturální a institucionální reformy, popř. na plnění Paktu stability a růstu (resp. Konvergenčního programu). Významná je rovněž diskuse o oživení jednotného vnitřního trhu EU, kde mezi hlavní podklady patří „Nová strategie pro vnitřní trh EU – ve službách evropského hospodářství a společnosti“ – zpráva Maria Montiho pro předsedu Evropské komise José Manuela Barrosa, zveřejněná v květnu 2010. Na ni bude navazovat Sdělení Evropské komise s názvem „*Single Market Act*“, které kolegium komisařů přijme do konce roku 2010.

V rámci národních debat o budoucí kohezní politice EU připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj v březnu 2010 seminář zaměřený na toto téma, jehož se zúčastnili zástupci Evropské komise a prof. Fabrizio Barca – autor zprávy o reformované kohezní politice EU pro Evropskou komisi. Semináře se zúčastnili zástupci všech resortů, krajů i dalších partnerů.

S cílem zintenzivnění národní debaty se všemi partnery rozšířilo Ministerstvo pro místní rozvoj platformy pro diskusi také o experty a politiky.⁴ Pro získání relevantních názorů z regionů zadalo Ministerstvo pro místní rozvoj, ve spolupráci se zástupci krajů, vypracování nezávislých odborných analýz socioekonomického vývoje v jednotlivých krajích s cílem formulovat odhad budoucích potřeb, které by mohly být po roce 2013 spolufinancovány z evropských fondů. Závěry byly využity při koncipování tohoto dokumentu; podrobnější výstupy z těchto odborných analýz jsou uvedeny v samostatné Příloze.

Kapitoly 1 Východisek obsahuje pětistránkové shrnutí klíčových postojů ČR k jednotlivým aspektům kohezní politiky EU; kapitola 2 shrnuje základní strategický rámec kohezní politiky. Velká pozornost byla ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, ve spolupráci s Ministerstvem financí, věnována zkušenostem z implementace kohezní politiky EU v podmínkách ČR; jaké poznatky ze zkušeností vyplývají, je obsaženo v kapitole 3. Kontext debat na evropské úrovni reflektuje kapitola 4 a závěrečná kapitola 5 se věnuje územní dimenzi kohezní politiky.

³ Právní základ: články 29 a 30 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25. Veřejně dostupné zprávy jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm

⁴ Ustavena byla „Expertní poradní skupina“ a ze zástupců obou komor Parlamentu vznikla „Parlamentní konzultační skupina MMR“. Kromě těchto nových fór pokračovala diskuse i v rámci stávajících pracovních skupin Ministerstva pro místní rozvoj.

Ze všech výše uvedených časových, věcných i politických aspektů a důvodů odkládaného zveřejnění dvou důležitých dokumentů Evropské komise (Sdělení k reformě rozpočtu EU a Páté kohezní zprávy) předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj tento dokument jako „Východiska pozice ČR pro jednání o podobě kohezní politiky EU po roce 2013“ a nikoli – zatím – jako aktualizovanou Rámcovou pozici⁵. Ta bude předložena následně - v reakci na Pátou kohezní zprávu a v reakci na průběhu Kohezního fóra (které se bude konat zřejmě 1. února 2011) do 28. února 2011.

1. Shrnutí pozice ČR k reformě kohezní politiky

1.1. Strategické otázky

Přidaná hodnota a principy kohezní politiky:

ČR podporuje pokračování silné kohezní politiky, která sehraává nezastupitelnou roli v podobě podpory méně vyspělých regionů a členských států, které nedisponují dostatečnými prostředky pro financování svého rozvoje a mohou se tak prostřednictvím kohezní politiky EU lépe vyrovnávat s dopady liberalizace vnitřního trhu EU a současně se do něj plně zapojit.

Kohezní politika je z pohledu ČR osvědčeným rozvojovým nástrojem realizovaným prostřednictvím středně- až dlouhodobých intervencí, čímž přispívá mimo jiné ke strukturálním změnám v jednotlivých členských státech a regionech. Nejedná se tedy o pouhou redistribuci prostředků ani o realizaci opatření krátkodobého charakteru.

Hlavní výhodou kohezní politiky je její integrující charakter, kdy zacílené intervence směřované do určitého území vedou ke snižování rozdílů a rovněž přispívají k podpoře rozvoje regionů; tak mohou zajišťovat efektivnější využití finančních zdrojů oproti sektorově realizovaným politikám. Kohezní politika se tak stává jedním z nástrojů k aktivaci potenciálu regionů směrem k jejich větší konkurenceschopnosti.

ČR proto odmítá návrhy vedoucí k možnému vyčlenění určitých oblastí či finančních nástrojů (např. sociální soudržnosti, zaměstnanosti, dopravy, vzdělávání, výzkumu a vývoje) z kohezní politiky směrem k jejich „sektorizaci“, což by mohlo vést k zásadnímu potlačení její úlohy. Kohezní politika a její nástroje by měly fungovat v úzké koordinaci s nástroji sektorových politik EU a členských států.

Za klíčový význam kohezní politiky považuje ČR její dlouhodobě osvědčené principy (jako je programování, hodnocení, partnerství, spolufinancování či koncentrace) a budování kvalitní administrativní kapacity.

⁵ Předložení aktualizované Rámcové pozice uložil Ministerstvu pro místní rozvoj Výbor pro EU na vládní úrovni svým usnesením č. 19/2009 ze dne 5. října 2009 s termínem do 30. června 2010. Na základě žádosti ministra pro místní rozvoj vyslovil souhlas s posunem termínu na 31. října 2010 předseda vlády svým dopisem ze dne 6. dubna 2010 (v té době se ještě zveřejnění dokumentů Evropské komise očekávalo během července a září 2010; v současné době to říjen a listopad 2010).

Tématické zaměření a provázání se Strategií EU 2020:

ČR vnímá kohezní politiku jako jeden z významných nástrojů pro dosahování cílů Strategie EU 2020; primárním cílem kohezní politiky by však mělo i nadále zůstat snižování disparit v úrovni rozvoje regionů a členských států. Kohezní politika může zejména v méně vyspělých regionech a členských státech svými intervencemi přispívat k plnění cílů Strategie EU 2020 a k řešení tzv. nových výzev; její úloha je však v tomto ohledu komplementární k dalším evropským, národním, regionálním a místním politikám.

ČR je přesvědčena, že řešení nových výzev by mělo v souladu s principem subsidiarity primárně spadat do pravomocí členských států.

ČR respektuje potřebu koncentrace na omezený počet jasně definovaných priorit, které budou v souladu s cíli Strategie EU 2020. Zároveň prosazuje dostatečnou míru flexibility pro členské státy a jejich regiony při stanovování mixu priorit odpovídajícího jejich specifickým.

Jako klíčovou fázi vnímá ČR přípravu budoucích programů a jejich následné vyjednávání s Evropskou komisí. Předpokladem efektivního využití prostředků kohezní politiky je jejich koncentrace na omezené množství priorit (max. 3 až 5) a tento princip by měla respektovat i architektura jednotlivých operačních programů.

ČR se domnívá, že vedle využití prostředků kohezní politiky ke zvyšování ekonomického potenciálu regionů by i nadále mělo být možné využití prostředků kohezní politiky také na systematické zvyšování efektivity institucí a profesionalizaci veřejné správy, protože dobře fungující institucionální rámec je klíčovým předpokladem efektivního nakládání s veřejnými prostředky.

Nutnou podmínkou pro to, aby bylo možné zahájit budoucí programové období od 1. ledna 2014 s jasnými a předem známými pravidly, je včasná příprava legislativy (v roce 2012), Strategických zásad pro soudržnost / Jednotného strategického rámce (2012), zahájení vyjednávání o programech (2. čtvrtletí 2013) a ukončení vyjednávání o programech do konce roku 2013.

Rozpočet, geografické zaměření a nástroje:

ČR prosazuje, aby kohezní politika zůstala jednou z hlavních výdajových priorit evropského rozpočtu s adekvátními finančními prostředky, které přispějí zejména k rozvoji méně vyspělých členských států a regionů.

Kohezní politika představuje klíčovou evropskou politiku přispívající k harmonickému rozvoji EU; její financování by se mělo primárně soustředit na podporu stávajícího cíle Konvergence – tzn. zaostávajících regionů a méně vyspělých členských států EU, které nedisponují dostatečnými prostředky pro financování svého rozvoje.

ČR bude proto usilovat o vyšší míru či minimálně zachování stávající koncentrace evropských prostředků na současný cíl Konvergence.

Z hlediska ČR je klíčové zachování 7-letého programového období, neboť vytváří stabilní prostředí pro realizaci střednědobých strategií a programů a současně umožňuje uskutečnit střednědobé hodnocení a případnou revizi cílů v polovině období.

ČR by mohla podpořit zavedení makroekonomické kondicionality (posílení vazby mezi Paktem stability a růstu a kohezní politikou) pouze v případě, že bude zajištěn rovnoměrný dopad na všechny členské státy a zachován preventivní charakter takového opatření. ČR nesouhlasí se zaváděním stimulů pro státy s řádnou fiskální politikou v podobě výkonnostní rezervy nebo příznivější míry spolufinancování.

ČR se neztotožňuje s návrhem, aby v důsledku zpoždění transpozice směrnic v oblasti vnitřního trhu byly členské státy trestány formou snižování příspěvků ze strukturálních fondů (kondicionalita ve vztahu k vnitřnímu trhu). ČR souhlasí se zefektivněním a zrychlením procesu implementace směrnic vnitřního trhu; případná sankční či motivační opatření by však měla směřovat opět do oblasti vnitřního trhu v legislativní rovině (např. prostřednictvím řízení o porušení Smlouvy) a nepostihovat politiku EU poskytující prostředky na rozvoj zejména zaostávajícím regionům a méně vyspělým členským státům EU.

ČR bude prosazovat zachování vyšší míry spolufinancování pro méně vyspělé regiony a pro kohezní státy než pro vyspělejší regiony.

ČR by podpořila aplikaci automatického zrušení závazku na národní úrovni s případným rozdělením závazku na první rok implementace (rok 2014) do dalších let (obdobně, jak byl upraven závazek pro rok 2007 v současném období).

ČR respektuje ověřování adicionality jako jeden ze základních principů kohezní politiky. V současném způsobu jejího zjišťování však ČR především vidí dodatečnou administrativní zátěž, která i díky různým metodikám výpočtu v jednotlivých zemích EU, nepřináší očekávaný výsledek. ČR proto bude usilovat o jeho zjednodušení a zpřehlednění.

ČR je přesvědčena, že současná kritéria pro stanovení způsobilosti regionů pro čerpání prostředků cíle Konvergence (a to jak Evropského fondu regionálního rozvoje – „ERDF“, tak Evropského sociálního fondu – „ESF“) a členských států pro využívání Fondu soudržnosti, která se opírají o HDP, resp. HND (měřených paritou kupní síly na jednoho obyvatele v relaci k průměrné úrovni EU) představují v současnosti nejlepší statisticky podchycené indikátory, které vyjadřují socioekonomickou vyspělost / zaostalost regionů a členských států. ČR proto nevidí důvod pro jejich nahrazování nebo doplňování jinými indikátory. ČR současně podporuje zachování dosavadní výše obou kritérií, tj. 75 % HDP/obyvatele průměru EU pro způsobilost regionů cíle Konvergence a 90 % HND/obyvatele průměru EU pro způsobilost států čerpat z Fondu soudržnosti.

ČR respektuje významnou roli ESF; mimo jiné, i v souvislosti s vyrovnáváním se s dopady krize (v oblasti adaptability, zaměstnatelnosti, vzdělávání apod.) a podporuje jeho zachování v rámci kohezní politiky, přičemž jeho intervence, obdobně jako intervence ERDF, by měly zůstat i nadále primárně zaměřeny na méně vyspělé členské státy a regiony.

S ohledem na své přetrvávající potřeby v oblasti infrastruktury, které identifikovaly jako své nejvýznamnější potřeby po roce 2013 také všechny odborné analýzy krajů, měst a obcí ČR, jsou pro ČR významné intervence Fondu soudržnosti. Dobudování základní infrastruktury ČR vnímá jako základní podmínku pro posilování konkurenceschopnosti. ČR proto bude prosazovat zachování významné váhy Fondu soudržnosti v budoucích alokacích na kohezní politiku EU. ČR se nebrání diskusi o možném rozšíření zaměření podpory z Fondu soudržnosti, a to o intervence do infrastruktury v oblasti výzkumu a vývoje.

ČR vnímá nutnost zohlednění specifické situace hospodářsky vyspělých hlavních center v některých zaostalejších členských státech, které plní roli růstového pólu i pro ostatní regiony. V této souvislosti bude prosazovat návrh na zavedení flexibility spočívající v možnosti využití evropských prostředků určených pro méně vyspělé regiony také v bohatších regionech daného státu⁶ v případě, že tyto intervence budou mít příznivý dopad i na rozvoj zaostávajících regionů.

⁶ V současném programovacím období se podobná flexibilita uplatňuje u cíle 3, kde je podle čl. 21 nařízení o ERDF možné využít až 20 % prostředků pro daný region NUTS III v přilehlém regionu.

ČR chápe nutnost nastavení přechodného mechanismu s postupně snižující se intenzitou podpory („*transition mechanism/safety net*“) pro regiony, které v období 2007-2013 spadaly do cíle Konvergence, ale v referenčním období překročily 75 % průměrného HDP na obyvatele EU, aby se skokově nesnížila intenzita podpory na obyvatele; rozdílnost ve vyspělosti regionů v rámci cíle Konvergence a regionů, které ztratily na uvedený cíl nárok, by měla být reflektována prostřednictvím výše finanční alokace, mírou spolufinancování a rozdílným tematickým zaměřením intervencí.

ČR souhlasí se zachováním současné koncepce cíle Evropská územní spolupráce („EÚS“) a se zachováním jeho stávajícího podílu na alokacích kohezní politiky EU. Výraznou přidanou hodnotu pro EU spatřuje ČR především v podpoře aktivit přeshraniční spolupráce. Případné navýšení finančního objemu cíle EÚS by mělo být ve prospěch přeshraniční spolupráce, která přináší konkrétní hmatatelné efekty v území.

ČR vnímá politický význam makroregionálních strategií. Jejich role spočívá podle ČR především v integraci všech politik (nejen kohezní) na určitém území. V tomto ohledu ČR podporuje princip rozpočtové, institucionální i legislativní neutrality. Makroregionální strategie nesmějí mít vliv na strukturu cíle EÚS a na poměry mezi jeho komponenty (přeshraniční-nadnárodní-meziregionální spolupráce).

Koordinace s ostatními politikami a správa:

ČR bude prosazovat posílení koordinace intervencí kohezní politiky s ostatními politikami na úrovni EU i ČR, zvláště politikou rozvoje venkova a rozvojem měst, podporou výzkumu a vývoje, dopravní politikou, politikou životního prostředí apod.

Harmonizace pravidel pro jednotlivé nástroje kohezní politiky i ve vztahu k ostatním politikám, zejména pak k politice rozvoje venkova a městskému rozvoji, je příležitostí, jak učinit systém přehlednější pro konečné příjemce a snížit administrativní zátěž na ně kladenou.

Jednou ze silných stránek kohezní politiky je aplikace tzv. víceúrovňové správy. ČR proto prosazuje, aby do přípravy programů i jejich následné implementace byly zahrnuty všechny úrovně a všichni partneři – ČR respektuje roli regionů a měst jako klíčových partnerů pro úspěšné dosažení cílů Strategie EU 2020, včetně priorit kohezní politiky.

ČR vnímá potřebu posilování územní soudržnosti a snižování disparit nejen na úrovni regionů soudržnosti (úroveň tzv. NUTS II), ale také na úrovni místních samosprávných jednotek (úroveň tzv. LAU 1 a LAU 2). Při implementaci kohezní politiky je třeba umožnit integrovaný přístup ke strukturálním opatřením v území.

ČR plně respektuje princip subsidiarity; je nutné analyzovat evropskou přidanou hodnotu intervencí kohezní politiky a zda není alternativou účinnější řešení určitých potřeb prostřednictvím národní, resp. regionální úrovně.

ČR vidí hlavní roli Evropské komise zejména ve strategickém řízení – Komise shromažďuje příklady osvědčené praxe a hodnotí, co je v kohezní politice efektivní (srovnávání nákladů a výsledků); současně plní Komise v rámci sdíleného řízení roli „centra kompetence“.

1.2. Implementace – obecné principy, zjednodušení a důraz na výsledky

Úroveň EU:

ČR podporuje zachování kaskádovité hierarchie legislativních a výkladových/prováděcích textů (nařízení Rady a Evropského parlamentu – implementační nařízení Evropské komise – metodické pokyny). Zjednodušení v oblasti evropské legislativy a prováděcích pravidel považuje ČR za základní předpoklad efektivnějšího využití kohezní politiky v budoucím období.

V souvislosti s dlouhodobým charakterem intervencí kohezní politiky je podle ČR klíčové jasné nastavení pravidel od začátku programového období (včetně rozsahu kontrol) bez dalších změn v jeho průběhu. Pokud budou pravidla známá včas, budou srozumitelná a jednoznačně interpretovatelná všemi subjekty systému (včetně auditu), dojde k významnému snížení administrativní zátěže a rizika chybovosti.

Za účelem zvýšení efektivity v rámci společného řízení musí Evropská komise důkladně projednat metodiky a doporučené postupy se všemi členskými státy EU; je třeba omezit jejich počet a sjednotit jejich výklad napříč generálními ředitelstvími Evropské komise (včetně vnitřní koordinace jednotlivých generálních ředitelství – geografické, horizontální / koordinační a auditní jednotky) a dalšími evropskými institucemi včetně auditorů Evropského účetního dvora za účelem jednotného stanoviska k jednotlivým problematikám. Současně je vhodné institucionalizovat systematickou a pravidelnou výměnu zkušeností a osvědčených postupů na evropské úrovni.

ČR souhlasí se zachováním principu programování a struktury programových dokumentů, včetně případného zestručnění jejich analytické části, důrazu na identifikaci omezeného množství priorit, nastavení měřitelných cílů a indikátorů k jejich naplňování.

ČR podporuje trend zjednodušení řízení a monitorování s důrazem na výsledky evaluací; při úpravách by se mělo vyjít ze silných stránek současného osvědčeného modelu („evoluce, ne revoluce“).

Definice způsobilosti výdajů by měla zůstat v odpovědnosti národní úrovně; je však třeba sjednotit pravidla způsobilosti pro základní kategorie výdajů (DPH, nepřímé náklady) pro všechny nástroje a politiky.

ČR prosazuje, aby všechny členské státy měly stejné podmínky při implementaci kohezní politiky EU. ČR by však mohla podpořit mírnější požadavky u programů, které prokáží dobré výsledky implementace.

Ve vztahu k formám financování ČR vnímá trend posilování finančního inženýrství a zapojení prostředků Evropské investiční banky. Dříve než budou tyto formy rozšířeny do dalších oblastí, by však měla být provedena analýza jejich dosavadní účinnosti. Jakékoliv formy financování také nesmějí nahrazovat potenciální soukromé investice.

Národní úroveň:

ČR podporuje, aby byl kladen důraz na územní přístup v rámci kohezní politiky a jejich nástrojů. Jde o podporu „místně orientovaného“ modelu rozvoje („*place-based*“ přístup) jako dlouhodobé strategie zaměřené na vypořádání se s přetrvávajícím nevyužíváním potenciálu dané lokality a na snížení přetrvávajícího sociálního vyloučení v konkrétních místech prostřednictvím vnějších intervencí a víceúrovňového řízení.

Intervence kohezní politiky by měly být využívány pro podporu konkurenceschopnosti ekonomiky založené na znalostech, dobudování infrastruktury, k rozvoji znalostního potenciálu společnosti a na využívání inteligentních řešení. Evropské fondy by neměly sloužit prosté obnově a opravě infrastruktury a financování nesystémových ad hoc opatření.

Při koncipování jednotlivých programů by se mělo důsledně postupovat následnými analytickými kroky: identifikace problému, stanovení cíle, příprava variant řešení, stanovení kritérií k hodnocení variant, provedení vyhodnocení variant a výběru nejvhodnějšího řešení (např. programu nebo typu intervence).

Podkladové analýzy by měly (prostřednictvím měřitelných parametrů) dokládat nezbytnost finanční intervence ze strany veřejného sektoru, včetně alternativních forem řešení.

Podporovat by se měly jen takové intervence ze strukturálních fondů, které nezpůsobují vytěsňování potenciálního soukromého kapitálu nebo kde bude doložena neefektivnost nebo nedostatečnost soukromého zajišťování veřejných statků.

Intervence zacílené na oblast vzdělávání, boj proti chudobě nebo proti sociálnímu vyloučení, popř. jako jejich prevence, musí mít jasně definovanou cílovou skupinu.

U všech navrhovaných intervencí musí být analyzován jejich dopad z hlediska principů veřejné podpory („*state aid*“).

Intervence by měly mít předem definovány měřitelné parametry výsledků a dopadů, včetně identifikace přidané hodnoty.

U intervencí, které mají fázi projekční a fázi realizační, upřednostňovat ty, jejichž projekt bude vybírán metodou účinného hodnocení kvality (zejména soutěží o návrh).

2. Strategické otázky

2.1. Přidaná hodnota kohezní politiky

Hlavní přínos kohezní politiky spočívá v **podpoře sociálního, ekonomického a environmentálního rozvoje** a vyrovnávání rozdílů mezi evropskými regiony. Vzhledem ke svému **integrujícímu charakteru** je kohezní politika jediným nástrojem EU zajišťujícím koordinaci a doplňkovost jednotlivých rozvojových aktivit v daném území a zohledňujícím specifické potřeby území. Tím může být dosahováno vyšší synergie a lepších výsledků (vyšší efektivity využití finančních prostředků) v porovnání se samostatně sektorově realizovanými politikami. Současně kohezní politika napomáhá k plnému využití rozvojového potenciálu v daném území (zejména v zaostalejších oblastech), čímž naplňuje svůj základní cíl, kterým je podpora harmonického rozvoje území EU. Doprovodným pozitivním faktorem je i implementační model kohezní politiky, který je oproti jiným politikám založen na dlouhodobě osvědčených principech, vyzkoušený praxí a průběžně zdokonalovaný.

Prostředky kohezní politiky hrají v ČR významnou roli při podpoře udržitelného rozvoje, zaměstnanosti, zajištění kvality životního prostředí, zlepšení podmínek pro vzdělávání, výzkum, vývoj a inovace a sociálního začlenění. Je zřejmé, že bez těchto prostředků by v ČR nebyl dostatek prostředků na aktivní veřejnou rozvojovou politiku, a to jak na centrální, tak na

regionální úrovni. Význam intervencí kohezní politiky se také ještě výrazně posílil, zvláště v souvislosti s dopady světové finanční a hospodářské krize.

Na kohezní politiku je možné nahlížet také z pohledu kompenzací za otevření vnitřních trhů členských států a umožnění přístupu ke společnému trhu. Z politického hlediska je proto potřeba vnímat kohezní politiku na úrovni EU také jako nástroj politického kompromisu ve smyslu kompenzace možných negativních důsledků hlubší ekonomické integrace pro méně vyspělé regiony a členské státy.

2.2. Strategie EU 2020

Strategie EU 2020, definitivně schválená na zasedání Evropské rady dne 17. června 2010 v Bruselu, je základní středně až dlouhodobá politická vize rozvoje EU s horizontem roku 2020. Nahrazuje tak dosavadní Lisabonskou strategii (jejíž časový rámec byl 2000-2010), která v mnoha ohledech nesplnila očekávání. Mezi její hlavní cíle patří podpora zaměstnanosti, inteligentního, udržitelného a začleňujícího růstu.

Sdělení Evropské komise ke Strategii EU 2020⁷ konstatuje: „*Hospodářská, sociální a územní soudržnost zůstane jádrem strategie Evropa 2020 tak, aby byly veškeré síly a kapacity mobilizovány a zaměřeny na plnění priorit této strategie. Kohezní politika a strukturální fondy jsou samy o sobě velmi důležité a představují klíčové mechanismy pro dosažení priorit inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění v členských státech a jejich regionech.*“ Rovněž nejvyšší představitelé členských států se v červnu 2010 na jednání Evropské rady shodli na tom, že „*Strategii budou muset podpořit všechny společné politiky, včetně společné zemědělské politiky a kohezní politiky. ... Evropská rada zdůrazňuje, že pro úspěch nové strategie je důležité podporovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost a rozvíjet infrastrukturu.*“⁸

Tři hlavní cíle Strategie EU 2020 jdou napříč tradičním sektorovým vnímáním a vyžadují tak, vedle nutných strukturálních reforem, integrovaný investiční rámec koordinující jednotlivé investiční i neinvestiční aktivity. Tomuto přístupu kombinujícímu investice v různých oblastech (inovace, lidské zdroje, podnikatelské prostředí, infrastruktura apod.) do jednoho rámce v národním, regionálním a místním kontextu odpovídá role kohezní politiky. Je tedy zřejmé, že budoucí priority kohezní politiky musí být sladěny s tematickými prioritami identifikovanými ve Strategii EU 2020.

Jedním z nedostatků předchozí Lisabonské strategie byla mimo jiné nedostatečná sounáležitost a porozumění cílům ze strany občanů EU. S tím souvisí nutnost, v souladu s principem subsidiarity, maximálně zapojit do realizace cílů Strategie EU 2020 také zástupce regionální a místní správy, širokou občanskou společnost (nestátní neziskové organizace), zástupce hospodářských a sociálních partnerů atd., a to prostřednictvím konceptu tzv. víceúrovňové správy.

ČR vnímá kohezní politiku jako jeden z významných nástrojů pro dosahování cílů Strategie EU 2020; primárním cílem kohezní politiky by však mělo i nadále zůstat snižování disparit v úrovni rozvoje regionů a členských států. Kohezní politika může zejména v méně vyspělých regionech a členských státech svými intervencemi přispívat k plnění cílů Strategie EU 2020 a k řešení tzv. nových výzev; její úloha je však v tomto ohledu komplementární k dalším evropským, národním, regionálním a místním politikám. ČR bude usilovat

⁷ Sdělení Komise KOM(2010) 2020 v konečném znění: „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ ze dne 3. 3. 2010.

⁸ Závěry Evropské rady ze dne 17. června 2010.

o vyjednání takových podmínek, které ty intervence kohezní politiky, které jsou v zájmu ČR, budou chápány a označovány jako oblasti podpory cílů Strategie EU 2020.

2.3. Reforma rozpočtu EU

Kontext

Přípravu na reformu rozpočtu zahájila Komise v září 2007 zveřejněním Sdělení „*Reformovat rozpočet, změnit Evropu*“. Na základě tohoto dokumentu proběhla v období od září 2007 do června 2008 veřejná debata, do níž vstoupily i všechny členské státy. Publikace samotné zprávy Evropské komise, která by se měla stát základem pro politickou debatu, však byla průběžně oddalována a na základě aktuálních informací by měla být předložena koncem roku 2010.

V červnu 2008 byl zpracován „*Příspěvek ČR do debaty o revizi rozpočtu EU*“, který obsahuje obecnější shrnutí současného postoje ČR k výdajové a příjmové stránce evropského rozpočtu a k novým prioritám EU a je určen k představení priorit ČR externím partnerům. Příspěvek byl odeslán Evropské komisi, která všechny příspěvky zveřejnila na svých webových stránkách⁹.

Z důvodu výkonu předsednictví ČR v Radě EU v 1. polovině roku 2009 a kvůli opakovanému odložení zprávy Evropské komise k revizi rozpočtu byl další termín pro aktualizaci pozice ČR stanoven na 30. června 2010. Materiál „*Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU*“ byl předložen Výboru pro EU na vládní úrovni dne 31. května 2010, kde byl i schválen. Jeho hlavním cílem je detailněji rozpracovat pozici ČR k jednotlivým aspektům výdajové i příjmové stránky budoucího rozpočtu EU a zohlednit vývoj, ke kterému došlo od schválení poslední verze Východisek v červenci 2008 - probíhající diskusi o budoucnosti jednotlivých politik, platnost Lisabonské smlouvy, nové složení Evropského parlamentu i Evropské komise a dopady hospodářské krize. Členění materiálu bylo upraveno tak, aby vedle hlavních výdajových oblastí, které pravděpodobně zůstanou zachovány (kohezní politika, zemědělská politika a vnější vztahy), odrážel i stále větší důraz na tzv. nové výzvy (otázku konkurenceschopnosti EU, boj s klimatickou změnou, vnitřní a vnější bezpečnost EU). Současně byly doplněny některé nové aspekty, které nebyly předmětem dřívějších verzí, např. otázka flexibility finančního rámce.

Z důvodu neexistence formálního návrhu Evropské komise byl materiál zpracován ve formě Východisek. V návaznosti na zveřejnění oficiálního dokumentu Komise k reformě rozpočtu EU (zveřejněno dne 19. října 2010) bude zpracována Rámcová pozice ČR, která bude již reagovat na konkrétní návrhy v jednotlivých oblastech výdajů a příjmů.

Shrnutí východisek pro pozici ČR ve vazbě na kohezní politiku

Česká republika je přesvědčena, že reforma rozpočtu EU a následující finanční perspektiva začínající rokem 2014 by měly přinést změnu výdajových priorit rozpočtu EU. Rozpočet EU by se měl především orientovat na financování politik podporujících růst a konkurenceschopnost EU ve světě a na zajištění vnitřní soudržnosti EU. Česká republika bude i nadále prosazovat, aby zůstal zachován relativní objem evropského rozpočtu ve výši přibližně 1 % HND EU. Z důvodu zajištění konzistentnosti a vyváženosti pozice ČR k budoucímu rozpočtu EU je proto zapotřebí, aby si ČR vedle prioritních oblastí, na které

⁹ http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm

bude požadovat posílení evropských prostředků, určila také ty výdajové politiky, u kterých akceptuje zachování či snížení výdajů z rozpočtu EU. Veškeré výdaje evropského rozpočtu by měly být vynakládány v souladu s principem subsidiarity a proporcionality, kdy z rozpočtu EU mají být financovány pouze ty priority, které zajišťují dostatečnou evropskou přidanou hodnotu a které nelze zajistit národním financováním.

ČR bude usilovat o zachování současného 7-letého cyklu programování i pro příští finanční období. Sedmileté období zajišťuje střednědobou jistotu ohledně výše dostupných zdrojů a neměnnosti podmínek pro čerpání a přispívá tím k efektivní implementaci víceletých programů. ČR nebude podporovat případné návrhy na vytvoření nových nástrojů ani na rozvolnění současných pravidel platných pro jejich využívání.

Vzhledem k neustálému odkládání zveřejnění sdělení (původně měla být diskuse zahájena již za francouzského předsednictví v 2. polovině roku 2008) lze dovodit, že v současnosti již na zásadní diskusi nebude dostatek času (zmínka o výsledcích diskuse v závěrech prosincové Evropské rady bude pravděpodobně velmi vágní) a skutečná diskuse o budoucích prioritách EU tak pravděpodobně proběhne v rámci vyjednávání příští finanční perspektivy, jejíž návrh by měl být předložen závěrem 1. pololetí 2011.

2.4. Vazba na vnitřní trh a koordinaci hospodářských politik

Montiho zpráva

Prezident Evropské komise José Manuel Barroso ve svých politických směrech pro novou Evropskou komisi ze září 2009 označil jednotný trh za klíčový strategický cíl, k jehož sledování bude nezbytné obnovení politické vůle. Komise by se podle něj měla stát vůdcem celého revitalizačního procesu, při plném zapojení členských států, Evropského parlamentu a zúčastněných stran. V návaznosti na politické směry udělil Barroso profesorovi Montimu (bývalému eurokomisaři pro vnitřní trh a hospodářskou soutěž) mandát ke zpracování zprávy, která si klade za cíl identifikovat problematické oblasti jednotného trhu a navrhnout strategii pro jeho oživení.

„Nová strategie pro jednotný trh – ve službách evropského hospodářství a společnosti“ (tzv. Montiho zpráva) byla zveřejněna dne 9. května 2010. Na základě zhodnocení dosavadního vývoje na vnitřním trhu je rozpracována komplexní strategie založená na třech skupinách iniciativ: vytvoření silnějšího jednotného trhu, dosažení konsensu o silnějším jednotném trhu a uskutečnění silného jednotného trhu. Podle Montiho musí být nová strategie komplexní; tzn., že i politiky, které tradičně nejsou považovány za politiky jednotného trhu, musí být do strategického cíle integrovány. Patří mezi ně nejen politika hospodářské soutěže, která je tradičně vnímána jako silný nástroj k integraci a konkurenceschopnosti trhu, ale také politiky týkající se průmyslu, spotřebitele, energetiky, dopravy, sociální problematiky, životního prostředí a změn klimatu, daní, kohezní politiky, politiky architektury apod.

Na Montiho zprávu a z ní vyplývající doporučení je třeba nahlížet v kontextu Strategie EU 2020, jejíž cíle pro EU a pro jednotlivé členské státy byly schváleny na zasedání Evropské rady v červnu 2010. Fungující vnitřní trh vytváří právě nezbytné předpoklady pro naplnění cílů Strategie EU 2020.

Propojení kohezní politiky s fungováním vnitřního trhu je, podle zprávy, spatřováno především v zajištění moderní infrastruktury, která je nutná pro správné fungování vnitřního trhu. Doporučuje se zavést klauzuli kondicionality, na jejímž základě by byly poskytovány prostředky ze strukturálních fondů (v plné výši) jen těm zemím, které nezaostávají v transpozici směrnic týkajících se vnitřního trhu. Obdobně je navrhováno zpřísnění pravidel

pro zamezení přesunu (relokace) firem, které obdržely prostředky ze strukturálních fondů, do jiného státu. Z pohledu kohezní politiky jsou relevantní také části zprávy věnující se podpoře výstavby (přeshraniční) infrastruktury jako jednoho z předpokladů využití výhod evropské ekonomické integrace. V oblasti transevropských sítí by EU, podle zprávy, měla svoji činnost zaměřit na propojení národních trhů, zajistit maximální právní jistotu v oblasti investování do infrastruktury, finanční nástroj a TEN-T by se měl soustředit zejména na přesně definované přeshraniční projekty.

ČR obecně podporuje oživení vnitřního trhu. Pozitivně v tomto kontextu vnímá většinu námětů Montiho zprávy, ve které je nastíněna budoucí vize jednotného trhu. Co se týká tohoto plánovaného oživení, vydá k tématu Evropská komise Sdělení do konce roku 2010. ČR však nepovažuje za adekvátní, aby byly členské státy v důsledku zpoždění transpozice směrnic v oblasti vnitřního trhu trestány formou snižování příspěvků ze strukturálních fondů. Cílem ČR je sice také zefektivnění a zrychlení procesu implementace směrnic vnitřního trhu, ovšem za současného stavu transpozice směrnic v ČR je nutné k této iniciativě přistupovat opatrně. Vzhledem k problémům ČR v transpozici směrnic týkajících se vnitřního trhu může být klauzule kondicionality pro ČR nevýhodná. Klauzule kondicionality uměle propojuje dvě oddělené a nesouvisející věci (poskytování prostředků ze strukturálních fondů a transpozice směrnic v otázce vnitřního trhu) a vytváří nestandardní mechanismus tlaku na zvýšení transpozičního úsilí členských států. V této souvislosti je zejména třeba upozornit na skutečnost, že většina prostředků ze strukturálních fondů je poskytována novým členským státům a klauzule kondicionality by tedy dopadala pouze na tyto státy, čímž by byla vytvářena neodůvodněná nerovnost. Pokud by nedocházelo k transponování směrnic v oblasti vnitřního trhu, měla by sankční či motivační opatření směřovat opět do této oblasti v legislativní rovině a nepostihovat úplně jinou aktivitu EU. V zájmu plného zapojení zvláště nových členských zemí střední a východní Evropy do vnitřního trhu je nutné realizovat také výstavbu páteřní evropské sítě dopravní a technické infrastruktury uvnitř území ČR a napojení regionů na ni jako základního předpokladu rozvoje jejich potenciálu. Optimálním nástrojem se tak jeví kohezní politika zakotvená v čl. 174 Smlouvy.

Podmíněnost související se změnami řízení hospodářské politiky

Ve svém sdělení „*Posílení koordinace hospodářských politik s cílem podpořit stabilitu, růst a pracovní místa*“¹⁰ navrhuje Evropská komise, mimo jiné, posílit vazbu mezi kohezní politikou a Paktem stability a růstu (makroekonomická kondicionalita). Konkrétně Komise navrhuje, v rámci preventivní části, provázat proplácení výdajů kohezní politiky se strukturálními a institucionálními reformami přímo spojenými s fungováním kohezní politiky s cílem posílit její účinnost a efektivitu. V sankční části pak Komise navrhuje v okamžiku zahájení procedury při nadměrném schodku (podle čl. 126(6) Smlouvy) pozastavit danému členskému státu závazky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (ale také z dalších evropských fondů) a ponechat mu čas na přesměrování prostředků na takové typy projektů, které by mohly přispět ke zlepšení veřejných financí. V případě neplnění doporučení Rady (podle čl. 126(8) Smlouvy) by došlo ke zrušení prostředků, což by pro daný stát znamenalo jejich konečnou ztrátu. Jako stimul naopak Komise zmiňuje možnost úpravy míry spolufinancování nebo vytvoření výkonnostní rezervy na úrovni EU, která by byla financována z prostředků zrušených v návaznosti na neplnění doporučení a která by následně sloužila k odměňování států se vzornou fiskální politikou.

¹⁰ Sdělení Evropské komise ze dne 30. 6. 2010 /KOM(2010) č. 367/2/ k posílení koordinace hospodářských politik.

ČR se domnívá, že v první řadě je nutné přísněji vymáhat současná pravidla, a zároveň podporuje posílení preventivní části Paktu stability a růstu. ČR by s cílem dosáhnout rovnoměrného dopadu případných sankcí přes rozpočet EU na všechny členské státy EU podpořila rozšíření kondicionality z Fondu soudržnosti i na ostatní nástroje podléhající sdílenému řízení. ČR bude prosazovat, aby pro sankce přes rozpočet EU byl stanoven maximální limit v % HDP členského státu pro pozastavení závazku, který by zajišťoval symetrický dopad sankcí na členské státy. ČR je dále přesvědčena, že pro členské státy eurozóny by měl být nastaven přísnější režim sankcí, než pro ostatní členské státy EU. V každém případě si dle ČR tato opatření musí zachovat svůj preventivní charakter, což vyžaduje, aby členskému státu, jenž se nachází v proceduře nadměrného rozpočtového deficitu, byla ponechána dostatečná lhůta na nápravu (v případě včasné nápravy by byl závazek pouze pozastaven a následně opětovně narozpočtován, nedošlo by – jak navrhuje Komise – k jeho úplnému zrušení). ČR nesouhlasí ani se zaváděním stimulů pro státy s řádnou fiskální politikou v podobě výkonnostní rezervy nebo příznivější míry spolufinancování.

3. Model implementace kohezní politiky

3.1. Vývoj diskusí

V posledních letech sílí kritika Evropského parlamentu a Evropského účetního dvora týkající se vysoké míry chybovosti kohezní politiky EU (míra chybovosti dosahuje v posledních letech dvouciferných hodnot), která je mnohdy způsobena nesouladem intervencí kohezní politiky s dalšími politikami EU. Diskuse je vedena také ohledně efektivního vynakládání prostředků kohezní politiky a dosahování předem stanovených cílů, kdy trendem je posílení orientace kohezní politiky na výsledky a zlepšení jejího provádění. Současně je kohezní politika pravidelně kritizována zejména ze strany příjemců a programových manažerů pro výraznou složitost procedur spojených s administrací jednotlivých programů a projektů. Během posledních 10 let proto proběhlo několik iniciativ Evropské komise zaměřujících se na reformu modelu implementace programů kohezní politiky, resp. směřujících k průběžnému zjednodušování administrace programů a snižování administrativní zátěže kladené jak na příjemce, tak na programové manažery. Přestože účelem všech navrhovaných legislativních úprav bylo zjednodušení řízení nebo zvýšení flexibility a decentralizace, ve skutečnosti se realizace programů stává neustále komplexnější z důvodu stále přísnějších pravidel pro finanční kontrolu, audit, monitorování či hodnocení¹¹. Proces zjednodušování je i nadále veden snahou usnadnit a urychlit finanční toky směrem od Evropské komise k příjemcům a současně snížit celkovou administrativní zátěž.

Zatím poslední návrhy ke zjednodušení implementačního modelu projednávané v roce 2009 byly významně ovlivněny dopady hospodářské krize. Legislativní i nelegislativní návrhy úprav obecného nařízení, specifických nařízení a implementačního nařízení směřovaly převážně k usnadnění a urychlení přístupu příjemců k finančním prostředkům v době jejich

¹¹ Z průzkumu provedeného během posledních dvou let organizací *European Policies Research Centre* mezi členy sítě IQ-Net a mezi 36 auditními orgány z celkem 19 členských zemí EU vyplynulo, že přes 60 % konečných příjemců odrazují od podání projektové žádosti velmi striktní požadavky v oblasti finanční kontroly a přes 70 % projektových manažerů má pocit, že se věnuje více kontrole projektů než jejich obsahu.

nedostatečné likvidity. Většinu opatření řídicí orgány v jednotlivých členských státech přivítaly. Zatím poslední návrhy Evropské komise vycházejí z modelu řízení a kontroly Společné zemědělské politiky ve snaze sblížit implementační modely obou finančně nejvýznamnějších kapitol evropského rozpočtu. Ačkoliv stále přetrvává potřeba radikální reformy implementačního modelu ve směru dalšího zjednodušení procedur a posílení flexibility, je třeba mít na paměti, že pro zajištění stabilního právního prostředí je nutné minimalizovat frekvenci změn. Jakékoliv změny by neměly být krátkodobého charakteru a nesmí ohrozit dlouhodobé cíle kohezní politiky.

Diskuse o budoucím směřování kohezní politiky po roce 2013 se stává další příležitostí pro diskusi o slabých a silných stránkách dosavadního modelu implementace a pro návrh jeho případných úprav založených na osvědčené praxi. Tyto změny by však neměly spočívat v příliš radikálních zásazích do současného dlouhodobě „kultivovaného“ modelu. Hlavní výzvou tak i nadále zůstává další zjednodušení a zefektivnění kohezní politiky při snížení míry chybovosti. Při každé navrhované změně je také nutné provést hodnocení dopadů na regulační rámec („*Regulatory Impact Assessment*“ - RIA) a maximálně zapojit do dialogu experty členských států a Evropské komise.

3.2. Důraz na výsledky a jejich měřitelnost

V novém programovém období by měl být posílen důraz na reálné výsledky kohezní politiky a s tím souvisí potřeba zajištění měřitelnosti přínosů podpořených projektů ke stanoveným cílům. ČR vítá iniciativy v této oblasti.

ČR podporuje vytvoření jednotné evropské metodiky definice a výpočtu klíčových indikátorů, které budou odrážet naplňování priorit kohezní politiky (včetně priorit Strategie EU 2020) a umožní měřit reálné výsledky. Tyto indikátory je však nutné citlivě definovat s ohledem na specifika jednotlivých typů investic.

ČR podporuje zavedení jednotného metodického rámce pro monitorování pokroku v kohezní politice. Tento krok by vedl k srovnatelnosti dat o čerpání a dosažených výsledcích na evropské úrovni, Evropská komise by měla k dispozici údaje potřebné pro průběžný monitoring a evaluace a nedocházelo by k rozdílným nárokům Komise v oblasti monitorování na jednotlivé členské státy. K monitorovaným údajům by v zájmu posílení transparentnosti měly mít přístup i jednotlivé členské státy.

Zvýšení důrazu na efektivitu projektů by mělo být striktně promítnuto do samotného hodnocení projektů a jejich výběru. Členské státy by měly ve větší míře uplatňovat při výběru projektů metody hodnocení efektivnosti (např. „*Cost Benefit Analysis*“ - CBA, nebo výpočet vnitřního výnosového procenta apod.). V hodnocení je třeba posílit váhu kritérií hospodárnosti a potřebnosti projektu.

K vyšší efektivnosti systému kohezní politiky přispěje, pokud bude posílena role hodnocení (evaluací) v řízení a doporučení z těchto analýz a studií budou aplikována do implementace programů i přípravy programů pro budoucí programové období. Na úrovni Evropské komise by měla být posílena spolupráce a koordinace evaluačních činností napříč členskými státy (společná databáze výsledků, zadávací dokumentace, koordinace evaluačních plánů atd.), což by přineslo úspory nákladů na evaluační činnost/řízení operačních programů¹².

¹² Evropská komise si nechala zpracovat studii týkající se administrativního zatížení a nákladů spojených s implementací programů ERDF a Fondu soudržnosti v členských státech - „*Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs; Administrative workload*“

3.3. Zajištění podmínek pro vznik integrovaných a komplexních projektů

Je třeba vytvořit příznivé podmínky pro reálný vznik synergií mezi jednotlivými programy EU a jednotlivými programy na národní úrovni. Jasně stanovení cílů jednotlivých programů, jakými způsoby jsou na sebe vzájemně navázané (případně eliminace překryvů mezi nimi), je základním předpokladem pro lepší orientaci příjemců o možnostech financování projektů a jejich využívání. Je nutné najít cestu k lepšímu propojení mezi strukturálními fondy a dalšími fondy (např. zemědělským) a vyloučit tak vznik oblastí, které nakonec nelze úspěšně financovat ani z jednoho z těchto zdrojů (rozlišení mezi městskými a venkovskými oblastmi). Klíčovým předpokladem pro vznik reálných synergií, a tedy zvýšení dosažených efektů kohezní politiky, je uplatnění integrovaného přístupu k naplňování cílů kohezní politiky a vytvoření vhodných podmínek pro realizaci komplexních projektů (projekty kombinující investiční aktivity různého druhu s měkkými aktivitami, a tedy i různé zdroje financování).

ČR je pro zachování křížového financování; nicméně podporuje úpravy pravidel pro křížové financování za účelem dosažení dalších zjednodušení pro příjemce i pro implementující subjekty. Úpravy pravidel pro křížové financování jsou přitom úzce provázané s úpravami způsobilých (a nezpůsobilých) výdajů jednotlivých fondů. V rámci projektů Evropského sociálního fondu (ESF) by vítané zjednodušení přinesla úprava definice výdajů v současné době povinně hrazených z křížového financování, kam pro projekty ESF spadá např. nábytek. Další zjednodušení realizace ESF projektů by přinesla možnost zahrnout výdaje na sociální infrastrukturu do způsobilých výdajů ESF za předpokladu, že se podaří vhodně a nezpochybnitelně definovat sociální infrastrukturu.

3.4. Zjednodušení implementace a snížení administrativního zatížení

Zjednodušení v oblasti evropské legislativy a prováděcích pravidel považuje ČR za základní předpoklad efektivnějšího využití kohezní politiky EU v budoucím období. Pokud budou pravidla známa včas, budou srozumitelná a jednoznačně interpretovatelná všemi subjekty systému (včetně auditu), dojde k významnému snížení administrativní zátěže a rizika chybovosti.

ČR by podpořila uplatnění principu proporcionality, např. ve vztahu k úspěšné realizaci programu; ne však ve vztahu k finančnímu objemu programu.

Posílení důrazu na výsledky kohezní politiky v novém programovém období musí doprovázet přenesení části pozornosti auditu z formální správnosti také na hospodárnost podporovaných projektů. Je třeba omezit možnost duplicit auditů a kontrol na evropské a národní úrovni, které vedou k plýtvání časovými a finančními zdroji jednotlivých subjektů (včetně konečných příjemců) a brzdí implementaci operačních programů.

ČR bude podporovat sladění lhůty pro konání auditů s pravidly udržitelnosti.

Zveřejnění výsledků auditů bez zbytečných časových prodlev by umožnilo reagovat v reálném čase příslušnými opatřeními na úrovni řízení Národního strategického referenčního rámce (NSRR) a jednotlivých operačních programů a opět umožnilo snížení rizika chybovosti.

Jednoznačně stanovené požadavky Evropské komise na obsah popisů řídicích a kontrolních systémů (ŘKS) a auditní strategie by sjednotily standardy napříč členskými státy, stejně jako požadavky auditů na národní a evropské úrovni. Za předpokladu, že budou tyto požadavky včas a jednoznačně ukotveny ve společných pravidlech kohezní politiky (v nařízení, metodikách), je nadbytečné, aby popisy ŘKS a auditní strategii schvalovala Komise, jak tomu bylo dosud. Ověřování nastavení ŘKS by mělo probíhat na základě nezávislého auditu na národní úrovni.

ČR bude usilovat o zjednodušení ŘKS a o posílení právní jistoty, což je předpokladem pro snížení administrativní zátěže subjektů implementace (např. předem daná jasná pravidla pro ŘKS umožní vypuštění povinnosti schvalovacího procesu Evropské komise a sladí přístup napříč členskými státy a ostatními subjekty vč. auditu).

Současný systém víceúrovňového ex-ante hodnocení velkých infrastrukturních projektů považuje ČR za neefektivní. ČR podporuje posílení role členského státu v oblasti výběru a schvalování projektů.

V případě, že zůstane zachován dosavadní koncept problematiky velkých projektů, bude ČR prosazovat zachování role a významu iniciativy JASPERS v přípravě infrastrukturních projektů, avšak současně posílení koordinace expertů JASPERS s Evropskou komisí jako schvalující instancí (jednotný metodický výklad - posudek JASPERS by měl být závazný nebo jakýmsi předstupněm, nemělo by docházet k duplikaci požadavků obou institucí a rozdílným stanoviskům). Požadavky Komise na předkládání velkých projektů by měly být jasně definovány v rámci nařízení; současně existuje prostor pro zkrácení lhůt pro Komisi k posuzování velkých projektů.

Právní úprava pro projekty generující příjmy (čl. 55 obecného nařízení) platná pro období 2007-2013 představuje významnou administrativní překážku v realizaci kohezní politiky. ČR doporučuje porovnání zkušeností ze současného období s obdobím 2000-2006 a vyhodnocení, zda původní úprava nebyla vhodnější. Je potřeba podrobnějšího metodického rozpracování ze strany Evropské komise, např. pro případ nepeněžních příjmů a projektů do 1 mil. EUR.

ČR vítá návrh na sjednocení pravidel způsobilosti výdajů napříč evropskými politikami, a to především z důvodů přehlednosti a snížení administrativního zatížení jak řídicích orgánů, tak příjemců. Prostor pro sjednocení pravidel způsobilosti výdajů vidí ČR především mezi Evropským fondem regionálního rozvoje a Fondem soudržnosti a u položek, jako jsou DPH a režijní náklady. Členské státy by měly ve větší míře využívat metody zjednodušeného vykazování výdajů.

Dále ČR uvítá ujasnění pravidel udržitelnosti u inovačních projektů.

ČR podporuje snížení reportingové zátěže členských států a řídicích orgánů. K tomu by pomohlo jasné rozlišení posílání jednotlivých zpráv – především výroční zprávy a strategické zprávy. Maximální možné sladění pravidel reportingu pro jednotlivé programy a fondy by snížilo administrativní zátěž členských států včetně příjemců a umožnilo lepší srovnatelnost dosahovaných výsledků.

3.5. Finanční aspekty řízení

Finanční toky by měly být v novém období uspořádány tak, aby došlo ke zkrácení doby potřebné pro výplatu finančních prostředků příjemcům. Za tímto účelem je především vhodné využívat předfinancování projektů na národní úrovni (v ČR se již v současném období standardně uplatňuje). ČR vidí prostor pro zrychlení finančních toků směrem k příjemcům především v hladším nastavení administrativních procesů operačních programů, jasném

stanovení lhůt a jejich důsledném dodržování. Ke zkrácení toků dotací k příjemcům přispěje i širší využití tzv. „modifikovaných ex-ante plateb“ – postupnému proplácení faktur příjemcům.¹³

Princip automatického zrušení závazku představuje impuls pro řídicí orgány k odpovědnému finančnímu řízení alokace operačních programů. ČR navrhuje, aby bylo automatické zrušení závazku (pravidlo $n+2/3$) pro všechny roky programovacího období uplatňováno na národní úrovni. Vzhledem k administrativní náročnosti prvního roku implementace je možné rozložit závazek vztahující se k tomuto roku do stejných částí všech dalších let implementace (po vzoru současného období).

V oblasti zálohových plateb je ČR zastáncem současného nastavení; ČR by uvítala vyšší zálohové platby na programy čerpající podporu z Fondu soudržnosti.

ČR bude prosazovat zachování rozdílné míry spolufinancování pro regiony různé vyspělosti (nižší míra pro vyspělejší regiony) a maximální zjednodušení metodiky výpočtu při ověřování adicionality.

Členské státy by více využívaly stávající možnosti částečného uzavírání programu za předpokladu, že případné finanční korekce související s uzavřenými akcemi nebudou čisté finanční korekce, ale bude možné prostředky využít v rámci operačního programu. ČR navrhuje v tomto smyslu změnu nařízení.

ČR klade důraz na vyhodnocení účinnosti a návratnosti dosavadních nástrojů finančního inženýrství, jak v oblasti podpory podnikání (JEREMIE), tak v oblasti financování městského rozvoje (JESSICA). Formy financování založené na návratnosti prostředků jsou vhodné pouze pro určité typy projektů a měly by být využívány jen v těch oblastech, kde je to z ekonomického hlediska smysluplné, přičemž by neměly vytěšňovat potenciální soukromé investice. Přetrvávají však nejasnosti v některých aspektech implementace těchto nástrojů (včetně tzv. *blendingu* neboli mixování návratných zdrojů s granty), a proto je nutné zajistit ze strany Evropské komise komplexní a včasnou metodickou podporu v této oblasti.

V případě Public Private Partnership (PPP) je nutné definitivě vyjasnit, vzhledem k existenci některých technických překážek (délka programovacího období kolidující s dlouholetou povahou PPP projektů, projekty generující příjmy, výše dotace v závislosti na právní subjektivitě příjemce apod.), zda je PPP vhodný nástroj financování pro oblast kohezní politiky.

4. Kontext diskusí o budoucnosti kohezní politiky

Historie

Od samotného počátku procesu evropské integrace existovaly na evropské úrovni různé finanční nástroje a iniciativy, jejichž účelem bylo snižování hospodářských a sociálních nerovností, avšak právní základ pro integrovanou kohezní politiku stanovilo až podepsání tzv. Jednotného evropského aktu v roce 1986. Mezi tyto nástroje (také tzv. strukturální fondy), spolufinancující projekty vybrané jednotlivými členskými státy, patřily v letech 1957-1988 především Evropský sociální fond (*European Social Fund* - ESF, od roku 1958), Evropský

¹³ Tyto systémy byly zavedeny u některých ROP – např. ROP SV, ROP SČ, ROP MSK, ROP JV

zemědělský orientační a záruční fond (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF, od roku 1962) a Evropský fond regionálního rozvoje (*European Regional Development Fund* – ERDF, od roku 1975).

Vstupem Smlouvy o EU (tzv. Maastrichtské smlouvy) v platnost v roce 1993 byly založeny nový nástroj – Fond soudržnosti – a nová instituce – Výbor regionů. Současně byl zaveden tzv. princip subsidiarity. Hospodářská a sociální soudržnost byla definována jako jeden z hlavních cílů EU; vedle hospodářské a měnové unie a dokončení jednotného vnitřního trhu.

V prosinci 1992 rozhodla Evropská rada o finanční perspektivě pro období 1994-1999, kdy došlo k významnému posílení prostředků na kohezní politiku (zdvojnásobení prostředků v rámci každoročního rozpočtu), alokováno bylo celkem 168 mld. ECU (celkem 1/3 rozpočtu EU). Rada přijala v červenci 1993 nová nařízení pro kohezní politiku, včetně nařízení o finančním nástroji pro orientaci rybářství (*Financial Instrument of Fisheries Guidance* – FIFG) a o Fondu soudržnosti podporujícím infrastrukturní projekty v oblasti životního prostředí a dopravy v zaostalejších členských státech. Fond soudržnosti měl původně, mimo jiné, přispět k přípravě zaostalejších členských států EU na hospodářskou a měnovou unii.

Hlavními výzvami pro kohezní politiku v období 2000-2006 se stala příprava doposud bezprecedentního rozšíření EU o 10 států střední a východní Evropy, Maltu a Kypr a zjednodušení procedur. Zásadním politickým dokumentem se stala tzv. „*Agenda 2000*“, která definovala hlavní směry dalšího vývoje EU. Rozšíření EU o nové členské země přineslo 20 % nárůst populace EU, avšak pouze 5 % nárůst HDP, což mělo za následek dramatické zvýšení rozdílů v příjmech a zaměstnanosti uvnitř EU (průměrné HDP na obyvatele v nových členských státech bylo nižší než 50 % průměru starých členských států a pouze 56 % obyvatel nových členských států bylo aktivně zaměstnaných oproti 64 % v EU-15). Z toho vyplývalo, že téměř celé území nových členských států spadalo pod Cíl 1 s nejvyšší finanční podporou. Nové členské státy měly možnost již před svým vstupem do EU čerpat z tzv. předstupních nástrojů (ISPA, SAPARD, Phare). Evropská rada rozhodla v Berlíně v roce 1999 o rozpočtu pro kohezní politiku na období 2000-2006 ve výši 213 mld. EUR, a to pouze pro staré členské státy. Novým členským státům bylo na základě jednání v Kodani alokováno pro období 2004-2006 dodatečných 22 mld. EUR. V březnu 2000 byla rovněž schválena komplexní hospodářská strategie EU, zaměřená na posilování růstu, zaměstnanosti a inovací (tzv. „Lisabonská strategie“), a to pro období 2000-2010, která významně tematicky ovlivnila zaměření kohezní politiky EU. V červnu 2001 byla doplněna o formulaci trvale udržitelného rozvoje prostřednictvím tzv. Göteborgské strategie.

Současnost

Pro období 2007-2013 došlo k další koncentraci prostředků kohezní politiky na nejzaostalejší členské státy a regiony, přičemž kohezní politika pokrývá celé území EU. Nové priority směřovaly k podpoře růstu, zaměstnanosti a inovací. EU se od roku 2007 rozšířila o další 2 hospodářsky zaostalé státy, a to Bulharsko a Rumunsko, na současný počet 27 členských států. Každý třetí občan EU (celkem 170 mil. obyvatel) žije v nejzaostalejších oblastech pokrytých cílem Konvergence. Posledními dvěma vlnami rozšíření nadále výrazně narostly hospodářské a sociální rozdíly uvnitř EU¹⁴. Pro období 2007-2013 Evropská rada rozhodla v prosinci 2005 o alokování 347 mld. EUR na kohezní politiku, z nichž přes 81 % směřuje do 84 regionů cíle Konvergence v celkem 18 členských státech. Přes čtvrtinu prostředků v rámci

¹⁴ Např. Lucembursko má více než sedminásobně vyšší HDP na obyvatele (cca 275 % průměru HDP EU-27) než Bulharsko (cca 38 % průměru HDP EU-27), přičemž na úrovni regionů jsou tyto rozdíly ještě významnější (za rok 2007 oscilují od 334 % průměru HDP EU-27 pro vnitřní Londýn do 26 % průměru HDP EU-27 pro severozápadní Bulharsko).

436 programů směřuje na podporu výzkumu, vývoje a inovací a okolo třetiny prostředků je věnováno na oblast životního prostředí včetně boje s klimatickou změnou. Legislativní balíček celkem pěti nařízení pro kohezní politiku byl zveřejněn v Úředním věstníku dne 31. července 2006. Oproti předchozímu období došlo ke koncentraci na celkem 3 cíle, přičemž předchozí iniciativy Společenství byly zahrnuty do hlavních programů. Rozpočet byl opět navýšen o 50 mld. EUR ročně na výsledných 36 % rozpočtu EU, čímž se stala kohezní politika vedle Společné zemědělské politiky nejvýznamnější rozpočtovou kapitolou EU. Podpora rozvoje venkova (Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova) a Evropský rybářský fond byly vyňaty z kohezní politiky a zařazeny do rozpočtové kapitoly věnované zemědělství a životnímu prostředí.

Pro formulování zaměření kohezní politiky po roce 2013 jsou klíčové zejména následující skutečnosti:

- schválení Strategie EU 2020 a integrovaných směrů, které budou úzce propojeny s cíli a zaměřením kohezní politiky, a příprava Národního programu reform,
- proces reformy rozpočtu EU a přípravy nového víceletého finančního rámce (finanční perspektivy),
- diskuse o posíleném fiskálním dohledu a makroekonomické podmíněnosti podpor,
- dopady hospodářské krize, a to jak z hlediska vlivu na socioekonomickou úroveň regionů, tak s ohledem na stav veřejných rozpočtů členských států a z toho plynoucí potřeby fiskální konsolidace,
- probíhající jednání na vysoké úrovni - pracovní skupina Komise k budoucí kohezní politice se zastoupením expertů jednotlivých členských států, kde jsou předkládány a předběžně neformálně diskutovány návrhy Komise, týkající se zaměření budoucího období (Komise zde zejména projednává návrhy týkající se reformy implementačního modelu zaměřené na zjednodušení a zefektivnění, problematiku finančních toků, strategického přístupu a programování a dalších oblastí spojených s budoucím programovým obdobím); současně byla zřízena pracovní skupina Výboru pro Evropský sociální fond (ESF) k budoucnosti ESF, která diskutovala evropskou přidanou hodnotu ESF, zaměření a priority ESF po roce 2013 z pohledu Strategie EU 2020, geografickou a tematickou koncentraci ESF, vazbu ESF na ostatní strukturální fondy (ERDF) a model implementace,
- probíhající ex-post evaluace programového období 2000–2006, která shrnuje jak úspěchy kohezní politiky, tak i její problémy (např. větší míra chybovosti ve srovnání s dalšími politikami),
- zkušenosti s probíhající realizací současného období 2007–2013, poznamenaného zvýšením počtu států a programů (z 15 na 27 států, z 230 na cca 450 programů),
- nutnost zjednodušení implementace programů jak z pozice EU, tak i na národní úrovni.

4.1. Diskuse na úrovni Rady

Španělské předsednictví v Radě EU uspořádalo celkem tři neformální ministerská jednání, která se více či méně zabývala agendou budoucnosti kohezní politiky. Na prvním místě je potřeba zmínit jednání ministrů dne 19. února 2010 v Zaragoze, kde však nebyl přijat žádný společný dokument. Shoda panovala zejména nad potřebou zachování silné role kohezní politiky i v budoucnu. Další neformální jednání ministrů proběhlo dne 17. března 2010 v Malaze; debata se soustředila spíše na územní dimenzi rozvoje evropských regionů.

Poslední ministerské jednání za španělského předsednictví proběhlo dne 21. června 2010 v Toledu a jeho hlavními tématy byly oblast bydlení a města. Řešen byl např. vztah problematiky bydlení ke kohezní politice, kde byla tato oblast identifikována jako nástroj sociální soudržnosti a jako nástroj snižování spotřeby energie pro vytápění v budovách (závazek zvyšování energetické účinnosti). Na jednání bylo přijato společné komuniké ministrů. Toto neformální jednání ministrů pak pokračovalo 22. června 2010 diskusí na téma rozvoje měst. Města byla identifikována jako motory růstu i jako centra rizika sociálního vyloučení. Přijata byla společná „Toledská deklarace“ vymezující roli měst v rámci Strategie EU 2020.

Program aktuálního **belgického předsednictví** předpokládá uspořádání neformálního jednání ministrů ve dnech 22.-23. listopadu 2010 v Liège. Významným podkladem k debatě bude pravděpodobně „Pátá kohezní zpráva“, která by měla být v době jednání již k dispozici pro politickou debatu ministrů.

ČR se aktivně účastní i debat v rámci **zemí Visegrádské čtyřky (V4)**. V listopadu 2009 iniciovala ČR společné expertní jednání zemí V4 a Slovinska v Praze, kde došlo k první výměně názorů mezi členskými státy na otázky budoucí podoby kohezní politiky v souvislosti s chystaným zveřejněním revize rozpočtu EU (k tomu však během roku 2009 nedošlo). V březnu 2010 došlo k setkání zástupců zemí V4 s komisařem Hahnem v Budapešti, kde byly debatovány klíčové aspekty reformy kohezní politiky. Současně byla přijata společná deklarace týkající se územního plánování s důrazem na rozvoj dopravní infrastruktury. Jednání se účastnili i zástupci Bulharska a Rumunska.

V souvislosti s odmítnutím jakýchkoliv návrhů vedoucích k možnému vyčlenění určitých oblastí či finančních nástrojů (včetně Evropského sociálního fondu) se ČR připojila ke **společnému dopisu premiérů zemí V4** zaslaného slovenským předsednictvím V4 **předsedovi Evropské komise Barrosovi** dne 9. srpna 2010 a ve kterém je apel na zachování současné architektury kohezní politiky založené na třech finančních nástrojích / fondech (ERDF, ESF, Fond soudržnosti).

4.2. Diskuse v rámci Evropské komise

První nástin pozic nově jmenované Evropské komise¹⁵ byl poprvé prezentován na veřejném slyšení **komisaře Johannese Hahna** v Evropském parlamentu dne 14. ledna 2010. Ve svém vystoupení nový komisař zdůraznil zejména přesvědčení, že kohezní politika by se měla v příštím finančním rámci týkat celého území EU. Zároveň představil i záměr zaměřit se výrazně také na městskou dimenzi a potřebu nové politiky městského rozvoje v EU na základě principu subsidiarity a partnerství na vysoké politické úrovni. Za neméně důležitou označil i potřebu jasného sladění kohezní politiky se strategickými prioritami EU a potřebu stabilního rámce pro územní soudržnost v příštím programovém období.

Během svého druhého vystoupení, tentokrát na neformálním jednání ministrů EU dne 19. února 2010 v Zaragoze, zdůraznil komisař Hahn potřebu debaty o budoucí kohezní politice na vysoké politické úrovni. Za velmi významný fakt označil také to, že kohezní politika není jen redistribučním systémem, ale silnou rozvojovou politikou pro ekonomický rozvoj všech evropských regionů se zvláštním důrazem na zaostávající oblasti. Zdůrazněna byla také nutnost propojení nové kohezní politiky se Strategií EU 2020.

¹⁵ Nové složení Evropské komise bylo schváleno 9. února 2010. Komisařem pro regionální politiku se stal bývalý rakouský ministr pro vědu a výzkum Johannes Hahn.

Důležitou platformou v rámci Evropské komise, kde probíhá neformální debata o budoucnosti kohezní politiky je **Pracovní skupina Evropské komise pro budoucnost kohezní politiky**, tzv. „*High-level Group*“ (HLG), na kterou jsou zváni zástupci všech členských zemí EU. Zástupci jsou zváni na základě své expertní kapacity a během debat nevyjadřují oficiální pozice svých členských zemí. Komise otevírá a vede diskusi ke klíčovým tématům budoucí podoby kohezní politiky, na které chce znát expertní názor a který následně využije jako vstup do svých oficiálních návrhů (zejména s ohledem na přípravu „Páté kohezní zprávy“ a jednotlivých nařízení pro období po roce 2013). Tyto návrhy tak mají šanci nebýt pro členské státy „překvapením“ a měly by být průchodnější pro blížící se jednání v rámci Rady. Pozice Komise je na jedné straně v pozici leadera diskuse a iniciátora návrhů a jejich formulací, na straně druhé ani v rámci Komise neexistuje v některých otázkách (i zásadního charakteru) jednoznačná představa, již by Komise obhajovala a k jejímuž naplnění by chtěla diskusi směřovat. To dále otevírá prostor pro iniciativy a prezentace existujících členských států, případně různých uskupení (V4 apod.). Diskuse se na této platformě v období říjen 2009 – červen 2010 zaměřovala na oblast souladu a propojení budoucí kohezní politiky se Strategií EU 2020, reformu modelu implementace v souvislosti s důrazem na výsledky, revizi finančního nařízení, finančním řízením a novými formami poskytování prostředků kohezní politiky (revolvingové fondy, finanční inženýrství), budoucí podobu cíle Evropská územní spolupráce (EÚS) nebo stanovisko Výboru regionů k budoucí kohezní politice.

V souvislosti s reformou implementačního modelu kohezní politiky představila Evropská komise návrhy¹⁶ částečně vycházející z modelu financování Společné zemědělské politiky ve snaze sblížit implementační modely obou finančně nejvýznamnějších kapitol evropského rozpočtu. Pro oblast řídicích a kontrolních systémů Komise navrhla tzv. dvouúrovňový systém kontroly – nově by vznikl pro každý operační program jeden platební a kontrolní orgán, který by byl odpovědný za kontroly projektů 1. úrovně, certifikaci výdajů, zasílání žádostí o platby do Evropské komise a za vyplacení finančních prostředků příjemcům. Řídicí orgán by nevykonával kontroly 1. stupně. Funkce a role auditního orgánu by zůstala zachována jako v současném období. Ohledně finančních toků navrhla Komise, že v novém období by předfinancování projektů z národních zdrojů a proplácení příspěvků EU na základě celkových způsobilých veřejných výdajů mělo být povinně zavedeno pro všechny členské státy. Současně by podle představ Komise bylo možné ustoupit od dosavadní praxe ex-ante schvalování auditní strategie a popisu řídicích a kontrolních systémů. Proces by byl nahrazen tzv. akreditací platebního a kontrolního orgánu na základě nezávislého auditu, přičemž by existovala možnost revize této akreditace ze strany Komise. Dále Komise navrhla certifikaci výdajů jednou ročně pro fiskální rok k 15. říjnu běžného roku. V únoru až březnu následujícího roku by probíhalo roční ujištění. Současně by se zavedlo povinné částečné uzavírání programů. V oblasti způsobilosti výdajů Komise zvažuje zavedení společných evropských pravidel způsobilosti pro vybrané položky výdajů a stanovení jednotného fixního limitu pro nepřímé náklady.

Paralelně byla ustavena Výborem pro ESF **ad-hoc Pracovní skupina k budoucnosti Evropského sociálního fondu** (ESF), která připravila a projednala stanovisko Výboru k budoucnosti ESF. Členy skupiny byli rovněž experti jednotlivých členských států a zástupci sociálních partnerů, kteří se setkali celkem pětkrát od prosince 2009 do května 2010, přičemž rovněž nevyjadřovali oficiální pozice svých členských států. Stanovisko adresované Evropské komisi bylo schváleno Výborem ESF dne 3. června 2010 a poskytuje hlavní názory na budoucí podobu ESF, resp. jeho evropskou přidanou hodnotu, zaměření a priority ESF v souvislosti se Strategií EU 2020, geografické a tematické zaměření, vztah ESF s ostatními fondy EU a model implementace. Mezi hlavní závěry této zprávy lze zařadit:

¹⁶ Návrhy byly představeny na jednání HLG ve dnech 7. a 8. 6. 2010

- § Zdůraznění vysoké evropské přidané hodnoty a role ESF vzhledem k šíři svého zaměření na lidské zdroje a v souvislosti s řešením globální ekonomické krize.
- § ESF je významný pro naplňování tří hlavních priorit Strategie EU 2020.
- § Přítomnost ESF ve všech členských státech a regionech musí být zachována, ale s ohledem na socioekonomickou situaci v jednotlivých regionech a s ohledem na cíle EU 2020; důležité bude také zlepšit tematické zaměření a zúžit počet priorit na úrovni programů.
- § Nutnost posílení komplementarity s ostatními (zejména strukturálními) fondy EU a potřeba zjednodušení strategických rámců.
- § V oblasti implementace je pak klíčové zjednodušení celého systému; pravidla by měla být zacílena hlavně na efektivitu a výsledky konkrétních projektů.

Počátkem listopadu 2010 se očekává **zveřejnění Páté kohezní zprávy**, která by měla blíže specifikovat představy Evropské komise o budoucí podobě kohezní politiky po roce 2013 ve formě oficiálního návrhu. Následná aktualizace české Rámcové pozice bude již tento dokument plně reflektovat.

4.3. Pozice Evropského parlamentu

Debata v Evropském parlamentu (EP) probíhá již od minulého volebního období 2004–2009, a to hlavně na úrovni Výboru pro regionální politiku (REGI). Mezi významné přijaté dokumenty z minulých let týkající se oblasti budoucí kohezní politiky lze zařadit zejména následující zprávy poslanců:

Volební období 2004-2009:

- § Zpráva o bydlení a regionální politice (Alfonso Andrea, přijata 10. května 2007).
- § Zpráva o správě a partnerství na vnitrostátní a regionální úrovni a o základně pro projekty v oblasti regionální politiky (Jean Marie Beaupuy, 21. října 2008).
- § Zpráva o městské dimenzi politiky soudržnosti v novém programovacím období (Oldřich Vlasák, 19. února 2009).
- § Zpráva o doplňkovosti a koordinaci politiky soudržnosti s opatřeními pro rozvoj venkova (Wojciech Roszkowski, 3. února 2009).
- § Zpráva o Zelené knize o územní soudržnosti a stavu diskuse o budoucí reformě politiky soudržnosti (Lambert van Nistelrooij, 20. února 2009).

Volební období 2009-2014:

- § Zpráva o přispění politiky soudržnosti k dosahování cílů Lisabonské strategie a strategie EU 2020 (Ricardo Cortés Lastra, 30. dubna 2010).
- § Zpráva o strategii Evropské unie pro region Baltského moře a roli makroregionů v budoucí politice soudržnosti (Wojciech Michał Olejniczak, 14. června 2010).
- § Zpráva o příspěvku regionální politiky EU k boji proti finanční a hospodářské krizi se zvláštním důrazem na Cíl 2 (Rodí Kratsa-Tsagaropoulou, 24. června 2010).
- § Zpráva o transparentnosti v regionální politice a o jejím financování (Michail Tremopoulos, 4. května 2010).
- § Zpráva o provádění součinnosti fondů na podporu výzkumu a inovace v nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a sedmém rámcovém programu

pro výzkum a rozvoj ve městech a regionech a také v členských státech a v Unii (Lambert van Nistelrooij, 4. května 2010).

Po volbách do Evropského parlamentu v roce 2009 došlo ke změně na postu předsedy **Výboru pro regionální rozvoj (REGI)**, který od 20. července 2009 zastává bývalá komisařka pro regionální politiku Danuta Hübner. Od listopadu 2009 existuje při Výboru pro regionální rozvoj Evropského parlamentu nově také **Pracovní skupina pro budoucnost kohezní politiky**, kde je za Českou republiku zastoupen poslanec Evropského parlamentu a předseda Svazu měst a obcí ČR Oldřich Vlasák. Hlavním výstupem této pracovní skupiny, kde se vyměňují názory mezi jednotlivými frakcemi a tvoří základy možného budoucího konsensu, je tzv. „*Position paper*“, který byl dne 13. července 2010 přijat Výborem REGI a který reflektuje základní rámcové postoje tohoto výboru k hlavním otázkám budoucí kohezní politiky po roce 2013. Dokument se stal základem pro **Usnesení Evropského parlamentu schválené plenárním zasedáním Evropského parlamentu dne 7. října 2010 o regionální politice a politice soudržnosti EU po roce 2013**¹⁷. Současně přijalo plénum Evropského parlamentu dne 7. října 2010 také Usnesení o budoucnosti Evropského sociálního fondu¹⁸.

Evropský parlament (EP) definuje kohezní politiku jako politiku s evropskou přidanou hodnotou, která se zaměřuje na vyrovnávání rozdílů mezi evropskými regiony, požaduje přítomnost kohezní politiky na celém území EU a vyzdvihuje její nepostradatelnou roli při naplňování cílů Strategie EU2020, avšak za podmínky zachování její dosavadní nezávislosti. EP odmítá návrhy na renacionalizaci kohezní politiky a vyzdvihuje její přínos pro dosahování sociální, ekonomické a územní soudržnosti. Zvláštní důraz je kladen na městskou dimenzi a rozvoj urbanizovaných oblastí včetně přilehlého okolí a venkova. K tomu by měl být také, podle názoru EP, vytvořen v budoucím období odpovídající nástroj. Zároveň je požadována i potřeba posílení územní spolupráce. V oblasti implementace se EP zaměřuje hlavně na zjednodušení a zvýšení efektivity celého systému a zachování kritéria HDP na osobu jako nejdůležitějšího pro vymezení intenzity podpory v rámci nové kohezní politiky. EP však nechává prostor i pro možnou aplikaci i jiných kritérií, která by byla v kompetencích národních orgánů a lépe by reflektovala konkrétní specifika regionů a měst. V otázce ESF podporuje EP jeho zachování ve stávající struktuře kohezní politiky. V závěru požaduje schválený dokument posílení role Evropské komise v oblasti řízení a vytváření podoby budoucí kohezní politiky. EP také vyslovuje názor, že kohezní politika by si, díky svému významu v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti, zasloužila vlastní formaci Rady ministrů.

4.4. Stanovisko Výboru regionů

Výbor regionů je sice pouze poradním orgánem v rámci institucionální struktury EU, avšak jako jedna z prvních institucí EU přijal dne 15. dubna 2010¹⁹ **oficiální pozici k budoucí podobě kohezní politiky po roce 2013**.

Ve své pozici podporuje zejména zachování významné role kohezní politiky, která přispívá k udržitelnému rozvoji a zaměstnanosti, sociální integraci a posílení konkurenceschopnosti

¹⁷ Usnesení Evropského parlamentu č. B7-0539/2010 o regionální politice a politice soudržnosti EU po roce 2013 předložené za Výbor pro regionální rozvoj jeho předsedkyní D. Hübner (PL, EPP)

¹⁸ Usnesení Evropského parlamentu č. B7-0535/2010 o budoucnosti Evropského sociálního fondu předložené za Výbor pro zaměstnanost a sociální věci jeho předsedkyní P. Berès (FR, S&D).

¹⁹ Výhledové stanovisko Výboru regionů k budoucnosti kohezní politiky, zpravodaj M. Schneider

všech členských států a regionů EU. Výbor regionů podporuje přítomnost kohezní politiky ve všech evropských regionech i nadále se zvláštním důrazem na nejméně rozvinuté oblasti. Dále také vyzdvihuje důležitou roli „přechodného mechanismu“ pro ty regiony, které díky překročení hranice 75 % HDP na osobu nebudou moci dále spadat pod oblast intervencí v rámci stávajícího cíle Konvergence, což zabrání skokovému snížení intenzity podpory v jednotlivých regionech.

Ve svém stanovisku Výbor regionů zdůrazňuje rovněž přínosy, které byly dosaženy intervencemi ve třech větvích cíle Evropská územní spolupráce (přeshraniční, nadnárodní a meziregionální) a považuje jejich zachování a posílení za klíčové i v budoucím programovacím období.

V neposlední řadě se stanovisko Výboru regionů věnuje i potřebě zachování a dalšího rozvoje principu subsidiarity, víceúrovňové správy a posílení role místních a regionálních aktérů ve všech fázích realizace kohezní politiky (programování, implementace, monitorování).

4.5. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dalším orgánem EU s poradní rolí je Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV), který na svém plenárním zasedání dne 14. července 2010, přijal své **stanovisko týkající se uplatňování principu partnerství při řízení programů kohezní politiky v období po roce 2013**²⁰.

Mezi hlavní závěry a doporučení EHSV patří následující:

- EHSV pevně věří, že ryzí a silné partnerství značnou měrou zvyšuje efektivnost a celkový úspěch kohezní politiky EU. Partnerství je nástrojem udržitelného, hospodářského a sociálního rozvoje: díky němu jsou fondy EU vnímavější k potřebám subjektů na nejnižší úrovni; partnerství zvyšuje viditelnost EU a posiluje demokracii. Úspěšné partnerství musí vycházet z dlouhodobé perspektivy skutečné účasti a poskytovat rovné příležitosti k tomu, aby soukromí partneři mohli hrát aktivní roli po boku veřejných orgánů.
- Stávající nařízení stále ponechávají příliš velký prostor pro vnitrostátní interpretaci koncepce partnerství. Je zapotřebí dále posílit tyto předpisy, zejména článek 11 nařízení č. 1083/2006. EHSV do budoucna navrhuje řadu změn znění tohoto článku, čímž by se stanovily minimální požadavky na partnerství.
- EHSV lituje, že se úloha Evropské komise v poslední době soustřeďovala spíše na procesy, a o to méně na výsledky. EHSV pevně věří v silnější a mnohem proaktivnější úlohu Komise coby strážce zásady partnerství. Komise by měla spolu s členskými státy, regiony a společně s organizovanou občanskou společností posílit propagaci této zásady na základě otevřené metody koordinace.
- Průběžné budování kapacit partnerů je zcela zásadní: sociálním partnerům a občanské společnosti by se měly zpřístupnit zdroje technické pomoci ve všech operačních programech.
- EHSV zdůrazňuje, že globální granty jsou velmi účinným nástrojem k dosažení skutečného zapojení partnerů – zejména malých podniků a sociální ekonomiky, a proto by je měly všechny členské státy široce využívat v rámci programů

²⁰ Průzkumné stanovisko „Jak podněcovat účinná partnerství při řízení programů politiky soudržnosti na základě osvědčených postupů z období 2007–2013“ ze dne 14. července 2010, ECO/258, zpravidaj Olsson

Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF).

- EHSV dále obhájí návrat ke zjednodušeným programům iniciativ Společenství, které jsou zaměřeny na sociální inovace a místní rozvoj.
- V kohezní politice po roce 2013 by programové struktury a předpisy měly usnadnit uplatňování zásady partnerství. To je v souladu s Barcovou zprávou, která se silně zaměřuje na souvislost mezi místně podmíněným přístupem a partnerstvím a která je zvláště důležitá pro ERDF a měla by být součástí Strategie EU 2020.
- Pro zajištění většího zapojení občanské společnosti do všech fází kohezní politiky by se měl na evropské úrovni zavést kodex osvědčených postupů, který by odsouhlasili příslušní evropští partneři.
- Zjednodušení je naprosto nutné, aby bylo možné zvýšit příznivý dopad programů, zejména u projektů s účastí menších subjektů. Musí dojít k racionalizaci kontrol projektů. Pomocí předběžného financování a včasné prováděných plateb musí dojít k většímu usnadnění a urychlení finančních plateb těmto subjektům.
- EHSV si naléhavě uvědomuje, že jedno řešení nelze aplikovat na všechny případy. Osvědčené postupy se nicméně mohou a měly by se co nejvíce rozšiřovat. Komise by měla podpořit jejich šíření.
- Ve většině členských států hrají při uplatňování zásady partnerství klíčovou roli regiony. EHSV proto navrhuje, aby regiony, které si přejí sdílet své zkušenosti a šířit osvědčené postupy, vytvořily síť regionů excelence v partnerství, a je přesvědčen, že nejvhodnějším rádcem takovéto sítě by byl Výbor regionů.

4.6. Pozice ostatních členských států

Vzhledem k tomu, že nebyl doposud zveřejněn oficiální návrh Evropské komise k budoucí architektuře kohezní politiky, existují pouze tři členské státy, které představily během roku 2010 oficiální pozice svých vlád k uvedené problematice. Jedná se o **Slovensko, Nizozemsko a Polsko**.

Předběžná pozice Slovenské republiky k budoucnosti kohezní politiky po roce 2013 (duben 2010)

Mezi základní teze pozice patří:

- zachování současné úrovně podpory z kohezní politiky jako silné rozvojové politiky a zachování alespoň jejího současného podílu na celkových výdajích rozpočtu EU, a to pro účely vyrovnaného a harmonického rozvoje EU, jejích států a regionů, podporu snižování hospodářských a sociálních nerovností mezi členskými státy a regiony EU,
- kohezní politika plní roli rozvojové politiky také v rámci Strategie EU 2020, je třeba věnovat zvýšenou pozornost posílení víceúrovňové správy a současně zachovat důležité řídicí funkce na národní úrovni,
- posílení víceúrovňového řízení a důslednější aplikace partnerského principu se zahrnutím regionálních a místních orgánů, využívání jejich znalostí a zkušeností v procesu plánování a implementace,

- podpora integrovaného přístupu k rozvoji regionů, včetně podpory propojení mezi městy a obcemi za účelem vytvoření vyváženého a účinného polycentrického systému sídel s důrazem na rozvoj měst jako významných center růstu a zaměstnanosti,
- zaměření kohezní politiky na výsledky za účelem přesnější identifikace její přidané hodnoty v jednotlivých regionech, založení monitorovacích a hodnotících systémů na měřitelných indikátorech,
- podpora zachování současných cílů kohezní politiky, nejvyšší finanční alokace z rozpočtu EU by měla směřovat na současný cíl Konvergence,
- v souladu s potřebou koncentrace na omezené množství cílů byly identifikovány čtyři prioritní oblasti pro slovenské regiony: rozvoj základní infrastruktury, podpora rozvoje lidských zdrojů a zaměstnanosti, vyšší investice do vědy, výzkumu a inovací, zaměření na ekonomiku zeleného růstu.

Společný poziční dokument Nizozemské ústřední, regionální a místní vlády (23. červen 2010)

Kohezní politika vs. Strategie EU 2020:

- kohezní politika by se měla koncentrovat na podporu růstu a zaměstnanosti a tím přispívat k cílům Strategie Evropa 2020,
- instrument „*earmarkingu*“ se osvědčil; Nizozemsko podporuje jeho povinnou aplikaci na všechny fondy kohezní politiky; kritéria by měla být přísnější a více zaměřená na výsledky, procentuální úroveň „*earmarkingu*“ by neměla být nižší než v současném období,
- ESF by mělo být i nadále zaměřen na zaměstnanost a dovednosti, zatímco ERDF na udržitelný růst, inovace a konkurenceschopnost; ERDF by měl ponechat prostor také pro ostatní typy investic pokud budou potřebné pro udržitelný rozvoj daného regionu,
- měla by být rovnováha mezi více koncentrovaným využitím strukturálních fondů a prostorem pro národní, regionální a místní rozvojové politiky a sektorové politiky; intervence strukturálních fondů mají nejvyšší dopad v synergii s těmito politikami; národní a regionální úroveň by si měla být schopna vybrat, na jaké cíle strategie Evropa 2020 se má zaměřit při plnění principu „*earmarkingu*“,
- víceúrovňová správa, partnerství a sdílené řízení jsou klíčové pro kohezní politiku a hrají významnou roli při plnění cílů strategie Evropa 2020 na národní, regionální a místní úrovni,
- koncept územní soudržnosti je významný při vytváření udržitelného místně orientovaného rozvoje a místně orientovaného přístupu ke specifickým regionálním výzvám.

Zjednodušení řízení a kontroly programů:

- Evropská komise by měla řešit otázky spojené s interpretací právních předpisů rychleji a jednoznačně včetně zlepšení přístupu ke svým reakcím na dotazy např. prostřednictvím IT systému,
- aplikace principu proporcionality – nalezení rovnováhy mezi potenciálním rizikem a požadavky na audit a kontrolu (snížení současného administrativního zatížení u nižších finančních objemů); Nizozemsko podporuje návrh stanovení hranice 50 000 EUR pro proplácení grantů na základě jednorázové platby,

- za účelem snížení administrativní zátěže pro podnikatelský i veřejný sektor podporuje Nizozemsko uplatňování SISA principu („*Single Information Single Audit*“),
- metoda zjednodušeného vykazování výdajů by měla být využívána rychleji a jednodušeji, např. zavedením paušální platby se stanovením maximální výše nepřímých nákladů (bez předchozího schválení),
- obdobně jako v současném období Nizozemsko navrhuje ve vztahu k pravidlu n+2 rozprostření závazku na první rok implementace rovnoměrně do ostatních let,
- současná úprava čl. 55 vytváří administrativní komplikace, článek by měl být aplikován pouze na velké projekty (a už vůbec ne na služby); z působnosti současného čl. 57 by měly být vyloučeny inovační projekty, jednodušší řešení je třeba hledat také pro malé podniky a ESF projekty,
- procedura částečného uzavírání by měla být zrevidována tak, aby bylo možné znovu využít prostředky získané finančními korekcemi a neznamenal tak ztrátu pro program.

Integrovaný přístup:

- každý program musí mít jasné zaměření s omezeným množstvím cílů a aktivit,
- všem aktérům musí být jasné definováno vymezení a provázání jednotlivých programů jak ve fázi přípravy, tak implementace budoucích programů,
- všechny programy by měly (tam kde je to možné) být založeny na stejných nástrojích a pravidlech; je třeba harmonizovat pravidla např. u zjednodušeného vykazování výdajů, procedur a reportování,
- měla by být posílena synergie a spolupráce mezi jednotlivými fondy; Nizozemsko podpoří návrhy na zajištění jednotných pravidel pro projekt, který využívá různé programy,
- Rámcový program pro vědu a výzkum je zaměřen na centra excelence a výzkum, CIP je zaměřen na inovace a jejich zhodnocení, zatímco strukturální fondy se zaměřují na inovace v praxi a podporu clusterů (infrastruktura, místní rozvoj) – je třeba využívat víceúrovňovou správu a integrovaný přístup a provázat tak všechny uvedené přístupy,
- finanční inženýrství nabízí výhody v podobě silnějšího pákového efektu, institucionalizace revolvingových fondů a snížení administrativní zátěže sdružováním zdrojů a řízení, avšak musí generovat dostatečný zisk a mělo by být využíváno pouze v případech tržního selhání, aby nebyly vytlačovány soukromé zdroje; Nizozemsko navrhuje další analýzy možností finančního inženýrství, včetně vyhodnocení rozpočtových dopadů ve vztahu k pravidlu automatického zrušení závazku.

Územní soudržnost, budoucnost Evropské územní spolupráce (EÚS):

- programové oblasti cíle EÚS by měly být více flexibilní a zaměřené na doplňkové aktivity, měly by umožňovat tematickou spolupráci a spolupráci založenou na funkčních a územních výzvách; implementační systém EÚS by měl být zjednodušen,
- cíl EÚS by měl přispívat k naplňování cílu Strategie Evropa 2020, mimo jiné i prostřednictvím „*earmarkingu*“,
- kohezní politika by obecně měla podporovat přeshraniční projekty a sítě; Evropa bez hranic a otevřenější trh pro přeshraniční oblasti si vyžaduje posílení přeshraniční spolupráce,
- v rámci cíle EÚS by měly být podporovány malé a střední podniky v příhraničních regionech a přeshraniční cluster s geografickými a tematickými součástmi.

Implementace (správa):

- víceúrovňová správa je klíčovým předpokladem pro úspěšnou realizaci programů ERDF; jejím hlavním přínosem je koordinace EU, národní, regionální a místní úrovně založená na principu partnerství a sdílené odpovědnosti,
- současně je třeba podporovat horizontální partnerství s různými sociálními a ekonomickými (např. firmami) subjekty,
- na implementaci kohezní politiky se musí i nadále podílet města jako významný partner pro evropskou, národní i regionální úroveň.

Pozice vlády Polské republiky k budoucnosti kohezní politiky po roce 2013 – „Kohezní politika jako účinná, efektivní a územně diferencovaná reakce na rozvojové výzvy EU“ (18. srpna 2010)

- další hospodářský, sociální a územní rozvoj EU vyžaduje posílení strategického přístupu; v rámci debat je třeba budovat otevřené partnerství mezi Komisí a aktéry rozvojových procesů na všech úrovních, zaměřit se na strategické otázky a vše mít podloženo konkrétními důkazy; podmínkou je rovněž posílení institucí a reformovaný systém strategických dokumentů na EU i národní úrovni,
- plánování a implementace politik EU zaměřených na konvergenci musí být prováděno prostřednictvím efektivních koordinačních mechanismů; přitom je nutné využít potenciál současných politik a nástrojů (včetně kohezní politiky) místo budování nového nevyzkoušeného implementačního systému, který by mohl negativně ovlivnit účelnost aktivit na EU i národní úrovni; Polsko odmítá návrhy na založení nových sektorových nástrojů včetně vyčlenění ESF a Fondu soudržnosti z kohezní politiky; zlepšení koordinačních mechanismů v rámci kohezní politiky závisí na úrovni harmonizace jednotlivých nástrojů, implementačních pravidlech a usnadnění realizace integrovaných projektů,
- architektura kohezní politiky by měla pokrývat všechny regiony EU a reflektovat současné rozdělení na méně vyspělé (Cíl 1) a vyspělejší regiony (Cíl 2); přechodný mechanismus by měl být součástí Cíle 1; rozdělení mezi jednotlivé cíle bude promítnuto do výše finanční alokace (se zaměřením na zaostalejší regiony) a tematického zaměření intervencí daného fondu; Cíl 3 by měl zůstat i nadále samostatným cílem,
- tematická koncentrace je základním předpokladem pro správné zacílení zdrojů a dosažení jejich kritické masy, při účinném ovlivnění socioekonomické situace v EU; je třeba definovat omezené množství priorit, specifikovat tematické zaměření fondů v souladu se Strategii EU 2020 a zacílit tyto priority i z územního pohledu,
- širší využití mechanismů kondicionality může posílit účelnost a účinnost politik EU, v první řadě prostřednictvím finančních pobídek a ne pouze prostřednictvím sankcí a pokut vázaných na realizaci makroekonomických politik; bude třeba založit zvláštní strukturální výkonnostní prémie v rámci příslušných politik EU; ustavení takové premie v rámci kohezní politiky donutí členské státy odstranit strukturální překážky, které omezují dopady intervencí strukturálních fondů,
- asymetrické dopady výzev a odlišné startovní pozice členských států a jejich regionů si vyžadují posílení územního přístupu, který by měl doplňovat přístup sektorový; Polsko podporuje další využívání územního a integrovaného přístupu k rozvoji v rámci kohezní politiky a rozšíření osvědčených principů do dalších rozvojových politik EU,

- implementační systém (principy a pravidla) vyžaduje hlubokou reformu za účelem zvýšení efektivity intervencí; procedurální aspekty a finanční absorpce by neměly být upřednostňovány před efektivitou a účelností intervencí a neměly by omezovat možnosti podpory inovativních projektů, které podléhají specifickým implementačním rizikům; z toho důvodu je třeba detailně analyzovat nejčastější příčiny chybovosti a formulovat nové metody aplikace principu proporcionality v praxi za účelem snížení administrativní zátěže a racionalizace procedur.

5. Územní dimenze kohezní politiky

5.1. Některé aspekty územní dimenze

Regiony se od sebe liší svým územním kapitálem, který závisí a ovlivňuje celou řadu faktorů. Přístup k pojetí a uchopení územní dimenze vyplynul z tlaku na prostorové uspořádání společnosti a ekonomiky jednotlivých zemí a regionů (socioekonomické procesy, změna v sídelní struktuře – migrace, aplikace vládních politik, regionální priority atd.).

V posledních dekádách je možné, nejen vlivem integrace EU a jednotného trhu, sledovat rostoucí tlak ve zdůrazňování prostorové / územní dimenze a prostorových/územních vazeb a jejich posílení. Stále více je evidentní „přeměna“ území v důsledku oslabování administrativních hranic na úkor funkčních vazeb a růstového potenciálu regionů. Smyslem posilování územních vazeb, tudíž územní dimenze, je tedy možné chápat jako snahu o zvyšování atraktivity pro obyvatelstvo, území a kapitálu. Z tohoto důvodu je potřebné podporovat územní rozvoj na všech úrovních - tedy na úrovni republikové, regionální a lokální.

Každý region má odlišné podmínky a využití tohoto územního kapitálu vytváří pro některé typy investic větší multiplikační efekt, než u investic, které nejsou pro daný region příliš vhodné a které nevyužívají dostatečně potenciálu daného regionu. Je pochopitelné, že přirozený vývoj regionu, díky rozdílným podmínkám a využití územního kapitálu, vede k diferenciaci. Na jedné straně regionální rozvoj zvyšuje životní úroveň obyvatel; nicméně rostoucí rozdíly na straně druhé zhoršují soudržnost regionu, státu, apod. Cílem je existence vyvážené kohezní politiky, která podporuje využití specifického potenciálu regionu, ale zároveň zajišťuje základní standardy zaostávajících regionů, a to v zájmu soudržnosti, neboť rostoucí disparity mohou vyvolat odstředivé tendence.

5.2. Územní agenda EU

Územní agenda EU (ÚA) představuje strategický rámec, v němž jsou uvedeny priority územního rozvoje Evropy. Opírá se o tři hlavní cíle dokumentu ESDP („*European Spatial Development Perspective*“), a to:

- rozvoj vyvážené a polycentrické soustavy měst a nového partnerství města a venkova;
- zajištění rovnosti přístupu k infrastruktuře a znalostem;
- udržitelný rozvoj, obezřetná správa a ochrana přírody a kulturního dědictví.

ÚA rovněž koncepčně promítá problematiku měst a městských oblastí a téma tzv. nových velkých územních výzev do souvislosti s územní soudržností. V kontextu územní soudržnosti je identifikováno šest konkrétních priorit územního rozvoje v EU. Samotná implementace ÚA, resp. těchto priorit, je de facto prováděna prostřednictvím aktivit **Prvního akčního programu** (1AP) pro implementaci Územní agendy EU (1AP byl schválen v roce 2007 ministry odpovědnými za územní rozvoj) a na něj navazujícího tzv. Progress reportu. Jeho hlavním cílem je implementace cílů a priorit Územní agendy EU na evropské, národní, regionální a místní úrovni. Technickou podporou pro spolupráci ministrů odpovědných za územní rozvoj a hlavním přímou komunikační platformou při implementaci ÚA a 1AP je **Sít kontaktních míst NTCCP** („*Network of Territorial Cohesion Contact Points*“), která byla vytvořena v průběhu portugalského předsednictví Radě EU v roce 2007. Sít kontaktních míst je tvořena zástupci členských zemí EU, kandidátských zemí a přizvaných zemí (Norsko, Island, Švýcarsko), institucí EU a dalších zainteresovaných subjektů.

5.3. Rozvoj měst

Města a městské aglomerace tvoří póly růstu a hrají rozhodující roli v ekonomickém, sociálním a environmentálním rozvoji EU. Snaha EU je tak spojována s nalezením jednotného „optimálního“ modelu, který by pomohl efektivně řešit problematiku urbánní politiky. Vzhledem k tomu, že evropský prostor je silně diferencovaný, ať už geograficky či institucionálně a jinak, tak zkušenosti evropských zemí za posledních deset let umožnily spíše vytvořit soubor obecných principů; na nich je možné stavět efektivní politiku městského rozvoje.

První ze společných priorit je podpora integrovaných přístupů, které by měly představovat jednu z hlavních priorit v příštím programovém období. Konkrétní podoba integrovaných přístupů by měla být ponechána na jednotlivých členských státech.

V souvislosti s rozvojem měst byla přijata členskými státy EU řada významných dokumentů, např. Lipská charta (2007), Marseillská deklarace (2009) či Toledská deklarace (2010), které do jisté míry formují význam a budoucí pohled na urbánní politiku.

5.4. Víceúrovňová správa a vazba město-venkov

V poslední době je stále více zmiňován ekonomický význam posilování funkčních vazeb mezi venkovskými a městskými oblastmi. Dané téma obsahuje širokou oblast působnosti, jako je např. problematika dopravní dostupnosti a jejího dopadu na ekonomiku, rovnost a dostupnost veřejných služeb, ochrana životního prostředí, stejně jako územní a sociální soudržnost.

Problematika vztahů měst a venkova je řešena na národních úrovních prostřednictvím regionálních politik členských států EU, ale současně existuje významný vliv kohezní politiky EU a dalších sektorových politik s územním dopadem. Lze konstatovat, že priority vlastního územního rozvoje jednotlivých států se v současném programovacím období podařilo napojit na národní strategické referenční rámce kohezní politiky, nicméně jak vyplývá z příkladu ČR, ve většině operačních programů není možné identifikovat významnější podporu integrace vztahu měst a venkova. Důvodem je zejména striktní dodržování správních hranic; ty se však neshodují s funkčním vymezením jednotlivých oblastí. Místo spolupráce a podpory tak tento stav vyvolává komplikace jak městům a obcím, tak i jejich zázemím.

5.5. Makroregionální strategie

Cílem nového konceptu makroregionálních strategií je vytvořit rámec pro spolupráci, která by vedla ke konkrétním odpovědím na soudobé výzvy (snížení energetické závislosti, ochrana životního prostředí apod.) a k řešení společných problémů velkých územních celků (makroregionů) EU.

Jde tedy o průřezový nástroj pro lepší horizontální koordinaci, součinnost existujících aktivit a efektivnější využití dostupných finančních nástrojů a fondů EU. V současné době existuje **Strategie EU pro region Baltského moře** a připravuje se **Strategie EU pro dunajský region**, do níž bude zapojena i ČR. Je možné, že v budoucnu budou vznikat další makroregionální strategie (např. Alpská, Středomořská).

Makroregionální strategie nejsou prozatím v právním rámci EU jasně upraveny, proto jejich vznik souvisí s politickou vůlí a pozicemi členských států, stejně tak i s vývojem představ Evropské komise. Jednotlivé členské státy tak postupně vypracovávají a na příslušných úrovních a platformách prezentují své pozice a představy o budoucnosti a podobě strategií. Z doposud proběhnuvší diskuse je patrné, že existují dva hlavní názorové proudy na uchopení konceptu makroregionálních strategií.

Jeden názor vidí jejich budoucnost úzce provázanou s kohezní politikou EU, která má podle zastánců svým zaměřením k jejich konceptu nejbližší. Tento přístup je pak následně rozvíjen debatami o ukotvení makroregionálních strategií v rámci kohezní politiky; tj. jaké instituce a finanční zdroje kohezní politiky by měly být pro realizaci konceptu využity, jak by měly makroregionální strategie zasáhnout do budoucího upořádání, architektury kohezní politiky, případně jejich cílů apod. V diskusi jsou otevírány i detailní otázky implementace jako např. zohledňování příspěvku jednotlivých projektových záměrů k dosahování cílů makroregionálních strategií při hodnocení a rozhodnutí o podpoře těchto záměrů v rámci jednotlivých programů apod.

Druhý proud, ke kterému se hlásí i ČR, jakkoli nezpochybňuje význam makroregionálních strategií, vidí jejich budoucnost v osvědčeném konceptu tak, jak byl nastaven u Baltské strategie. To znamená zejména jako koordinačního mechanismu stávajících politik, programů, finančních nástrojů a institucí, jehož hlavním cílem je smysluplné a koordinované využití těchto již existujících instrumentů a finančních zdrojů v rámci předem jasně definovaného území a na předem definovaný (a omezený) počet klíčových priorit a témat, odpovídajících na existující výzvy na straně jedné a řešících společné problémy na straně druhé. To umožní dosahovat s danými finančními a institucionálními zdroji synergií a definování strategických cílů ve vymezených územích.

* * *

Příloha

Obsah přílohy

Úvod.....	2
1. Předpokládané budoucí potřeby a priority České republiky z hlediska kohezní politiky EU 4	
1.1. Makrostrukturální rámec.....	4
1.1.1. Orientační propočet relativní ekonomické úrovně	5
1.1.2. Hrubý národní důchod	6
1.2. Hlavní výzvy ekonomiky ČR.....	7
1.2.1. Podnikatelské prostředí	7
1.2.2. Trh práce - zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti	8
1.2.3. Věda, výzkum a inovace	9
1.2.4. Dopravní infrastruktura.....	9
1.2.5. Energetické úspory	10
1.2.6. Vzdělávání a odborná příprava.....	10
1.2.7. Sociální soudržnost	11
2. Shrnutí odborných analýz předpokládaných potřeb krajů po roce 2013 z hlediska budoucnosti kohezní politiky EU	13
2.1. Syntéza ze všech 12 dodaných odborných krajských analýz.....	15
2.2. Hlavní závěry jednotlivých odborných krajských analýz podle jejich zpracovatelů	15
3. Shrnutí analýz potřeb z pohledu měst a obcí	20
4. Statistické údaje.....	26

Úvod

Odhad budoucích potřeb a priorit České republiky vychází z různých zdrojů, které reagují na aktuální i očekávaný vývoj situace v České republice. Ekonomická recese způsobila, že na bázi přepočtu pomocí běžné parity kupní síly se v roce 2009 zastavila tendence přibližování ekonomické úrovně ČR i ostatních středoevropských zemí (s výjimkou Polska) směrem k průměru EU-12. U některých zemí (pobaltské státy, Maďarsko, Slovinsko) dokonce došlo k poklesu jejich relativní ekonomické úrovně. V roce 2009 HDP České republiky na obyvatele dosáhl cca 80 % ekonomického výkonu EU-27. Od roku 2010 by se díky předpokládanému vyššímu ekonomickému růstu v ČR oproti EU-12 měla relativní výkonnost české ekonomiky opět začít zvyšovat²¹.

Postupuje proces stárnutí obyvatelstva. V roce 2007 byl poprvé v české historii počet obyvatel ČR mladších 15 let nižší než počet obyvatel ve věku 65 let a více. V budoucnosti počet i podíl seniorů v populaci dále poroste v důsledku demografické struktury a dalšího pokračování intenzivního procesu prodlužování střední délky života. Strukturní podíl obyvatel starších 65 let na celkové populaci, který na počátku roku 2009 dosahoval necelých 15 %, by se měl do počátku roku 2020 zvýšit na téměř 20 %²².

Vývoj míry ekonomické aktivity do značné míry reflektuje projektovaný demografický vývoj, zejména právě celkové stárnutí populace, kdy se hlavní část zaměstnanosti přesouvá směrem ke starším věkovým kohortám. Nejvyšší míry ekonomické aktivity dosáhne na konci dekády věková kohorta 45-49 let, kdy je pro rok 2020 projektována více jak 96 %. Tradičně nejnižších hodnot míry ekonomické aktivity budou dosahovat osoby ve věkové kohortě 15-19 let. Mezi lety 2009-2020 klesne ze současných 8,4 % až na 5,8 % v roce 2020. Celková míra ekonomické aktivity bude do roku 2020 období mírně narůstat. Mezi lety 2009-2020 vzroste o 1,5 procentních bodů ze současných 59 % na 60,5 % a pravděpodobně tak zůstane mírně nad průměrem EU-27.²³

Demografické faktory budou v perspektivě působit na zužování mezery v ekonomické úrovni vůči vyspělým zemím silně negativně, neboť aktuální výhoda nízkého podílu ekonomicky závislých osob se v procesu stárnutí obyvatelstva přemění ve svůj opak. V současnosti dosahuje celková demografická míra závislosti (podíl osob mimo produktivní věk na celkovém počtu obyvatelstva) v ČR jen 28,8 % a je nižší než průměr EU-27 o 4 procentní body. Míra ekonomické závislosti, měřena k obyvatelstvu v produktivním věku, dosahuje 40,4 % a ve srovnání s EU-27 je nižší o 8 procentních bodů (údaje za rok 2008).²⁴

Na uvedené základní ekonomické a demografické determinanty by měly reagovat i návrhy v oblasti budoucího čerpání evropských fondů v podmínkách ČR. V Programovém prohlášení vlády ze srpna 2010 je uvedeno, že *„vláda bude prosazovat vyčlenění dostatečných prostředků na strukturální a kohezní politiku a současně se zasadí o zjednodušení čerpání prostředků ze strukturálních fondů. Bude usilovat o to, aby finanční perspektiva vytvořila předpoklady pro další modernizaci infrastruktury nových členských států a pro podporu konkurenceschopnosti EU v oblasti vědy a výzkumu, v energetice a dopravě“*. Dále je

²¹ Ministerstvo financí: Makroekonomická predikce ČR, , červenec 2010.

²² Ministerstvo financí: Makroekonomická predikce ČR, , červenec 2010.

²³ Michal Lapáček: Budoucí vývoj v českých sociálních systémech, Vysoká škola ekonomická, 2010

²⁴ Růžena Vintrová: Reálná konvergence a její faktory, Ekonomické listy VŠEM, květen 2010

v Programovém prohlášení vlády uvedeno, že „*hospodářské oživení a růst jsou klíčovou podmínkou dalšího rozvoje české společnosti. Jsou také klíčovým prvkem Strategie EVROPA 2020, ke které se ČR, jako aktivní člen EU, v plném rozsahu hlásí.*“

Z predikcí, politických závazků, sektorových analýz, z krajských analýz provedených odborníky a z analýz provedených městy a obcemi vychází následující odhad předpokládaných budoucích potřeb a priorit České republiky, na jejichž podpoře by se mohla po roce 2013 podílet budoucí kohezní politika EU. Uvedené potřeby a priority jsou ilustrovány řadou statistických údajů srovnávajících situaci ČR, popř. krajů, s ostatními členskými státy EU a s průměrem zemí EU-27.

1. Předpokládané budoucí potřeby a priority České republiky z hlediska kohezní politiky EU

1.1. Makrostrukturální rámec²⁵

Potenciální růst České republiky je odhadován v průměru na více než 3,5 % do roku 2020. Ačkoli Česká republika dosud zaostává za průměrem EU, pokud jde o produktivitu práce, dohánění EU je velmi dynamické. Růst produktivity, který je hlavním stimulem potenciálu růstu ze střednědobého hlediska, může vycházet pouze z příznivého podnikatelského prostředí podporujícího podnikatelského ducha a investice. Zajištění příznivého podnikatelského prostředí, snížení administrativních překážek a efektivní veřejný sektor mohou přispět k vytvoření podmínek pro další podporu obchodních aktivit a ke zvýšení celkové produktivity výrobních faktorů. Hlavním stimulem jsou politiky v oblasti výzkumu a vývoje, inovací a vzdělávání, které podporují znalostní základnu. Česká ekonomika v procesu konvergence značně postoupila. V této souvislosti hrají důležitou roli inovační schopnosti. Podílem výdajů na výzkum a vývoj k HDP ve výši přibližně 1,5 % dosahuje ČR stabilního pokroku ve snižování rozdílu oproti vyspělejšími znalostními ekonomikám, avšak dosud je pod průměrem EU-27 (1,9 %).

Hlavními stimuly růstu zůstávají celková produktivita faktorů a prohlubování kapitálu, přičemž se předpokládá, že role prohlubování kapitálu se sníží, jakmile ekonomika dále zmodernizuje svou výrobní strukturu. Na druhé straně bude mít rostoucí nepříznivý vliv na nabídku pracovních sil a dlouhodobý ekonomický růst stárnutí obyvatelstva (do roku 2060 bude téměř jedna třetina obyvatelstva ČR starší 65 let). Z krátkodobého až střednědobého hlediska je nejnaléhavějším problémem ČR vysoká úroveň celkového vládního deficitu. Opatření zaměřená na zvýšení efektivnosti veřejných výdajů mohou umožnit dosažení vyšší návratnosti veřejných investic a výdajů na vzdělávání a výzkum a vývoj. Aby byly posíleny makroekonomické rámcové podmínky udržitelného růstu, ČR se musí zaměřit především na snížení vysokého strukturálního deficitu a zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Další proces reálné konvergence závisí mj. na schopnosti ekonomiky ČR pokračovat v integraci do mezinárodního výrobního procesu. Dlouhodobá strategie by měla být zaměřena na opatření, které podporují konkurenceschopnost ekonomiky, včetně opatření podporujících nabídku pracovních sil, budování lidského kapitálu, jakož i opatření, které přitahují investice a podporují inovace. Prioritou bude rozvoj domácích technologií, za účelem snížení závislosti na transferech technologií souvisejících s přímými zahraničními investicemi. To pravděpodobně zároveň podpoří probíhající přestavování výrobní struktury na výrobky s vysokou přidanou hodnotou, diverzifikaci struktury vývozu, stimulaci vnější konkurenceschopnosti a potenciální růst ekonomiky.

ČR dosud čelí několika strukturálním problémům, což dokazuje relativně nízká zaměstnatelnost určitých skupin (zvláště pracovníků s nízkým vzděláním, mladých lidí a matek s dětmi), rozdíly v kvalifikaci a vysoká míra dlouhodobé nezaměstnanosti.

²⁵ Hlavní zdroje: Česká republika: makrostrukturální problémy a omezení, Národní cíle stanovené na základě hlavních cílů Strategie Evropa 2020, Úřad vlády, červen 2010

Přetrvávají značné regionální rozdíly v mírách nezaměstnanosti; k řešení by mohlo přispět odstranění bariér geografické mobility, např. snížením nepružnosti trhu bydlení a širší nabídkou nájemního bydlení. Zvýšení nabídky pracovních sil z dlouhodobého hlediska představuje důležitou výzvu z pohledu stárnutí obyvatelstva.

Prvořadou roli ve znalostní společnosti hraje fungování vzdělávacího systému. Přestože výdaje na vzdělávání jsou dosud nižší než průměr EU (cca 4 % HDP), tyto výdaje rychle rostou. Procento obyvatelstva, jež dosáhlo vyššího středního vzdělání, je podstatně vyšší než průměr EU. Pokud jde o terciární vzdělávání, celkové dosažené úrovně jsou dosud značně pod průměrem EU. Rovněž úroveň účasti na celoživotním vzdělávání, zvláště u nízkokvalifikovaných a starších pracovníků, je pod průměrem EU, navzdory značnému zvýšení v roce 2008. Zlepšení kvality terciárního vzdělávání zůstává rozhodujícím faktorem pro snížení přetrvávajících rozdílů v kvalifikaci na trhu práce a pro podporu budování lidského kapitálu.

1.1.1. Orientační propočet relativní ekonomické úrovně²⁶

Pro orientační propočet relativní ekonomické úrovně v letech 2010 a 2011 byla zvolena vícezkroková metoda regionální extrapolace korigovaná mechanismem agregované makroekonomické konzistence. Výsledky propočtů, zohledňujících výše uvedená fakta, jsou shrnuty v tabulce:

Relativní ekonomická úroveň regionů ČR (EU-27=100):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Průměr
				<i>predikce</i>	<i>predikce</i>	<i>predikce</i>	2007-2009
ČR	76.9	80.1	80.3	80.3	80.4	80.7	80.2
Praha	161.6	172.2	173.1	187.1	193.1	197.3	177.5
Střední Čechy	72.7	75.2	73.8	72.9	72.4	73.1	74.0
Jihozápad	70.7	71.1	70.9	68.4	67.8	67.3	70.1
Severozápad	60.5	61.8	62.7	59.7	58.3	57.3	61.4
Severovýchod	64.2	65.9	64.7	63.4	62.7	62.1	64.7
Jihovýchod	68.7	71.7	72.0	70.1	69.7	69.5	71.3
Střední Morava	59.7	62.3	63.0	61.7	60.9	60.7	62.3
Moravskoslezsko	64.0	67.4	67.6	65.2	63.8	63.2	66.8

Pozn.: Průměr za období 2007-2009 je spočten jako prostý aritmetický průměr hodnot relací.

Je zřejmé, že hlavní město Praha nebylo ekonomickou krizí významně ovlivněno; recese se mu vyhnula. Díky poklesu ekonomické úrovně (v paritě kupní síly - PPS na osobu) EU-27 o téměř 6,0 % a růstu úrovně Prahy o 1,7 %, došlo v roce 2009 k razantnímu nárůstu poměru ekonomické úrovně hlavního města (z 173,1 % na 187,1 %) a zřejmě ve střednědobém horizontu bude atakovat hranici 200 % průměrné ekonomické úrovně EU-27. V ostatních regionech tomu tak bohužel nebylo. Za regiony zasažené recesí více, než činil v roce 2009 průměrný pokles, lze označit Severozápad (pokles HDP v PPS na osobu o 10,5 %) a Jihozápad spolu s Moravskoslezskem (shodně - 9,3 %). Ekonomická úroveň ve zbývajících regionech klesla kolem 8,0 %.

²⁶ Ministerstvo financí, září 2010.

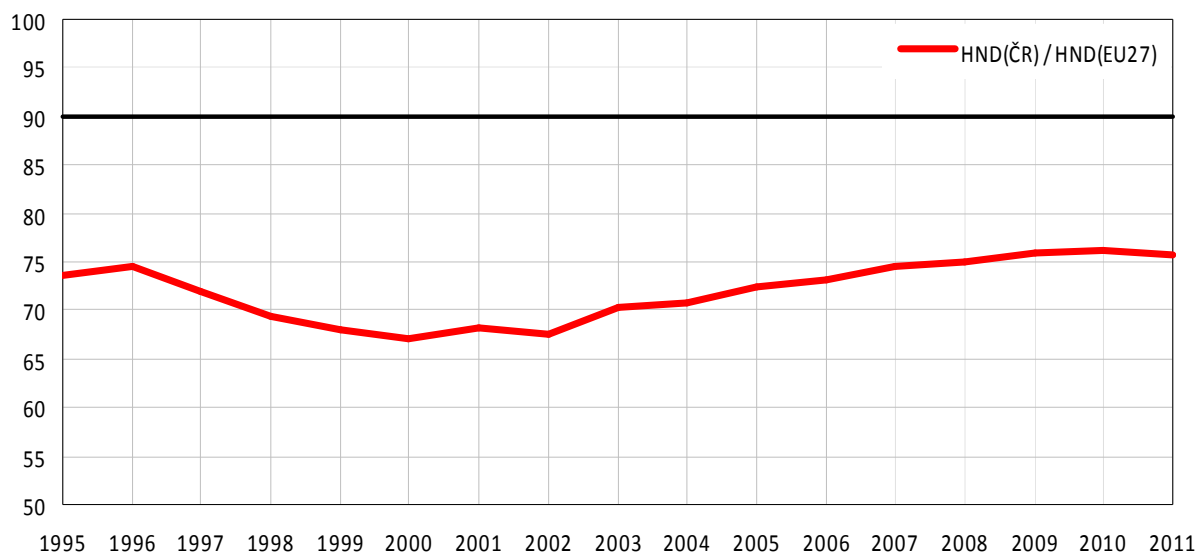
Výsledky propočtů potvrzují tezi, že na vnitrostátní úrovni obvykle nedochází ke sbližování ekonomických úrovní. Regiony v rámci ČR tak lze rozčlenit do následujících skupin:

- Praha jakožto jeden z nejbohatších regionů v rámci EU zvyšuje a zřejmě dále bude zvyšovat svoji relativní ekonomickou úroveň,
- region Střední Čechy, který se již v roce 2007 překročil 75 % hranici, ale díky hospodářské recesi ji pravděpodobně po zbytek predikovaného období nedosáhne zpět,
- ostatní region, pro nějž je v nejbližším období překročení 75 % hranice vysoce nepravděpodobné.

1.1.2. Hrubý národní důchod²⁷

Propočet a predikce relace hrubého národního důchodu (HND) české ekonomiky (tj. hrubého domácího produktu upraveného o saldo čistých prvotních důchodů rezidentů s nerezidenty) jako ukazatele v absolutních hodnotách je běžnou součástí Makroekonomické predikce Ministerstva financí²⁸. Standardem však již není jeho úroveň v PPS na jednoho obyvatele porovnaná s adekvátním ukazatelem v EU-27. K těmto propočtům bylo nutné navíc zohlednit právě zmíněné saldo prvotních důchodů v EU-27. Jeho minulé hodnoty jsou převzaty z databáze Eurostat; budoucí (rok 2010 a 2011) pak z jarní predikce Evropské komise. Výsledky ukazují (viz graf), že v roce 2010 a 2011 bude relace HND spíše stagnovat mírně nad 75 %, což je hluboko pod 90 % hranicí nutnou pro čerpání prostředků z evropského Fondu soudržnosti. Průměr za roky 2008 až 2010 pak byl 75,6 %.

Relativní úroveň hrubého národního důchodu ČR (EU-27=100):



Pozn.: Rok 2010 a 2011 je predikcí.

Z výše uvedených hodnot HDP a HND vyplývá pro ČR závěr, že nedojde-li k výrazné revizi regionálních národních účtů, lze s velkou pravděpodobností prohlásit, že do roku 2011 žádný region, kromě hl. města Prahy, nepřesáhne stěžejní 75 % hranici u ukazatele HDP na osobu (v PPS na osobu). Z hlediska nároků na prostředky z Fondu soudržnosti (kde je rozhodným

²⁷ Ministerstvo financí, září 2010.

²⁸ Kapitola C.1 Ekonomický výkon.

ukazatelem HND, Ministerstvo financí nespatřuje v současné době - a ani ve střednědobém horizontu - žádné riziko nesplnění primárního kritéria jejich čerpání.

1.2. Hlavní výzvy ekonomiky ČR

Česká republika je relativně malou a vysoce otevřenou ekonomikou; podíl vývozu zboží a služeb na HDP dosahuje 80 %.²⁹ Proto je česká ekonomika silně citlivá na vývoj globální ekonomiky a zejména na ekonomickou situaci u svých hlavních obchodních partnerů z EU.³⁰ Z hlediska reformy jde o vyřešení těchto zásadních problémů:

- provedení střednědobé fiskální konsolidace;
- zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí;
- zvyšování konkurenceschopnosti;
- snížení nepružností na trhu práce.

Uvedené interní výzvy ekonomiky ČR jsou vnitřně provázané a jejich úspěšné řešení představuje jeden z klíčových faktorů ovlivňujících růstový potenciál ekonomiky ČR. Z hlavních výzev vyplývá potřeba přijetí řady reformních opatření v oblasti, penzí, zdravotnictví, ve struktuře státního rozpočtu, na trhu práce, ve vzdělávání, výzkumu, vývoji a inovacích a ve větší atraktivitě podnikatelského a investičního prostředí. Vývoj v této dekádě závisí především na včasném výstupu z krize, a to nejen z pohledu hospodářského růstu, ale i z pohledu zaměstnanosti, přičemž oživení růstu zaměstnanosti tradičně zaostává (12-18 měsíců) za oživením ekonomiky. Po obnovení hospodářského růstu nad 3 % by mělo dojít k postupnému opětovnému snížení míry nezaměstnanosti.

Rozdíl v ekonomické úrovni ČR oproti starým členským státům EU je dán, obdobně jako v ostatních nových členských ekonomikách, markantně nižší hodinovou produktivitou práce³¹. Pro dlouhodobé zvyšování zaměstnanosti v ČR bude zvyšování hodinové produktivity práce klíčové. Z dlouhodobé perspektivy stabilního ekonomického výkonu je nezbytné, aby byl uskutečněn přechod na kvalitativně založenou konkurenceschopnost – tj. v rámci vytváření znalostní ekonomiky cestou investic do vědy a výzkumu, rozšíření a kvality terciárního vzdělávání, nárůstu počtu pracovníků i zvýšení efektivnosti vědeckých a výzkumných činností či hlubšího využívání moderních prostředků informačních technologií³². Budoucí priority financovatelné z kohezní politiky EU by proto měly vycházet z následujících námětů:

1.2.1. Podnikatelské prostředí

- Jednotný národní model podpory podnikání – zejména zaostávající regiony, malé a střední podniky, začínající podnikatelé.
- Zvyšování inovačního potenciálu malých a středních podniků.

²⁹ Podíl vývozu zboží služeb na produkci představuje pouze 31 %.

³⁰ 85 % vývozu realizuje ČR s členskými státy EU; z toho 38 % tvoří vývozy do Německa.

³¹ V roce 2008 dosahovala hodinová produktivita práce (coby přidaná hodnota na odpracovanou hodinu ve stálých cenách přepočteno na paritu kupní síly) v ČR 53,9 % ve srovnání s průměrem členských zemí před rozšířením v r. 2004 (EU-15).

³² Česká republika: makrostrukturální problémy a omezení, Národní cíle stanovené na základě hlavních cílů Strategie Evropa 2020, Úřad vlády, červen 2010.

- Vytváření příznivých podmínek pro podporu inovativních podniků, zejména malých a středních.
- Zjednodušení přístupu malých a středních podniků ke kapitálu.
- Využití finančních nástrojů pro podporu rozvoje malých a středních podniků (záruční a úvěrové fondy, fondy rizikového kapitálu apod.).
- Snižování administrativní zátěže, zjednodušení daňové soustavy i správy dokončením projektu jednoho inkasního místa.
- Podpora výstavby sítě terminálů kombinované a multimodální dopravy včetně veřejných logistických center, podpora výstavby terminálů v rámci integrovaných dopravních systémů v osobní dopravě a vytváření podmínek pro větší využívání nemotorové dopravy v rámci dopravní obslužnosti.
- Podpora vnitřního obchodu a distribuce zboží a služeb na národní úrovni.
- Přístup inovativních firem k finančním prostředkům, což zahrnuje zlepšování podmínek pro rozvoj rizikového kapitálu.
- Podpora rozvoje stávajících a zakládání nových inovačních klastrů jako nástroje zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků, podpora inovačního a udržitelného podnikání.
- Podpora konkurenceschopnosti a rozvoje průmyslu, služby pro podnikatele.

1.2.2. Trh práce - zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti

Pro podnikatelský sektor je tvorba pracovních míst druhotným efektem a díky rostoucí produktivitě práce a kapitálové vybavenosti má zaměstnanost v dlouhodobém období klesající tendenci, roste význam intervencí směřujících k tvorbě pracovních míst a podpoře školení pracovníků a rekvalifikací nezaměstnaných osob. Situaci na trhu práce mohou zlepšit pobídky pro vytváření pracovních míst, zvláště pro ženy s malými dětmi, pracovníky s nízkou kvalifikací a starší pracovníky, zvýšení kvality pracovních sil pomocí vzdělávání a zvýšená účast na celoživotním vzdělávání. Bude nutné zapojit i další rezervy trhu práce, které spočívají zejména v nedostatečné motivaci sociálního systému ke vstupu na trh práce, v nízké podpoře při sladování rodinného a pracovního života, v neflexibilních pracovních-právních vztazích, v malé provázanosti potřeb trhu práce se vzdělávací soustavou a v mizivé dobrovolné účasti v programech celoživotního učení a v rekvalifikacích. Náměty:

- Zvýšení adaptability pracovní síly a její mobility.
- Podpora vzniku pracovních míst včetně sebezaměstnání.
- Zvýšení pružnosti trhu práce.
- Realizace aktivních a preventivních opatření na trhu práce.
- Rozvíjení kvalifikace pracovní síly a prohloubení souladu kvalifikační a profesní struktury pracovní síly s potřebami trhu práce.
- Odstraňování všech forem diskriminace na trhu práce.
- Přizpůsobení veřejných služeb zaměstnanosti potřebám trhu práce a zefektivnění jejich činnosti.
- Zlepšení nabídky vysoce i nízko kvalifikovaných pracovních sil, vytváření pracovních příležitostí pro osoby ohrožené sociálním vyloučením.

1.2.3. Věda, výzkum a inovace

Inovace, efektivní aplikace výsledků výzkumu a vývoje a zavádění nových technologií do praxe představují jeden z hlavních předpokladů konkurenceschopnosti. Budování znalostní ekonomiky vyžaduje strukturální změny se zaměřením na vyšší intenzitu výzkumu a vývoje v rámci odvětví a větší podíl odvětví špičkových technologií. K tomu je nutné podpořit rámcové podmínky příznivé pro rozvoj rychle rostoucích malých a středních podniků v oblasti špičkových technologií, rozvoj trhů vstřícných k inovacím a levnější přístup k patentování. Dále je nutné napomoci efektivnímu přenosu výsledků výzkumu a vývoje do praxe, podpořit efektivnější využití vynaložených prostředků a zabezpečit návratnost investic. Náměty:

- Přímé pobídky pro soukromý sektor pro investice do výzkumu.
- Program návratových grantů pro výzkumné pracovníky pracující v zahraničí a grantů pro úspěšné mladé výzkumné pracovníky;
- Diferencované využívání prostředků v různých regionech.
- Podpora inovačního a udržitelného podnikání, technologického rozvoje a znalostní ekonomiky.
- Mobilita výzkumných pracovníků.
- Využití informačních a komunikačních technologií.

1.2.4. Dopravní infrastruktura

Silniční doprava:

- Napojení všech krajů, pokračování ve výstavbě vybraných úseků TEN-T.
- Technická bezpečnost silnic.
- Jednotný systém dopravních informací.
- Inteligentní dopravní systémy.

Železniční doprava

- Dokončení modernizace rozhodujících železničních uzlů.
- Přeshraniční železniční spojení.
- Moderní kolejové systémy.
- Zabezpečovací systémy v železniční dopravě.

Vodní doprava

- Splavnost využívaných cest, modernizace.
- Protipovodňová ochrana.
- Modernizace plavidel.

Letecká doprava

- Praha – Ruzyně – nová vzletová dráha.

Návaznost různých typů dopravy

- Multimodální a kombinovaná doprava.
- Inteligentní dopravní systémy.
- Veřejná logistická centra.

- Záchytná parkoviště, zásobování měst.
- Integrované dopravní systémy.

V následujícím období dojde k přehodnocení dosavadní strategie týkající se Transevropských dopravních sítí. Cílem je zvážit realizaci některých projektů s ohledem na co největší kompaktnost projektu TEN-T. Belgické předsednictví navazuje na dosavadní jednání o úpravě tzv. prioritních projektů TEN-T, kterých je dnes celkem třicet. Současně by měla být definována tzv. prioritní síť („core network“), což může znamenat zrušení některých stávajících dopravních projektů. V otázce další revize problematiky TEN-T bude ČR prosazovat řešení, která budou v souladu s prioritami rozvoje dopravních sítí v rámci ČR. S ohledem na zajištění socioekonomické soudržnosti je pro ČR významné zejména téma využití fondů EU pro budování a rozvoj dopravní infrastruktury. ČR bude i nadále usilovat o koordinování své pozice s ostatními členskými státy Visegrádské skupiny.

1.2.5. Energetické úspory

- Celkové snížení elektroenergetické náročnosti české ekonomiky na jednotku HPH oproti roku 2005 o 40 % do roku 2020 (aby kolem roku 2020 byla energetická náročnost ČR na úrovni průměru EU-27).
- Prosazení plnění národního akčního plánu energetické účinnosti a plnění národního ročního indikativního cíle v kumulativním objemu úspor energie přijatého pro rok 2016 ve výši 71,43 PJ.
- Zvyšování tepelně-izolačních vlastností stávajících bytových domů a úsilí o snížení spotřeby energie na jejich vytápění až o 20 % do roku 2020.

1.2.6. Vzdělávání a odborná příprava

S ohledem na konkurenceschopnost a podporu zaměstnanosti je vzdělávání – ve smyslu celoživotního učení - hlavní cestou pro budování znalostní ekonomiky, pro maximalizaci potenciálu všech osob a jejich přínosu pro socio-ekonomický rozvoj země. Ač je vývoj vzdělávacího systému s ohledem na dva evropské cíle (tj. míra předčasných odchodů ze škol a ukončování terciárního vzdělávání³³) pozitivní, dle analýz a statistik zůstává řada problematických aspektů, kterým je nutné věnovat pozornost – zejména s ohledem na nízkou míru účasti dospělých v dalším vzdělávání, osvojování klíčových kompetencí a dovedností, kvalita učitelů a vedení škol či kvalita a otevřenost terciárního vzdělávání. Náměty:

- Otevření a zajištění přístupu ke studiu různě znevýhodněným skupinám, včetně finanční pomoci studentům z ekonomicky znevýhodněného prostředí a zlepšení podmínek pro studium studentů se specifickými potřebami.
- Lepší naplňování principů celoživotního učení – včetně otevření přístupu ke studiu „nestandardním“ skupinám studentů (mj. prostřednictvím podpory studijních

³³ Vlna přechodu struktury studia z dlouhého pětiletého magisterského na model složený z bakalářského (3 roky) a navazujícího magisterského (2 roky) probíhala intenzivně do roku 2005, v současné době ji lze považovat za téměř ukončenou. Jejím výsledkem je nárůst osob s terciárním vzděláním především však v mladší populaci. Rostoucí podíl terciárně vzdělané populace ve věku 30–34 let se tedy bude do roku 2020 určitě zvyšovat, ovšem nikoli lineárně v závislosti na růstu v letech 2000–2008.

programů v kombinované a distanční formě) a dalšího rozvoje procesů uznávání předchozího vzdělání a neformálního vzdělávání.

- Adaptabilita absolventů.
- Mobilita žáků, studentů a pedagogů.
- Kvalita a atraktivita středního a vyššího odborného vzdělávání.
- Podpora učitelů a vedení škol.
- Diverzifikace a konkurenceschopnost vysokých škol, včetně důrazu na zabezpečení kvality a zvýšení efektivity financování.

1.2.7. Sociální soudržnost

Míra ohrožení chudobou - podíl osob s čistým příjmem menším než 60 % národního příjmového mediánu (po sociálních transferech) je v ČR poměrně nízká. Ve srovnání se zeměmi EU se ČR řadí mezi členské státy s nejnižší mírou tzv. relativní chudoby. S ohledem na tuto relativně i absolutně nízkou hodnotu má ČR omezený prostor pro jeho další snižování. Vzhledem k uvedenému a dále k tomu, že se dlouhodobé statistiky hodnot tohoto ukazatele v čase příliš nemění, by měla ČR usilovat o jeho udržení na úrovni roku 2008 (2010) a případně zabránit výrazným odchylkám od této úrovně.

Identifikované problémy:

- Slabá místa v bytové politice: téměř neexistující sektor sociálního bydlení, neexistence strategie prevence bezdomovectví (osoby bez přístřeší jsou většinou dlouhodobě nezaměstnané), narůstající problém se sociálně vyloučenými lokalitami a nedostatečně vytvořené nástroje pro začleňování obyvatel sociálně vyloučených lokalit.
- Nedostatek opatření k vytváření pracovních příležitostí pro starší pracovníky, přijímání těchto osob míst a zvýšení jejich zaměstnatelnosti.
- Nízká podpora sladování pracovního a rodinného života a slabá motivace sociálního a daňového systému ke vstupu či návratu na trh práce, zejména žen.
- Chybějící opatření k zlepšení situace osob ve znevýhodněných regionech a lokalitách.
- V roce 2020 dojde téměř k vyrovnání podílů nejmladší skupiny do 19 let a skupiny občanů nad 65 na celkové populaci. U starších občanů se podíl zvýší ze 14,9 % v roce 2009 na 20,1 % v roce 2020. Ve věkové skupině 20 – 64 let se podíl na celkovém počtu obyvatel sníží o 5 procentních bodů na 59,9 %. Tento vývoj není pro snižování počtu osob ohrožených chudobou, materiálně deprivovaných osob a počtu osob žijících v domácnostech bez zaměstnané osoby příliš příznivý.

Možná opatření:

- Pokračování strukturálních reforem ke zpružnění trhu práce v souladu s principy „flexicurity“ (nová úprava pracovněprávních vztahů na základě široké společenské shody); zvýšení flexibility vyvážené závazkem státu k zavedení plošně fungujícího systému celoživotního vzdělávání pro různé kategorie zaměstnanců, zejména v případě ztráty zaměstnání.
- Zvyšování souladu sociální politiky a politiky zaměstnanosti.
- Vznik a rozvoj nových podnikatelských aktivit zaměřených na sociální podnikání, které umožní sociálně vyloučeným osobám a osobám ohroženým sociálním vyloučením vstup na trh práce a do podnikatelského prostředí a současně jejich začlenění do společnosti.

- Podpora integrace osob znevýhodněných na trhu práce a zamezení jejich sociálnímu vyloučení z důvodu dlouhodobé nezaměstnanosti.
- Veřejná služba - rozvoj institutů, které v systému pomoci v hmotné nouzi motivují osoby déle setrvávající v hmotné nouzi změnit svoji nepříznivou situaci, udržují a rozvíjejí jejich sociální a pracovní návyky a zvyšují jejich připravenost začlenit se na trh práce.
- Stabilizace systému sociálních služeb, zejména jeho financování. Podpora sociálních služeb zaměřených preventivně proti vzniku chudoby a napomáhajících odstranění chudoby a řešení jejích následků;
- Zvýšení dostupnosti, kvality a rozvoj sociálních služeb a navazujících aktivit v území za účelem sociálního začleňování nebo prevence sociálního vyloučení osob.
- Podpora výstavby a distribuce nájemních bytů pro domácnosti ohrožené sociálním vyloučením, které nejsou schopny si své bytové potřeby řešit na volném trhu.
- Podpora aktivního stárnutí, zvýšení a rozvoj sdílené a neformální péče.

2. Shrnutí odborných analýz předpokládaných potřeb krajů po roce 2013 z hlediska budoucnosti kohezní politiky EU

Ministerstvo pro místní rozvoj zajistilo, poprvé v rámci každoroční přípravy dokumentu k budoucí kohezní politice EU, vypracování odborných podkladů - názorů expertů. Vzhledem k tomu, že regionální politika EU je již z povahy svého názvu zacílená na regiony, je do této Přílohy Východisek k Rámcové pozici ČR k budoucnosti kohezní politiky po roce 2013 začleněn nově i tento specifický pohled, který je souhrnem jednotlivých odborných názorů na situaci v krajích ČR. Ministerstvo ve spolupráci se zástupci krajů³⁴ kraji zadalo ve veřejném výběrovém řízení zpracování celkem 14 (zatím bylo vypracováno 12) odborných analýz socioekonomického vývoje krajů, které identifikují první odborné rámcové představy o budoucím směřování kohezní politiky po roce 2013. Dvě krajské analýzy (Jihočeský a Středočeský) zatím nebyly zpracovány, protože žádný z oslovených dodavatelů na výzvu ministerstva nereagoval. Analýzy se proto zpracovávají dodatečně, protože zejména analýza kraje Středočeského je z hlediska ukazatele HDP na osobu významná³⁵. Tento kraj by z hlediska ekonomického vývoje eventuálně mohl překročit kritérium uznatelnosti pro stávající cíl Konvergence (i když dosavadní odhady Ministerstva financí naznačují, že k tomu patrně nedojde).

Krajské analýzy jsou odborným a nikoli politickým podkladem; byly vypracovány jako expertní studie, které – logicky – nemusí být ve svých závěrech shodné s politickými prioritami současných představitelů krajů. Tak byly zadány a tak je proto nutné pohlížet na níže prezentovaná shrnutí výsledků.

Po prostudování všech dodaných expertních analýz socioekonomického rozvoje krajů a obcí s identifikací hlavních rozvojových priorit po roce 2013 lze výsledky shrnout v následujícím obecném závěru: Všichni zpracovatelé krajských analýz akceptovali, že se vývoj na evropské úrovni ubírá určitým směrem, zejména v souvislosti se Strategii EU 2020, a tudíž reflektovali tento fakt ve svých analýzách. Míra zpracovanosti jednotlivých analýz se sice lišila; nicméně hlavní požadavek zadavatele (Ministerstva pro místní rozvoj) – tedy identifikace hlavních prioritních oblastí – byl dosažen u všech dodaných dokumentů. Z odborných analýz socioekonomického rozvoje je patrná **rozdílnost ekonomické vyspělosti jednotlivých krajů**. Navíc existuje téměř v každém kraji **vnitřní diverzifikace**, což vyžaduje specifické zacílení podpor podle lokálních přírodních, společenských i ekonomických limitů. Na jedné straně existují v krajích oblasti, které ve výhledu období po roce 2013 budou možná schopny přijímat část dnešních intervencí v cíli Konkurenceschopnost; na druhou stranu zde existují další části území, které jsou a zůstanou typickými oblastmi pro intervence z cíle Konvergence.

Hlavní rozvojové priority pro období po roce 2013 proto budou, podle výsledků odborných analýz, patrně zohledňovat odlišný stupeň ekonomické vyspělosti krajů i riziko dalšího rozevírání ekonomických nůžek na území kraje. Pro budoucí rozvoj je vhodný integrovaný přístup z důvodu optimalizace a vyváženosti celospolečenského růstu. Protože lze v období

³⁴ V roce 2009 vznikla „Meziregionální pracovní skupina“, do níž kraje vyslali své zástupce, a s níž Ministerstvo pro místní rozvoj konzultuje všechny kroky a postupy vztahující se k přípravě budoucího programového období v podmínkách ČR.

³⁵ Jde o hranici 75 % HDP na osobu (v PPS na osobu) ve srovnání s průměrem EU.

po roce 2013 očekávat určité snížení finančních zdrojů v kohezní politice EU, bude právě integrovanost hrát větší roli než tematičnost podpory - jak je tomu v současnosti. Je tudíž nutné vytvořit podmínky pro integrovaný rozvoj území s ohledem na lokální potřeby. Priority by se také neměly zaměřit jen na „rutinní“ aktivity kraje a tradiční témata, čímž by suplovaly provozní výdaje kraje.

Z hlediska ekonomického vývoje zpracovatelé všech odborných krajských analýz počítají se stávající mírou intenzity podpory v rámci stávajícího cíle Konvergence a nepřipouštějí možnost překročení hranice 75 % HDP na osobu průměru EU-27. Podle údajů Českého statistického úřadu však Středočeský kraj dosáhl v roce 2007 na úroveň 75,7 % průměrného HDP na osobu průměru EU-27. To znamená, že by mohl být - eventuálně - kraj vyřazen z podpory stávajícího cíle Konvergence a mohl by ztratit, oproti současnému období, značnou část prostředků ze strukturálních fondů³⁶. Regiony NUTS II, které by mohly (ale patrně jen teoreticky) překročit kritérium uznatelnosti pro cíl Konvergence, jsou Jihozápad a Jihovýchod; u těchto regionů záleží, jakým způsobem na ně „dopadne“ ekonomická krize. U ostatních regionů lze s vysokou pravděpodobností předpokládat, že nepřekročí relativní hranici vyspělosti na úrovni 75 % průměru EU.

Při definování hlavních potřeb se v odborných krajských analýzách nevyskytují už „tradiční“ požadavky na „tvrdé“ infrastrukturní projekty, ale je zmiňován i důležitý význam „měkkých“ projektů (vzdělávání, problematika výzkumu a vývoje). Ve všech 12 odborných krajských analýzách lze identifikovat následující společné priority pro období po roce 2013:

- Potřeba rozvoje další technické infrastruktury, a to jak dopravní (silnice, železnice), tak i infrastruktury pro životní prostředí (vodní a odpadové hospodářství).
- Problematika rozvoje lidských zdrojů. Všechny odborné krajské analýzy kladou důraz na posílení role vědy a výzkumu v ekonomice, stejně jako na posílení spolupráce všech relevantních subjektů v této oblasti. Důraz je kladen i na potřebu vzdělávání se silnou vazbou na regionální trhy práce.
- Navazující podpora zaměstnanosti obyvatel a rozvoj ekonomické základny kraje s důrazem na podporu podnikatelského prostředí pro malé a střední podniky.

Další požadavky, vyskytující se zhruba v polovině odborných krajských analýz, jsou rozvoj služeb a infrastruktury cestovního ruchu, snižování regionálních disparit, realizace energeticky úsporných opatření a posílení nadnárodní a zejména přeshraniční spolupráce. Mezi specifické priority, které navrhuji jen někteří zpracovatelé, lze zařadit podporu bydlení nebo rozvoje služeb pro seniory. Jen v jedné krajské analýze se objevila potřeba modernizace a zvýšení efektivity práce veřejné správy, stejně tak jako zefektivnění práce policie a soudů.

Obecně lze shrnout, že mezi zásadní předpokladů pro rozvoj regionů patří, z hlediska zpracovatelů odborných analýz, i nadále potřeba **rozvoje stále nedostatečné technické infrastruktury** (doprava, životní prostředí). Důležitým rozvojovým faktorem se pro období po roce 2013 stávají i **řešení dlouhodobé zaměstnatelnosti obyvatelstva** prostřednictvím zvyšování kvalifikace, spolupráce mezi vzdělávacím systémem a regionálním trhem práce

³⁶ Podle modelových propočtů Ministerstva financí k takové situaci pravděpodobně nedojde.

a zvyšování efektivity ekonomických aktivit. Tato potřeba se rovněž shoduje se zaměřením hlavních pilířů Strategie EU 2020.

2.1. Syntéza ze všech 12 dodaných odborných krajských analýz

Intenzita výskytu zmíněných priorit	Tématické oblasti
Společné priority – vyskytují se v každé krajské analýze	Věda, výzkum a inovace - posílení role výzkumu a vývoje v ekonomice - podpora spolupráce jednotlivých subjektů v oblasti vědy a výzkumu Lidské zdroje, vzdělávání - optimalizace vzdělávací nabídky v kraji - zefektivnění spolupráce mezi vzdělávacím systémem a lokálním trhem práce Ekonomika, trh práce - podpora dlouhodobé zaměstnatelnosti obyvatel prostřednictvím zvyšování kvalifikace - zlepšování podnikatelského prostředí pro malé a střední podniky Doprava a životní prostředí - zlepšení dopravního napojení a dostupnosti - kvalitnější a komplexnější infrastruktura - zlepšování kvality životního prostředí
Časté priority – vyskytují se zhruba ve třetině až polovině krajských analýz	Cestovní ruch – zkvalitnění infrastruktury a služeb Rozvoj venkova/regionálních center – snižování regionálních disparit Energetika – úspory energie, alternativní zdroje energie, zpracování odpadu Přeshraniční a nadnárodní spolupráce – PL, JM, OL
Specifické priority – vyskytují se v nejvýše dvou analýzách	Podpora bydlení – MSK, LI Rozvoj sociálních služeb pro seniory – PL, OL Modernizace a efektivizace veřejné správy – HK Zefektivnění práce policie a soudů – LI

2.2. Hlavní závěry jednotlivých odborných krajských analýz podle jejich zpracovatelů

(12 krajů; nejsou zahrnuty kraje Středočeský a Jihočeský)

Kraj	Priority podle zpracovatele
1. Praha	Doprava a životní prostředí - dopravní napojení HMP na evropskou dopravní infrastrukturu - snižování dopadů individuální automobilové dopravy na životní prostředí - podpora veřejné hromadné dopravy Věda, výzkum, inovace a vzdělávání

	– podpora vědy a výzkumu a inovací – celoživotní vzdělávání – podpora informační společnosti – podpora zaměstnanosti mládeže
2. Plzeňský kraj	1) Věda, výzkum, inovace – výsledky vědy a výzkumu – inovace do podniků – lidské zdroje pro vědu 2) Technická infrastruktura – dopravní napojení kraje – vnitrokrasjská doprava – odpady 3) Demografické výzvy – rozvoj služeb pro seniory – optimalizace vzdělávací nabídky – integrace cizinců 4) Atraktivita regionu – kultura, sport a rekreace – regenerace území a sídel – přeshraniční vztahy
3. Karlovarský kraj	1) Lidské zdroje a vzdělávání – podpora středoškolského a vysokoškolského vzdělávání 2) Inovace – posílení inovací ve firmách – zajištění transferu technologií mezi výzkumnou a komerční sférou 3) Podnikatelské prostředí a infrastruktura – rozvoj ekonomické základny kraje (zkvalitnění podnikatelského prostředí a rozvoj široce pojaté podnikatelské infrastruktury) – další podpora železniční dopravy 4) Revitalizace upadajících částí měst a obcí – revitalizace brownfields a ploch typu veřejného prostranství či parků
4. Ústecký kraj	1) Rozvoj výzkumu, vývoje a potenciálu pro vznik inovací – změna charakteru regionální ekonomiky směrem k posílení oborů, odvětví a pracovních pozic s vyšší přidanou hodnotou – zvýšení inovačního potenciálu regionální ekonomiky – zvýšení role výzkumu a vývoje v ekonomice a posílení spolupráce jednotlivých subjektů v oblasti výzkumu a vývoje 2) Revitalizace stávajících či potenciálních deprivovaných lokalit – odstranění ekologických zátěží vzniklých v důsledku výrobních aktivit – zlepšení stavu krajiny a složek životního prostředí – zlepšení prostředí pro život obyvatel v obytných zónách měst – zvýšení sociálního statutu obyvatel žijících v problémových lokalitách – regenerace území ohrožených sociálně-prostorovou segregací či okluzí 3) Zvýšení potenciálu lidských zdrojů a zlepšení situace na trhu práce – posílení zaměstnanosti obyvatel kraje, eliminace dlouhodobé nezaměstnanosti a nezaměstnanosti skupin nejvíce ohrožených ztrátou zaměstnání – zvýšení lokální zaměstnatelnosti obyvatel (vč. živnostenského podnikání) ve specifických odvětvích, pro něž má daná lokalita

	rozvojový potenciál – rozšíření a zefektivnění spolupráce mezi vzdělávacím systémem na straně jedné a praxí a trhem práce na straně druhé – zvýšení vzdělanostní úrovně, kvalifikace a pracovní kompetence obyvatel – snížení podílu obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a chudobou
5. Liberecký kraj	1) Dynamická a konkurenceschopná ekonomika – zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky, podpora podnikatelského prostředí zejména MSP – podpora vědy, výzkumu a zavádění inovací – zkvalitnění infrastruktury a služeb cestovního ruchu 2) Kvalitní a zdravé lidské zdroje – podpora vzdělanosti a celoživotního učení – posílení systému aktivní politiky zaměstnanosti – reforma zdravotní a sociální péče – podpora rekonstrukce bytového fondu – podpora kultury a sportu, IZS, zefektivnění práce policie a soudů 3) Komplexní a kvalitní infrastruktura – zkvalitnění dopravní infrastruktury a její optimalizace – zlepšení dopravní obslužnosti – modernizace technické infrastruktury, včetně alternativních zdrojů energie – rozvoj informačních a komunikačních technologií 4) Zdravé životní prostředí bez zátěží – podpora šetrného cestovního ruchu – posílení stability lesních porostů – snižování množství odpadů, podpora recyklace – podpora čištění odpadních vod, omezení emise škodlivin do ovzduší – podpora ekologicky pozitivních a ekonomicky přijatelných alternativních zdrojů energie 5) Udržitelný rozvoj území a občanské společnosti – posílení spolupráce a partnerství veřejné a soukromé sféry – udržitelný rozvoj měst venkova, snižování regionálních disparit – zkvalitnění veřejné správy, podpora zdravého rozvoje občanské společnosti
6. Královohradecký kraj	1) Zvyšování investiční atraktivity regionu 2) Podpora rozvoje výzkumného a inovačního prostředí v regionu 3) Zlepšování podnikatelského prostředí pro malé a střední podnikání 4) Podpora odborné přípravy na všech úrovních v souladu s požadavky trhu práce 5) Efektivní a integrované řešení sociálních a zdravotních služeb pro obyvatelstvo 6) Zlepšení využití potenciálu území pro cestovní ruch, kulturu a volnočasové aktivity 7) Zlepšení dopravní dostupnosti a mobility, dobudování tranzitní silniční sítě 8) Modernizace a efektivizace veřejné správy, rozvoj partnerských sítí 9) Podpora ochrany životního prostředí 10) Podpora integrovaného řešení problematiky rozvoje venkova
7. Pardubický kraj	1) Dlouhodobý růst a konkurenceschopnost – zvýšit konkurenceschopnosti pracovní síly v regionu – posílit kapacity pro znalostní ekonomiku a inovace – posilovat konkurenceschopnost ekonomiky regionu (podpora MSP a jejich zapojení do inovačních aktivit znalostní ekonomiky) 2) Podpora vyrovnaného růstu území s důrazem na zaostávající oblasti

	– podpora dlouhodobé zaměstnatelnosti obyvatelstva prostřednictvím zvyšování kvalifikace – zvyšování efektivity ekonomických aktivit, mobility a dopravního propojení ekonomicky významných lokalit – budování moderní infrastruktury
8. Kraj Vysočina	1) Rozvoj regionálních center – rozvoj sekundárního školství v regionálních centrech a terciárního vzdělávání v Jihlavě – budování inovačního potenciálu krajského města spolu s vybranými vysokoškolskými pracovišti – zvyšování kvality veřejných služeb v regionálních střediscích a v krajském městě 2) Udržitelný venkov – ochrana krajiny Vysočiny – podpora regionálních produktů a bioproduktů, rozvíjení aktivní venkovské společnosti – podpora specializovaného sekundárního vzdělávání v některých mikroregionálních centrech 3) Konkurenceschopný cestovní ruch – propagace venkovské turistiky, zkvalitnění a garance služeb a vzdělávání a zvyšování kvalifikace lidských zdrojů v cestovním ruchu 4) Budoucnost v energetice – politický tlak na rozšíření Jaderné elektrárny Dukovany – úspory energie, podpora vhodných alternativních energetických zdrojů, možnost spalování odpadu 5) Dopravní dostupnost – zlepšení dopravního napojení – zkvalitnění veřejné dopravy
9. Jihomoravský kraj	1) Podpora vědy a výzkumu 2) Mezinárodní mobilní programy pro studenty a mladé vědce 3) Zlepšení podnikatelského prostředí pro malé a střední podniky 4) Zvýšení konkurenceschopnosti odvětví cestovního ruchu 5) Budování silniční dopravní infrastruktury 6) Budování železniční dopravní infrastruktury 7) Snižování dopadů a důsledků lidské činnosti na životní prostředí 8) Zlepšování stavu životního prostředí a krajiny, minimalizace negativních důsledků klimatických změn 9) Zkvalitňování veřejných služeb – posílení sítě sociálních a zdravotních služeb 10) Opatření aktivní politiky zaměstnanosti 11) Přeshraniční, mezinárodní a nadnárodní spolupráce 12) Rozvoj venkova 13) Podpora měst jako motorů rozvoje území
10. Zlínský kraj	1) Konkurenceschopná ekonomika – posílení aplikace výzkumu a vývoje a inovačních projektů – posílení významu sektoru služeb v regionální ekonomice – posílení role malých a středních podniků – udržení konkurenceschopnosti u dominantních průmyslových sektorů regionu 2) Úspěšná společnost (vzdělávání, zdravotnictví a sociální záležitosti) – zvýšení konkurenceschopnosti pracovní síly v ekonomice založené na znalostech (celoživotní vzdělávání, jazyky) – snížení míry nezaměstnanosti směrem k její přirozené míře – zefektivnění sociálních a zdravotnických služeb 3) Efektivní infrastruktura a rozvoj venkova – zlepšení parametrů životního prostředí

	– zatraktivnění života a diverzifikace aktivit na venkově – posílení významu regionů coby dopravní meziregionální destinace a rozvoj systému veřejné dopravy 4) Atraktivní region – zlepšení návštěvnosti a využití kapacit cestovního ruchu – posílení povědomí a respektu regionu coby destinace cestovního ruchu – péče o originální kulturní dědictví regionu
11. Olomoucký kraj	1) Podnikání, výzkum a inovace – podnikatelská základna s vysokou produktivitou práce – cílená podpora vstupu nových investorů – intervence high-tech výroby – nabídka vhodných podnikatelských zón, příležitosti k výzkumu – zlepšování podmínek pro spolupráci soukromého a výzkumného sektoru – propagace regionu a jeho strategické polohy na nadnárodní úrovni – podpora využívání obnovitelných zdrojů energie, energeticky úsporné technologie a zpracování odpadu 2) Zaměstnanost a sociální sféra – informování žáků o vhodných oborech a lokálním trhu práce – zvýšit atraktivitu poptávaných oborů (zlepšit kvalitu vybavení, formu finanční podpory apod.) – dostupné celoživotní vzdělávání s možností specifického vzdělávání – podpora různých forem zaměstnanosti vč. zkrácených pracovních úvazků 3) Atraktivní život – město = generátor rozvoje – venkov = zemědělství + rekreace – zhodnocení a optimalizace péče o seniory (vč. volného času) – podpořit zachování kvality a dostupnosti zdravotní péče v periferiích
12. Moravskoslezský kraj	1) Řešení ztráty pracovních míst v tradičním průmyslu a parciálního růstu nezaměstnanosti 2) Zachycení nových trendů a podmínek ve společnosti stávajícími firmami, odhad budoucí poptávky, vytváření nových produktů a rozvoj nových trhů, zapojování se do nových sítí, inovační systém – zajištění kvalitních školských a vzdělávacích institucí, které budou reagovat na trendy trhu práce a poptávku podnikatelské sféry – podpora dostupnosti podnikatelské infrastruktury 3) Vznik nových firem (spin-off, start-up) 4) Zlepšování životního prostředí, zvyšování zdrojové efektivity, investice a export environmentálních technologií – podpora snížení emisí průmyslových podniků, snížení energetické spotřeby a změny technologií 5) Podpora vzniku a udržení vzdělané pracovní síly – využití informací o vývoji a stavu trhu práce k zlepšování vzdělávacího systému – podpora bydlení dobrým územním plánováním a zónováním, spolupráce s developery a individuálními stavebníky

3. Shrnutí analýz potřeb z pohledu měst a obcí

V současnosti se na území České republiky nachází 6 250 obcí a vojenských újezdů. Z tohoto počtu je spolu s hlavním městem Prahou 24 statutárních měst (s celkem 142 městskými částmi / obvody) a 553 měst. Celkem 192 sídel má statut městysů. Venkovských obcí (tj. obcí bez dalšího označení) je 5 481, což představuje 87,7 % všech obcí. **Zatímco většinu obcí (z hlediska jejich počtu) lze označit za venkovské, většina obyvatel žije v České republice ve městech.** Míra urbanizace osídlení dosahuje 70,3 %; dominantní část populace proto lze považovat za městskou. Historicky vzniklá struktura osídlení je velmi hustá; hustota zalidnění je dlouhodobě stabilní, a to na úrovni 130 obyvatel / km². Struktura osídlení, která vyjadřuje hierarchické uspořádání sídel, je ve srovnání s ostatními státy EU odlišná. Obce v České republice mají ve srovnání s ostatními státy EU nejnižší průměrný počet obyvatel na jednu obec připadá – 1 640 obyvatel. Velikostně se přitom jedná také o jedny z nejmenších obcí (průměrná velikost území jedné obce činí 13 km²). **Jedním z rysů sídelní struktury České republiky je také relativně nízký počet velkoměst v osídlení a s ním související významné zastoupení středně velkých a malých měst.**

V rámci politiky soudržnosti obecně neexistuje dělení na město a venkov, strukturální fondy působí současně ve venkovských i v městských oblastech. Kohezní politika (realizovaná prostřednictvím Evropského fondu regionálního rozvoje a Evropského sociálního fondu), se doplňuje s politikou rozvoje venkova v rámci společné zemědělské politiky. Právě koordinace, harmonizace pravidel a účinnější propojení jednotlivých finančních nástrojů je z hlediska potřeb obcí a měst zcela zásadní.

Z hlediska potřeb měst analýza ukázala, že i v budoucím programovacím období po roce 2013 budou města potřebovat financovat především tzv. „tvrdé“ infrastrukturní projekty. Dlouhodobá pomoc infrastruktury představuje důležitý regionální ekonomický nástroj, který podporuje všeobecné zlepšení kvality území. Jako nejpalčivější se ukazuje dopravní infrastruktura a úpravy veřejného prostranství a chodníků. Jako další „bolesti“ města nejčastěji zmiňují úroveň veřejné dopravy, potřebu její modernizace a související zajištění nabídky parkování. V oblasti životního prostředí stále přetrvává důraz na čištění odpadních vod a roste význam šetření energií a tepelného zásobování (úspory). Nedostatky vnímají města také u zajištění udržitelného rozvoje území včetně revitalizací, výstavby bytů a navazujících inženýrských sítí. **Kromě infrastrukturních potřeb analýza potřeb měst také poukázala na potřebu podpory měkkých projektů. Pro města je totiž velmi důležité být natolik konkurenceschopná, aby si udržela a přilákala obyvatele a zároveň byla atraktivní pro podnikatele.** V současné době občané nečekají, že ve městě bude fungovat jen základní infrastruktura, ale předpokládají, že zde budou schopni trávit volný čas, že jim město nabídne kulturní a sportovní vyžití nebo kvalitní vzdělání a volnočasové aktivity pro děti. To vše je možné pouze tehdy, pokud město investuje do marketingu, profiluje se sektorově a vytváří pro občany a podnikatele prostředí vhodné ke všem těmto aktivitám. Součástí měkkých aktivit je také modernizace veřejné správy a moderní metody řízení veřejné správy, vnitřní a vnější komunikace města, zavádění a využití moderních informačních a komunikačních technologií (resp. obecně rozvoj digitální agendy a implementace modelu „Chytrých měst“) nebo investice do ekonomického rozvoje a propagace města. Kvůli demografickým změnám, stárnutí obyvatel a nízké porodnosti nabudou do budoucna na důležitosti také sociální a zdravotní služby. Zajímavé město potřebuje také investovat do turismu nebo do péče o památky.

Jako **hlavní prioritní oblasti pro rozvoj měst** analýza měst identifikovala tyto aktivity:

- Modernizace městské správy.
- Rozvoj dopravní infrastruktury (silnice, chodníky, městská hromadná doprava, parkovací stání ve městech, apod.).
- Zlepšení životního prostředí (čištění odpadních vod, hluk, odpady a černé skládky).
- Úspory energií (zateplování budov, veřejné osvětlení).
- Snižování nezaměstnanosti, vytváření pracovních míst a s tím spojené zlepšování podmínek pro podnikání.
- Podpora bydlení a bezbariérových přístupů.
- Revitalizace brownfields a rozvoj ploch pro další urbanizaci.
- Řešení dopadů suburbanizace a návrh opatření (postupů), jak suburbanizaci velkých měst do budoucna usměrňovat.
- Zvýšení turistické atraktivity měst, rozvoj infrastruktury cestovního ruchu a péče o památky.
- Rozvoj veřejných služeb a občanské vybavenosti (zdravotní střediska, mateřské školy, kulturní, sportovní a volnočasová zařízení, péče o seniory, apod.).

Tabulka - SWOT analýza potřeb měst:

Silné stránky	Slabé stránky
- Rostoucí význam některých měst a role regionálních center. - Koncentrace ekonomických aktivit ve vazbě na pozitivní růst měst. - Vyšší dostupnost některých služeb a s tím související kvalitnější občanská vybavenost. - Vyšší vzdělanostní struktura obyvatel. - Kvalifikovaná pracovní síla. - Širší nabídka pracovních příležitostí. - Dopravní dostupnost v zázemí měst a relativně vysoká hustota silniční a železniční sítě. - Dobrá úroveň telekomunikačních a energetických sítí. - Útlum průmyslové výroby v centrech měst a tím nižší negativní vlivy na životní prostředí. - Významné kulturní dědictví měst. - Kvalitní správa území a odpovědné řízení orgány veřejné správy.	- Značné socioekonomické rozdíly mezi městy. - Kapacitně nedostatečná a technicky nevyhovující dopravní infrastruktura (špatný stav pozemních komunikací, nedostupnost parkovacích míst, nákladná údržba chodníků apod.). - Technický stav bytového fondu a památek. - Zhoršující se kvalita životního prostředí, výskyt černých skládek. - Přetrvávající problémy na trhu práce, výskyt nezaměstnanosti - Nedostatečná sociální infrastruktura a občanská vybavenost v některých lokalitách, zvláště sídlištích. - Obsazování center měst administrativními prostory a primární zaměření jejich využití pro turismus v důsledku vedoucí k vyklidňování center měst v době pracovního klidu. - Vyšší výskyt kriminality. - Nevyřešené majetkové vztahy (církevní restituce). - Podfinancování zejména menších měst. - Absence ucelené a kontinuální politiky státu.
Příležitosti	Hrozby
- Podpora měst z evropských fondů a jejich efektivní využití. - Integrovaný přístup k rozvoji měst a přilehlých regionů, podpora spolupráce měst s venkovem a kraji. - Využití nových nástrojů v územním plánování k lepšímu funkčnímu využití ploch měst a jejich	- Neefektivní využití podpor z EU díky nekoordinovanému přístupu. - Nerealizované komplexní úpravy, nedostatečná koncentrace a využívání vlastních finančních zdrojů. - Pokračující suburbanizace, rozšiřování měst a s tím související nekontrolovaný rozvoj satelitní

zázemí. - Rozšiřování „best practice“ a spolupráce měst. - Podpora partnerství veřejného a soukromého sektoru. - Posilování konkurenceschopnosti měst. - Zapojení ekonomiky založené na znalostech a zavádění nových technologií (rozvoj výzkumu a vývoje). - Sanace a nové využití brownfields. - Zvýšení počtu kvalifikovaných odborníků. - Zabraňování sociálnímu vyloučení obyvatel ohrožených sociálním vyloučením ve vybraných lokalitách vytvořením speciálních programů. - Využití rozsáhlého kulturního dědictví a rozmanitosti krajiny. - Internetizace veřejné správy, využití nejmodernějších informačních technologií ke zlepšení efektivity vládnutí ve městech a zkvalitnění veřejných služeb	zástavby. - Narůstající deficit ve financování infrastruktury, oprav bytového fondu a statků kulturního dědictví a závislost jejich financování na dotačních titulech - Další nárůst automobilové dopravy bez koordinovaného přístupu a bez vazeb na další sektory. - Pokračující neefektivní využívání a revitalizace brownfields. - Nedořešené staré ekologické zátěže. - Úbytek městské zeleně v souvislosti s výrazným rozvojem výstavby ve městech. - Klimatické změny a zvýšený výskyt povodní. - Stárnutí populace a úbytek obyvatel ve velkých městech a s tím související nedostatek sociálních i jiných služeb pro starší obyvatele - Nežádoucí změna sociálního prostředí a sociální struktury ve velkých městech a vytváření novodobých ghett. - Dlouhodobě nedostatečná integrace specifických skupin obyvatelstva a s tím související hrozby, jako jsou kriminalita, předluženost, nevzdělanost apod. - Omezená možnost řešit problémy aglomerace i napříč administrativními hranicemi města. - Konkurence měst. - Nepřípravenost na dopady ekonomických a finančních krizí a s tím související zajištění větší poptávky po službách občanům. - Vysoká zadluženost některých obcí. - Korupce a netransparentní rozhodování některých orgánů veřejné správy.
---	---

Z hlediska potřeb venkovských sídel (obcí do 2000 obyvatel) je pro období po roce 2013 klíčové úzké zaměření podpory na oblast infrastruktury, kde je situace podle malých obcí, podobně jako u měst, nejpálčivější. Za nejzávažnější potřeby venkovských obcí odborná analýza identifikuje problémy v oblasti dopravní infrastruktury a čištění odpadních vod. Středně závažné nedostatky jsou pak vnímány v zásobování vodou a zpracování pevných odpadů. Jako méně závažné nedostatky jsou vnímány oblasti distribuce elektřiny a telekomunikací, které ve většině regionů pokrývají aktivity komerčních subjektů. V některých částech ČR je jako nedostatek vnímáno nekvalitní internetové připojení.

Mezi **nejdůležitější tematické rozvojové priority** byly v rámci analýzy potřeb obcí po roce 2013 z hlediska budoucí kohezní politiky zařazeny tyto oblasti:

- Integrovaný přístup k řešení problematiky venkova na všech úrovních.
- Dopravní infrastruktura, obslužnost a mobilita obyvatel.
- Budování čistíren odpadních vod a nakládání s odpady.
- Ochrana přírody a krajiny.
- Zabezpečení základních služeb pro venkovské obyvatelstvo s ohledem na demografickou situaci a vývoj.
- Konkurenceschopné a krajinoformné zemědělství a lesnictví.

- Diverzita ekonomických aktivit a podnikání na venkově.
- Efektivní a moderní místní správa.
- Partnerství, spolupráce a participace v malých obcích ve všech úrovních venkovského života.
- Využití přírodního a kulturního potenciálu pro rozvoj cestovního ruchu.
- Efektivní, racionálně členěné a finančně pokryté dotační možnosti pro malé obce.

Je potřeba si také uvědomit, že **venkovské obce jsou z hlediska regionální i kohezní politiky velmi specifickou oblastí k řešení**. Analýza potřeb obcí ukázala, že jakákoliv rozvojová činnost malých obcí je v současné době závislá především na dotacích – pokud obec dotaci nezíská, je pravděpodobné, že se projekt neuskuteční. Mezi hlavní problémy, které je třeba v těchto obcích řešit v první řadě, lze zařadit i takové faktory, jako udržení obyvatel v obcích – zabránění dalšímu zhoršování demografické struktury (zejména v odlehlých oblastech, kde se neprojevuje suburbanizace), složitosti / nejasnosti ve vlastnických vztazích pozemků, malou aktivitu místních lidí podílet se na rozvoji obce, zajištění pracovních příležitostí a zadluženost některých obcí, které nejsou schopné evropské projekty spolufinancovat a tudíž u nich prostředky kohezní politiky ztrácejí na atraktivnosti. Integrovaný přístup řešení problémů by byl vítán; v této situaci je z finančních důvodů prakticky nerealizovatelný. Značné rezervy jsou také v připravenosti na rozvoj digitální agendy a informačních a komunikačních technologií, kdy se mnohé menší obce staví k celé problematice prozatím spíše rezervovaně.

Tabulka - SWOT analýza potřeb venkovských sídel:

Silné stránky	Slabé stránky
- Ekologické kvality života na venkově podporující setrvání obyvatelstva. - Významné kulturní dědictví venkova pro rozvoj turistiky a volnočasových aktivit. - Významný přírodní potenciál pro rozvoj turistiky a volnočasových aktivit. - Velká intenzita, koncentrace a diverzifikace zemědělské produkce. - Tradice zemědělského vzdělávání - Vysoký podíl lesů s významným produkčním potenciálem. - Významný podíl ekologického zemědělství a vyspělá certifikace. - Dobrá dostupnost elektrické energie a telekomunikací.	- Nevyhovující stav dopravní infrastruktury. - Nedostatečná dostupnost a obslužnost veřejnou dopravou. - Nedostatek pracovních příležitostí. - Nízká podnikatelská aktivita. - Vyšší zadluženost některých obcí. - Nedostatek financí pro údržbu veřejného majetku a prvků drobné architektury. - Absence integrovaného přístupu v řešení venkovské problematiky na straně místních aktérů i na straně dotčených státních orgánů. - Nedostatečná schopnost předfinancování rozvojových akcí. - Velká administrativní náročnost získávání dotací, nedostatečné finanční pokrytí některých specificky venkovských témat. - Velká finanční náročnost budování ČO. - Velké množství lokálních ekologických zátěží a problematika využitelnost brownfields. - Nedostatečné personální zajištění moderní a efektivní místní správy. - Nedostatečné a nerovnoměrné pokrytí sítí služeb. - Nedostatek kapitálu v celém zemědělském sektoru a ve venkovské ekonomice. - Špatná ekonomická situace v marginálních oblastech. - Nedostatečná zajištění preventivních

	protipovodňových opatření. - Roztříštěná vlastnická struktura půdy a lesů. - Nízká biodiverzita a ekologická stabilita krajiny. - Nepříznivá věková a vzdělanostní struktura obyvatelstva ve většině venkovských oblastí. - Nedořešené komplexní pozemkové úpravy a další majetkové poměry.
Příležitosti	Hrozby
- Zlepšení možností čerpání dotací a financí z fondů EU a tuzemských zdrojů. - Větší zapojení obyvatelstva do rozhodování o podobě venkovské krajiny. - Zjednodušení a modernizace veřejné správy. - Využití potenciálu partnerských venkovských sítí. - Rozvoj podnikání v malých obcích pro udržení lokálních ekonomických aktivit. - Zajištění přístupu k základním službám zejména pro znevýhodněné skupiny obyvatel. - Diverzifikace hospodářských činností na venkově pro uplatnění kvalifikované populace. - Rozvoj cestovního ruchu přinášející značné množství financí do venkovských oblastí. - Rostoucí poptávka spotřebitelů po kvalitních zemědělských produktech. - Růst významu mimoprodukčních funkcí zemědělství a lesnictví. - Rychlé a efektivní řešení pozemkových úprav. - Posílení perspektivy školství na venkově. - Produkce výrobků s vysokou přidanou hodnotou.	- Slabá konkurenceschopnost zemědělských produktů na evropském trhu. - Zvýšení výskytu negativních klimatických jevů. - Bariéry v podnikání způsobené nepřehlednou a komplikovanou legislativou a obecně nepříznivými podmínkami pro rozvoj podnikatelského prostředí. - Rozšiřování hospodářsky problémových oblastí v důsledku slabé ekonomické výkonnosti venkovských regionů. - Oslabení vztahu obyvatel k místu jejich bydliště zapříčiněné velkým množstvím času tráveného mimo domov. - Neudržitelnost rozsahu a kvality veřejných služeb v důsledku jejich neprovázanosti a nedostatku financí. - Negativní ovlivňování kvality životního prostředí, pokračující eroze půdy. - Sřet zájmů různých skupin obyvatelstva v nárocích na služby a ve využívání a ochraně krajiny.

Pro města i venkovské obce lze společně shrnout, že míra prosperity daného území se projevuje ve schopnosti uspokojovat potřeby místních obyvatel, návštěvníků a ekonomických subjektů v něm hospodařících. Aby se jejich prosperita a konkurenceschopnost udržovala a rozvíjela, musí být sídla schopna udržet svoje obyvatele, musí jim dokázat nabídnout kvalitní možnost bydlení, využití volného času, zaměstnání a vhodné, zejména nenarušené životní prostředí. V hospodářské oblasti je kladen důraz na kvalifikovanou pracovní sílu, která je schopna se aktivně zapojit do pracovního procesu, čímž, mimo jiné, udržuje nebo zvyšuje svoji koupěschopnost, dále progresivně orientované podnikatelské subjekty a dynamicky se rozvíjející rozvojové plochy, např. průmyslové zóny. Konkurenceschopnost obcí a měst doplňují tzv. měkké, jen těžko uchopitelné faktory, jako je např. image sídla, místní a popř. regionální nabídka kulturního a sportovního vyžití, bezpečnost, kvalita činnosti státní správy (např. oproštěná od korupce, přílišné rutiny a byrokratičnosti), existence a aktivita aktérů místního rozvoje.

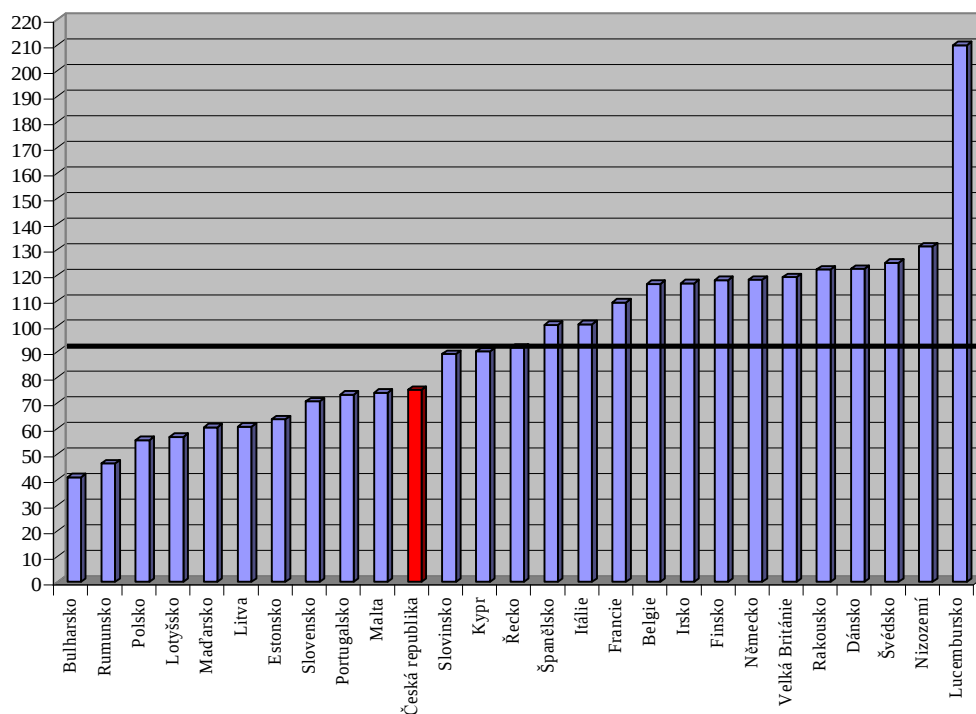
Při porovnání identifikovaných potřeb s evropskými prioritami lze konstatovat, že **reflexe stávajícího vývoje debaty o budoucnosti kohezní politiky EU a akcentovaných témat ve Strategii EU 2020 je u potřeb místních samospráv spíše nižší.** Bez existence kvalitního dopravního a komunikačního napojení, odpovídající infrastruktury životního prostředí a odpovídajícího zásobování energiemi však nelze v obcích prakticky realizovat cíle v duchu Strategie EU 2020. Na druhou stranu - některá témata, jako boj s nezaměstnaností, úspory

energií (jako nedílná součást boje s klimatickými změnami) či sociální začleňování, které jsou hlavními metami Strategie EU 2020, rozhodně nejsou obcím cizí.

Při řešení problémů a potřeb obcí a měst je klíčové strategické plánování v návaznosti na územní plánování. Konkrétní akce a projekty je totiž žádoucí dělat až na základě strategie, kterou si obec stanoví pro dlouhodobější horizont. Při plánování jsou nejúčinnějším nástrojem řešení informace. Obce a města musí znát rozsah problému a mít k dispozici aktuální a pravidelně doplňovaná data (v rámci této činnosti je potřeba účinně využívat i územně analytické podklady obcí a krajů). Zejména větší obce a města v současnosti narážejí na limity omezení platnosti strategií svými správními hranicemi; např. krajská města významně ovlivňují rozvoj i ve svém širokém okolí. **Strategie by neměly být vázány jen na území obce, ale měly by být tvořeny na širší lokality/funkční oblasti/mikroregiony.** Strategické plány musí být také provázány s plány krajů a státu (včetně s příslušnými nástroji územního plánování); je nutné hledat nástroje pro koordinaci rozvojových dokumentů a respektovat princip partnerství při tvorbě obecní i regionální koncepce.

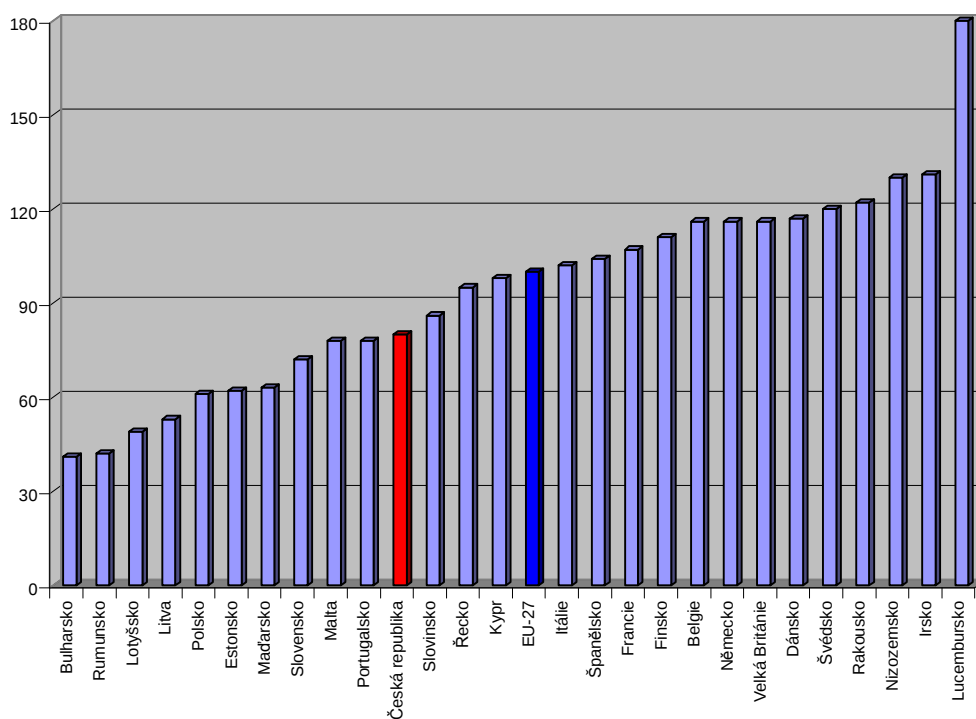
4. Statistické údaje

HND na obyvatele v paritě kupní síly (PPS) v %, EU-27 = 100, v roce 2008:



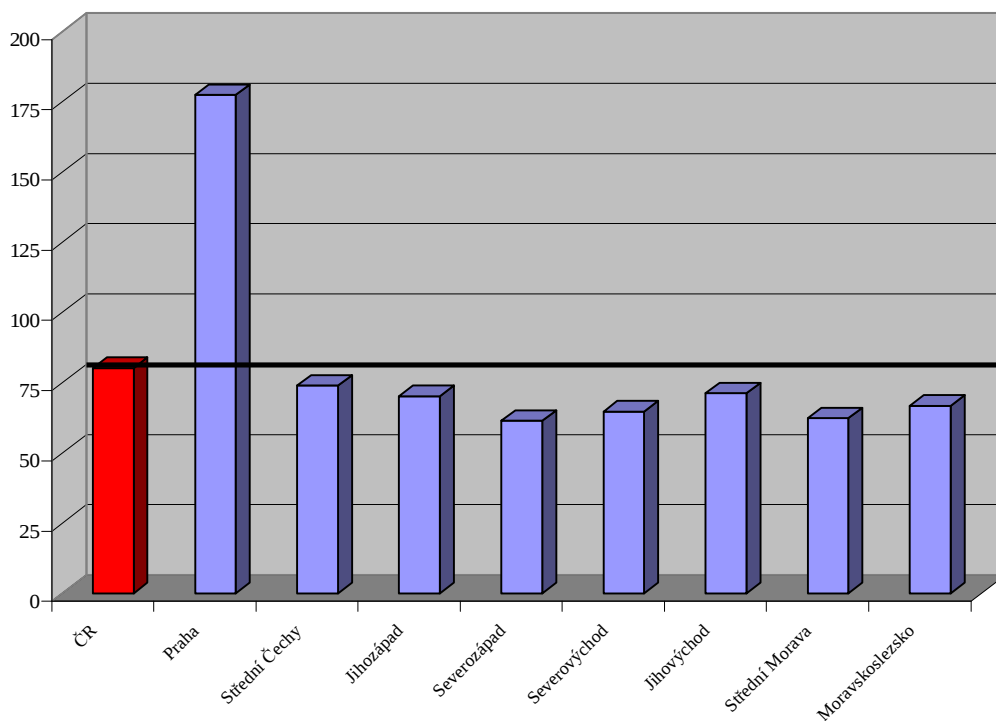
European Commission, 2010

HDP na obyvatele v paritě kupní síly (PPS), EU-27 = 100, v roce 2009:



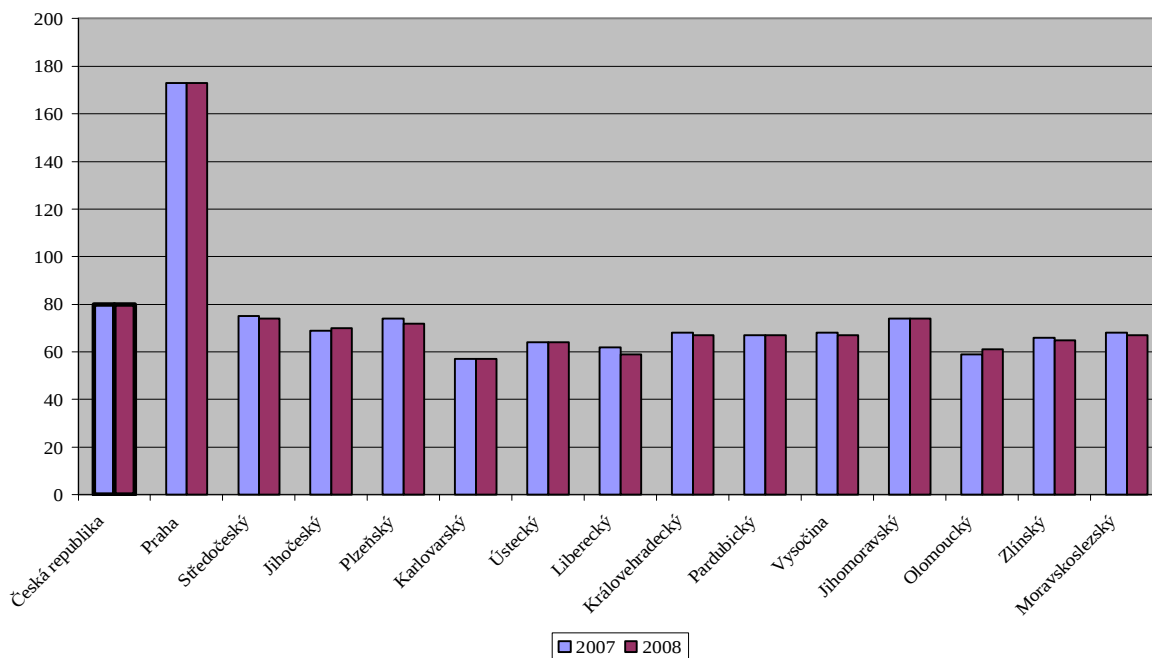
Eurostat, 2010

HDP na obyvatele v paritě kupní síly (PPS), EU-27 = 100, v NUTS II ČR v roce 2008:



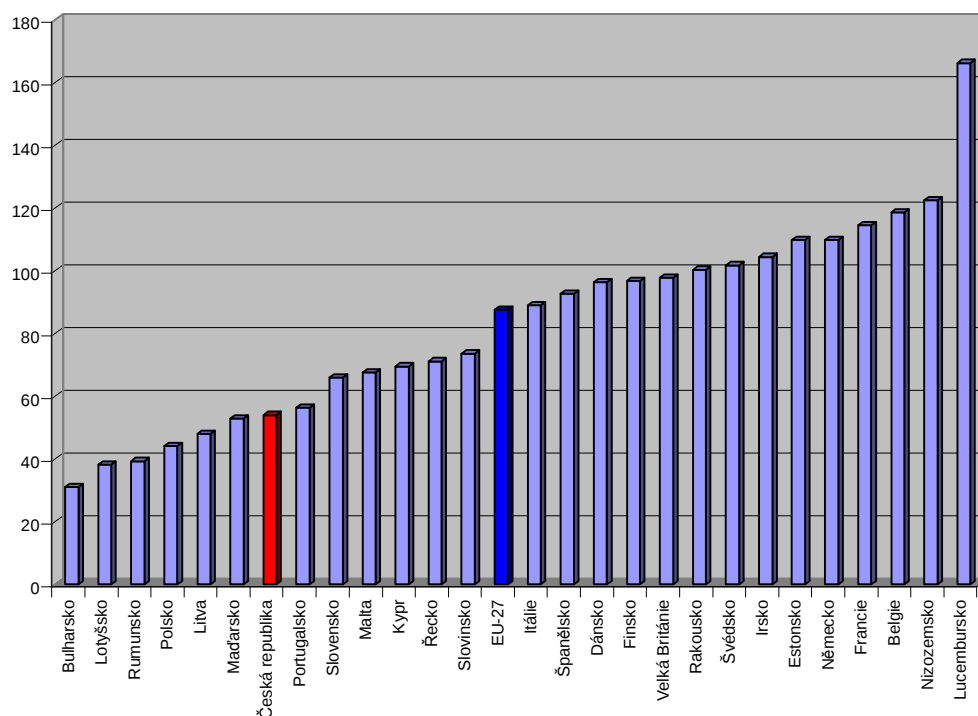
Ministerstvo financí, 2010

Vývoj HDP na obyvatele v paritě kupní síly (PPS), EU-27 = 100, v krajích ČR v letech 2007 a 2008:



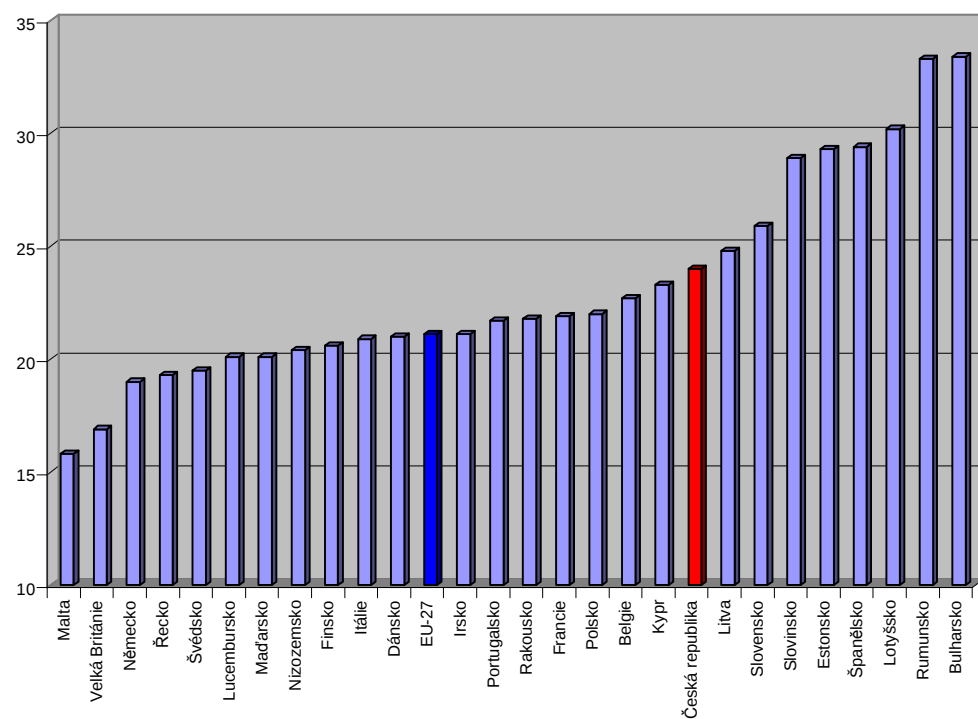
Eurostat, 2010

Produktivita práce na odpracovanou hodinu (HDP v paritě kupní síly – PPS - na odpracovanou hodinu vzhledem k EU-15 (EU-15 = 100) v roce 2008:



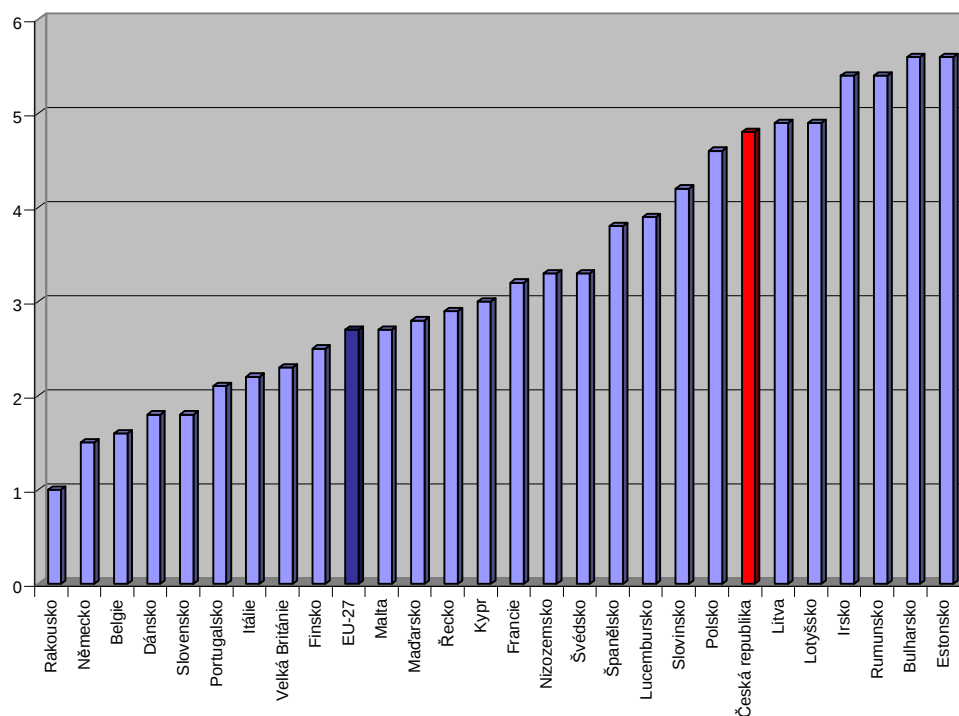
Eurostat, 2010

Celkové investice – podíl na HDP (v %) v roce 2008:



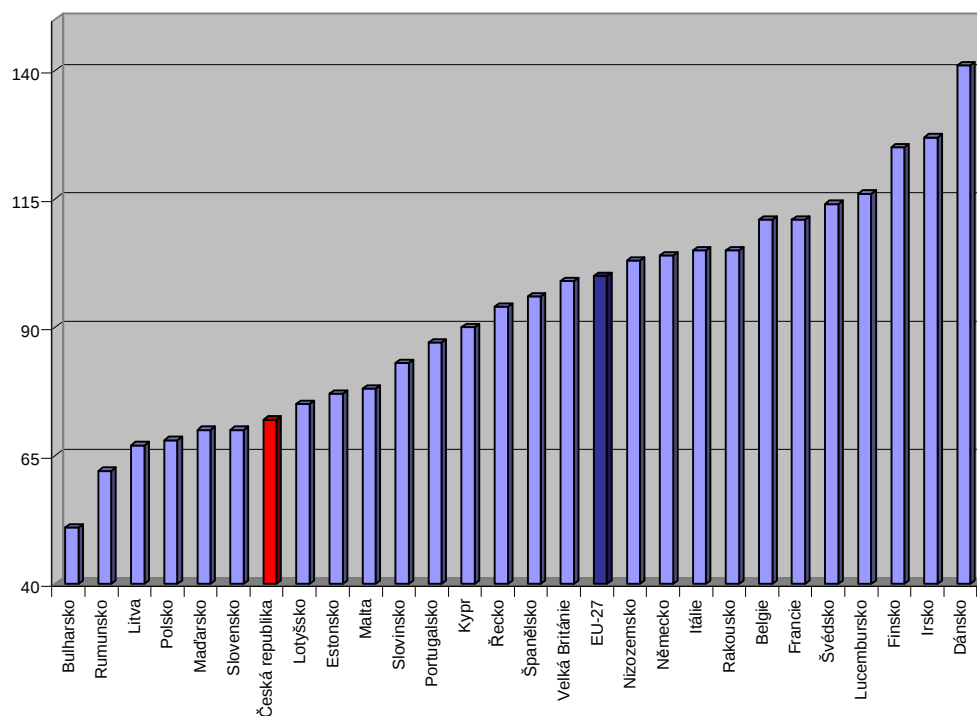
Eurostat, 2010

Veřejné investice – podíl na HDP (v %) v roce 2008:



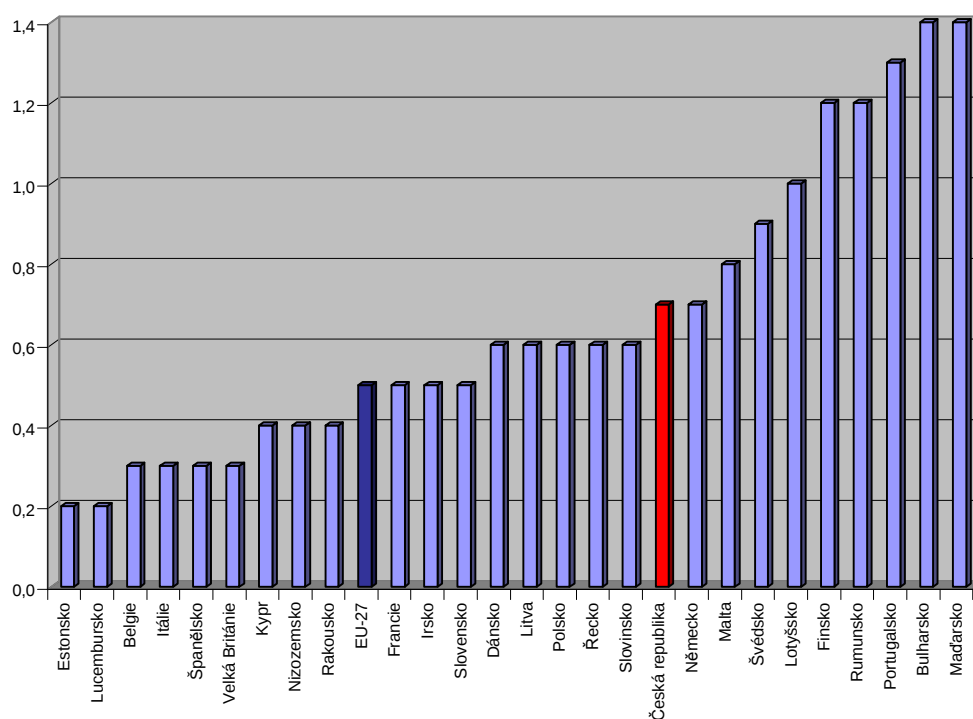
Eurostat, 2010

Srovnání cenových hladin (konečná spotřeba domácností včetně nepřímých daní, EU-27 = 100, v roce 2008:



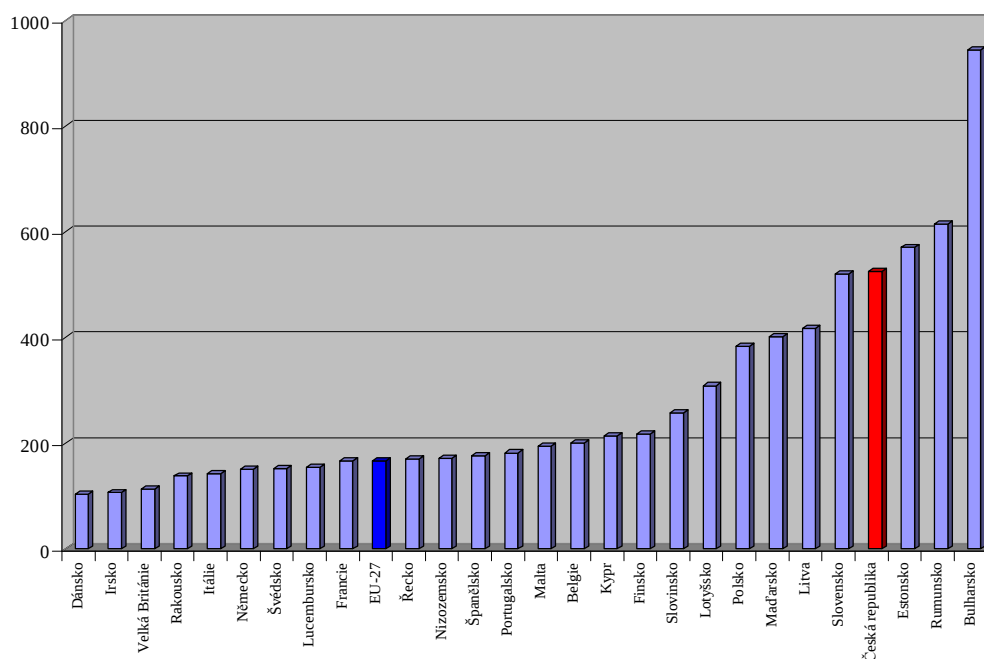
Eurostat, 2010

Poskytnutá veřejná podpora - „state aid“ (v % z HDP), v roce 2007:



Eurostat, 2010

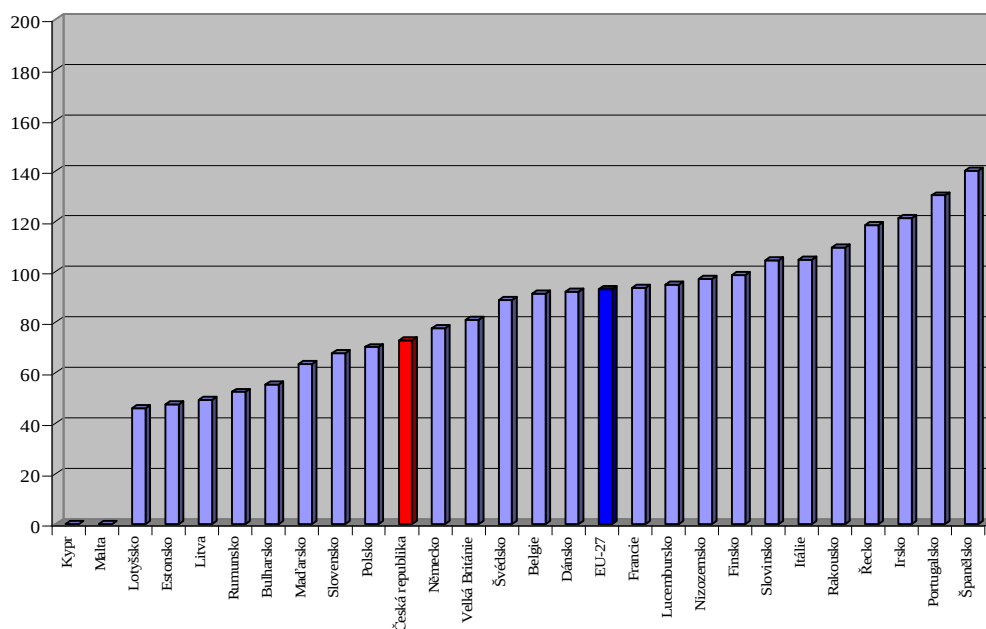
Energetická náročnost ekonomiky - hrubá tuzemská spotřeba energie v zemi dělená HDP v roce 2008³⁷:



Eurostat, 2010

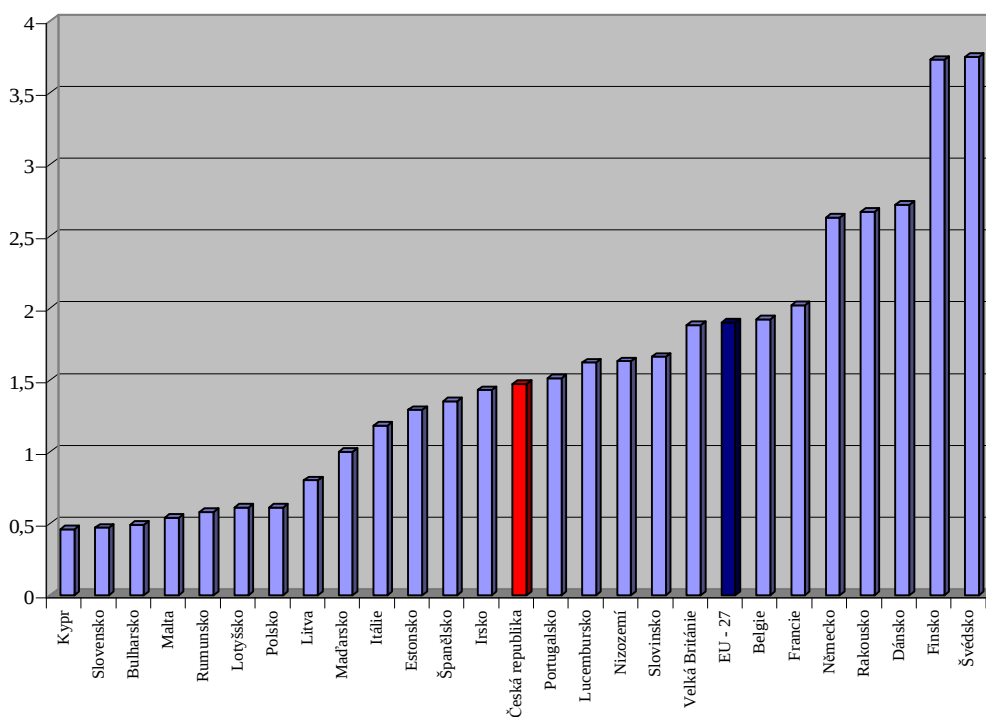
³⁷ Ukazatel je podílem mezi hrubou tuzemskou spotřebou energie a hrubým domácím produktem (HDP) kalendářního roku. Měří energetickou spotřebu ekonomiky a její celkovou energetickou efektivitu. Hrubá tuzemská spotřeba energie je počítána jako součet hrubé spotřeby pěti druhů paliv a energie: uhlí, elektřiny, kapalných paliv, zemního plynu a obnovitelných zdrojů energie. Energetická náročnost je určena podílem hrubé spotřeby energie a HDP.

Celkové emise skleníkových plynů (1990 = 100) v roce 2008³⁸:



Eurostat, 2010

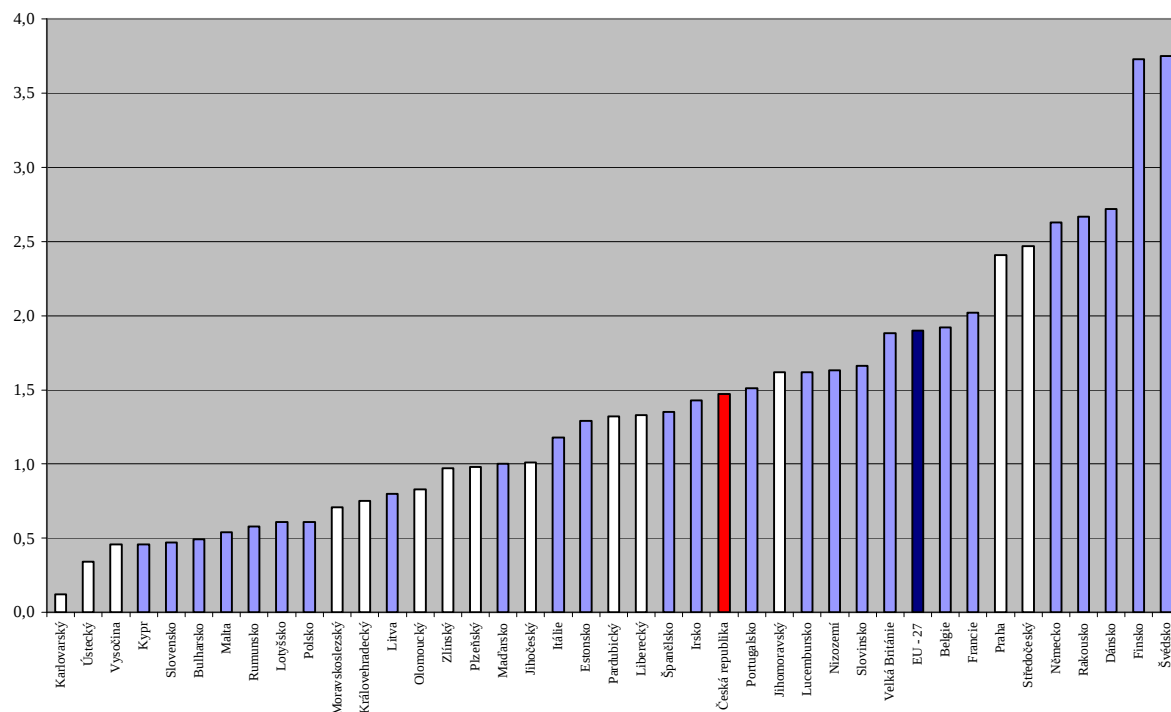
Celkové výdaje na výzkum a vývoj (v % z HDP) v roce 2008:



Eurostat, 2010

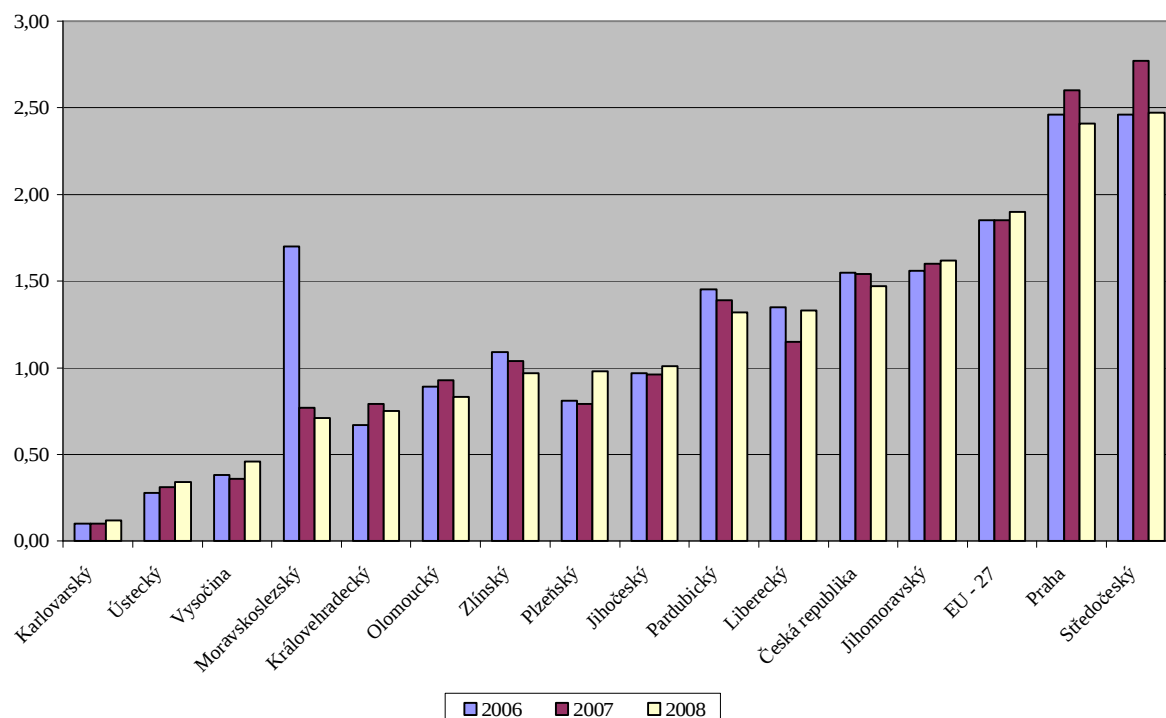
³⁸ Celkové emise skleníkových plynů: procentuální změna emisí od referenčního roku 1990 a vyznačení cílů podle Kjótského protokolu / Rozhodnutí Rady EU pro roky 2008-2012. Základ pro index = 100, emise uvedeny v ekvivalentech CO₂.

Celkové výdaje na výzkum a vývoj (v % z HDP) v EU a krajích ČR v roce 2008:



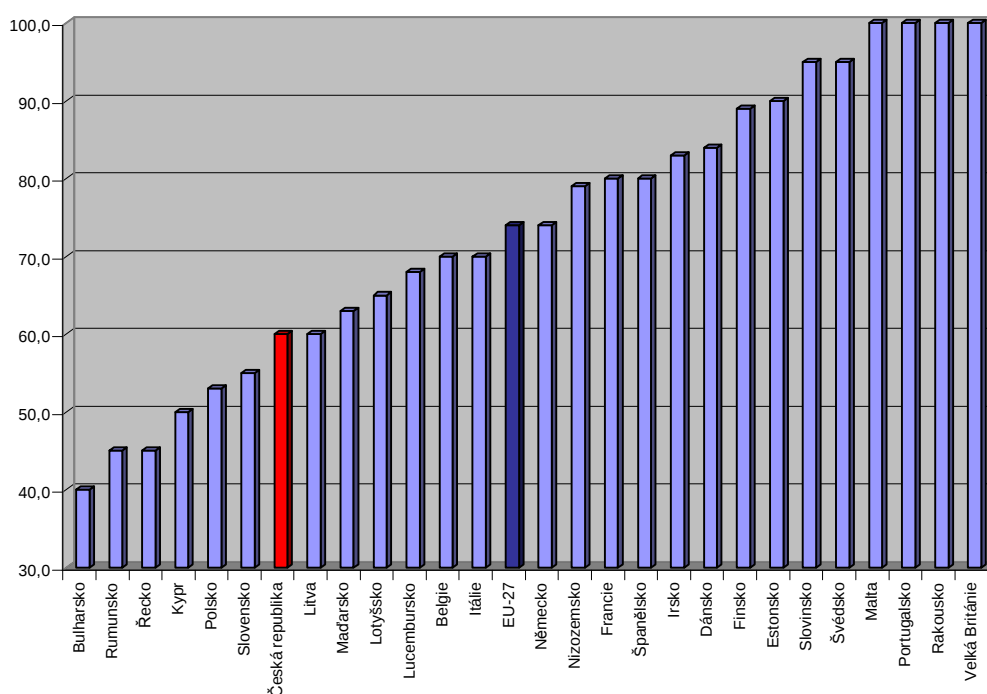
Eurostat, 2010

Vývoj celkových výdajů na výzkum a vývoj (v % z HDP) v krajích ČR v letech 2006-2008:



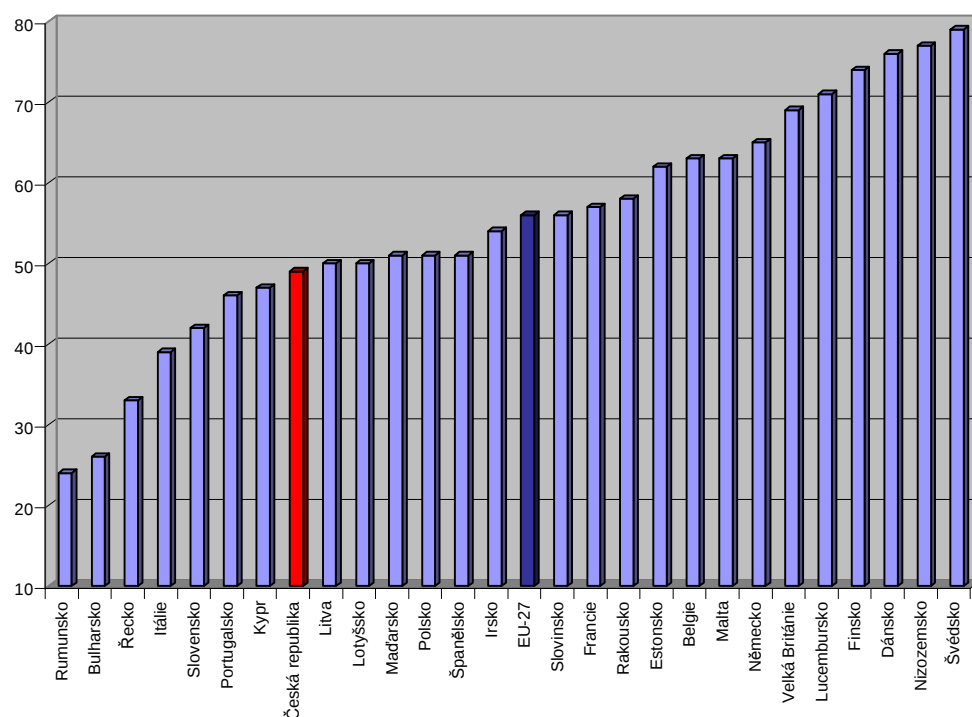
Eurostat, 2010

E-government (procento dostupnosti 20 základních on-line služeb) – v roce 2009³⁹:



Eurostat, 2010

Podíl domácností s vysokorychlostním připojením k internetu (v %) v roce 2009⁴⁰:

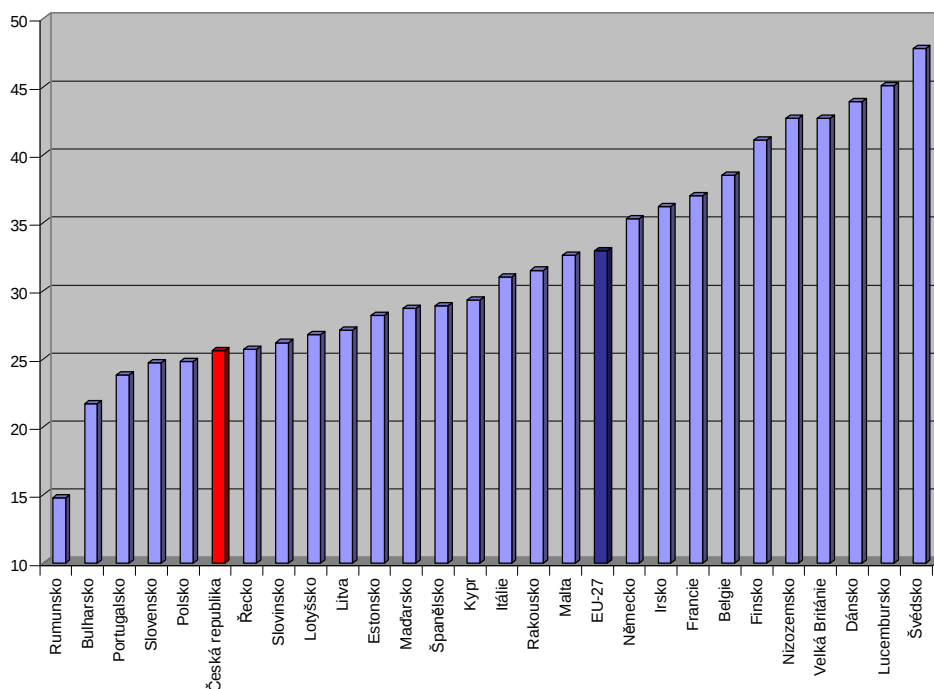


Eurostat, 2010

³⁹ Ukazatel vyjadřuje procento 20 základních služeb plně dostupných on-line, u nichž je možné provést úplné elektronické podání. Měření je prováděno na vzorku URL adres veřejných webových stránek, které byly daným členským státem odsouhlaseny jako relevantní pro každou službu.

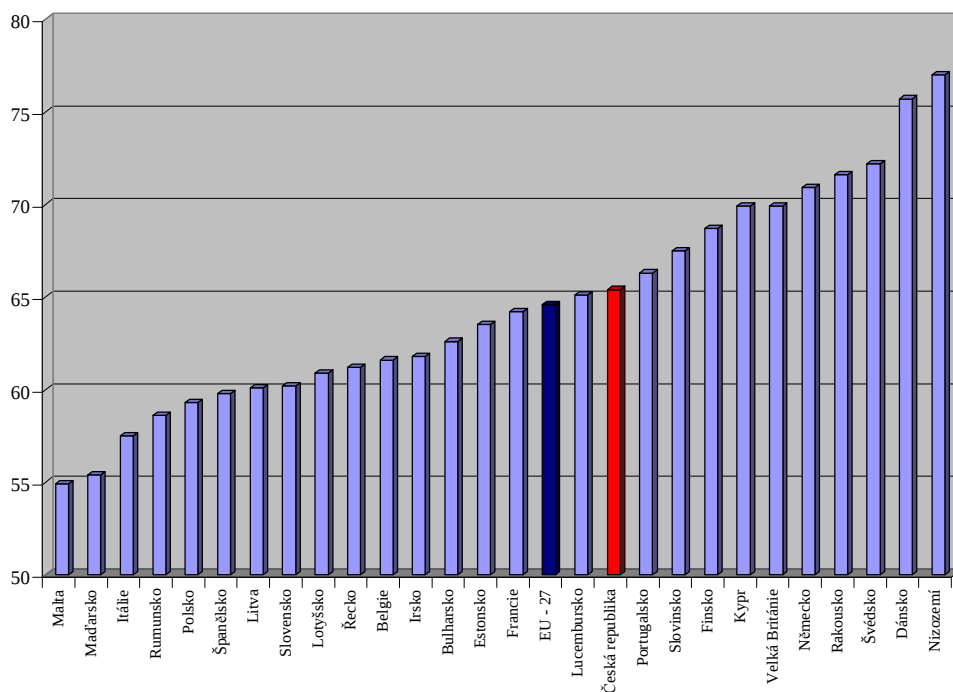
⁴⁰ Jsou zahrnuty všechny domácnosti s alespoň jedním členem ve věku 16-74 let.

Podíl osob zaměstnaných ve službách náročných na znalosti (v % z celkové zaměstnanosti) v roce 2008⁴¹:



Eurostat, 2010

Míra zaměstnanosti v % (věková skupina 15 – 64 let) roce 2009⁴²:

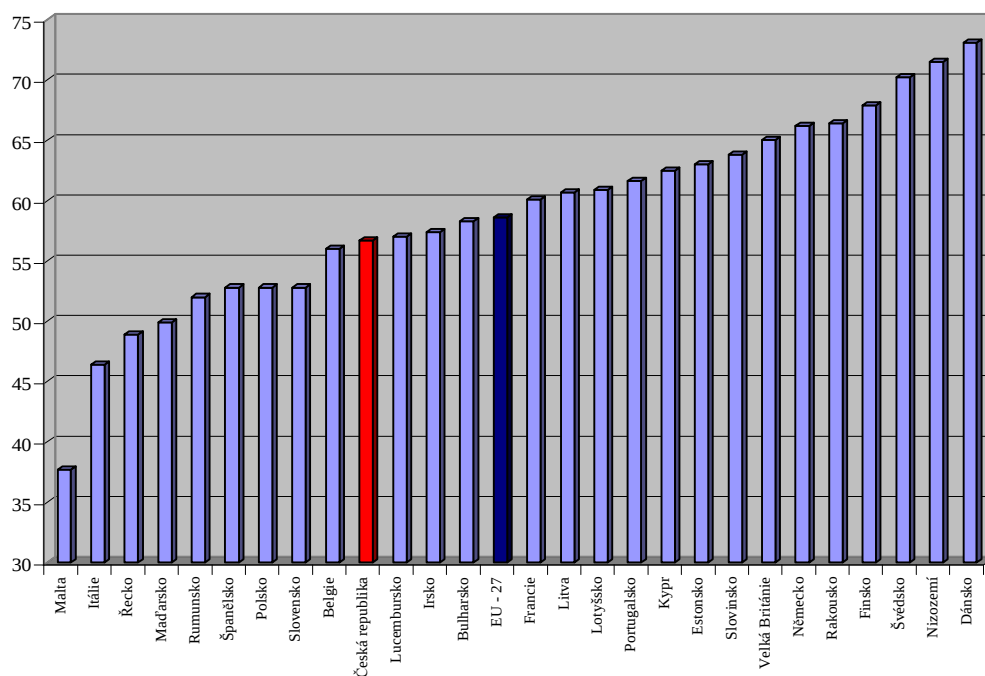


Eurostat 2010

⁴¹ Definice služeb náročných na znalosti je včetně hig-tech služeb podle Eurostat založena na výběru určitých položek (digitální úroveň) a je orientována na podíl vysoce kvalifikované práce v daných odvětvích.

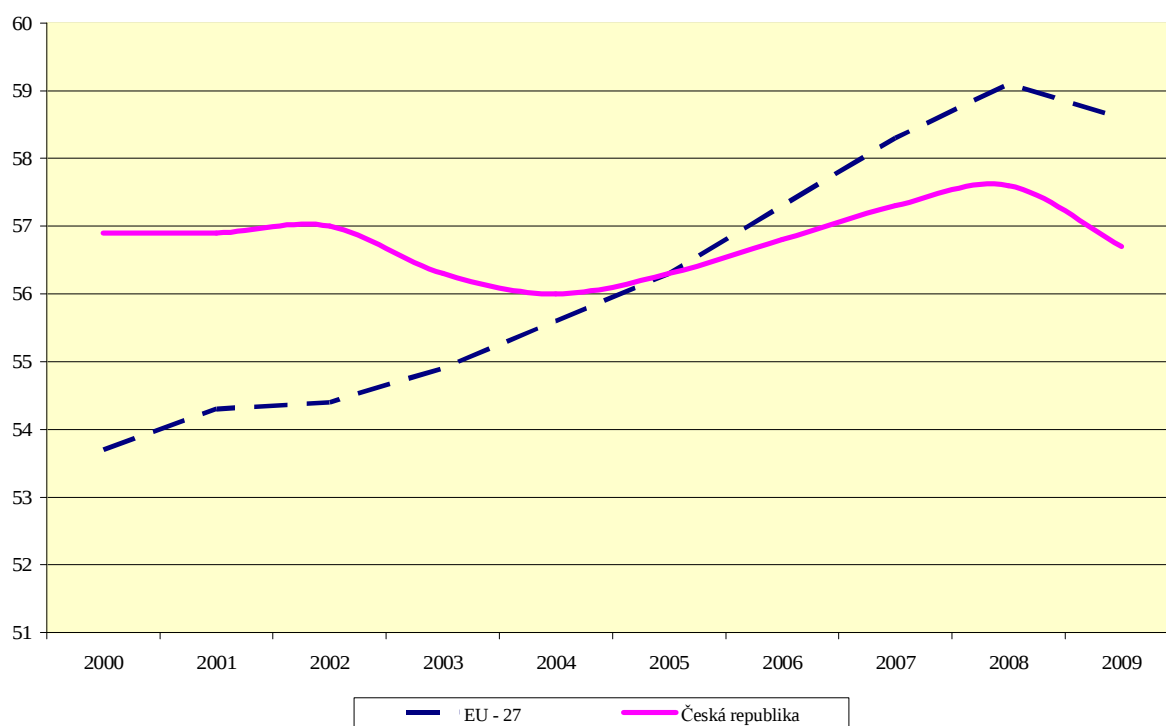
⁴² Ukazatel je podílem počtu zaměstnaných osob ve věku 15 až 64 let k počtu všech osob v této věkové skupině a je založen na Šetření pracovních sil EU. Předmětem šetření jsou všechny osoby žijící v soukromých domácnostech, které v průběhu referenčního týdne pracovaly alespoň 1 hodinu za mzdu, plat nebo jinou odměnu, nebo sice nebyly v práci, ale měly formální vztah k zaměstnání.

Míra zaměstnanosti žen v % (věková skupina 15 – 64 let) v roce 2009:



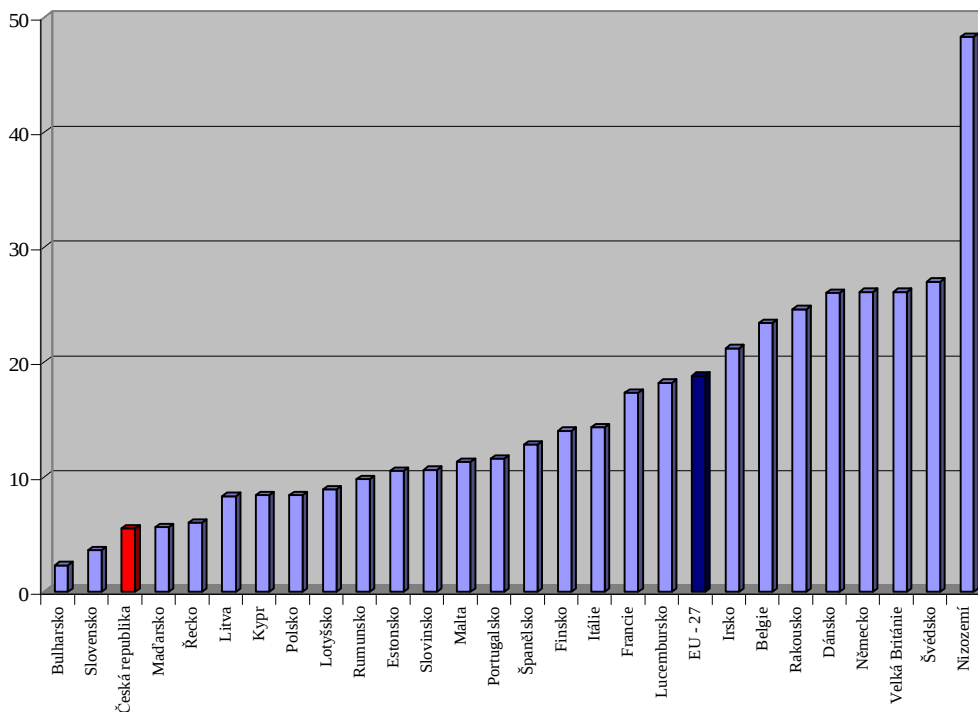
Eurostat 2010

Vývoj zaměstnanosti žen v EU 27 a ČR (v %) mezi roky 2000 a 2009:



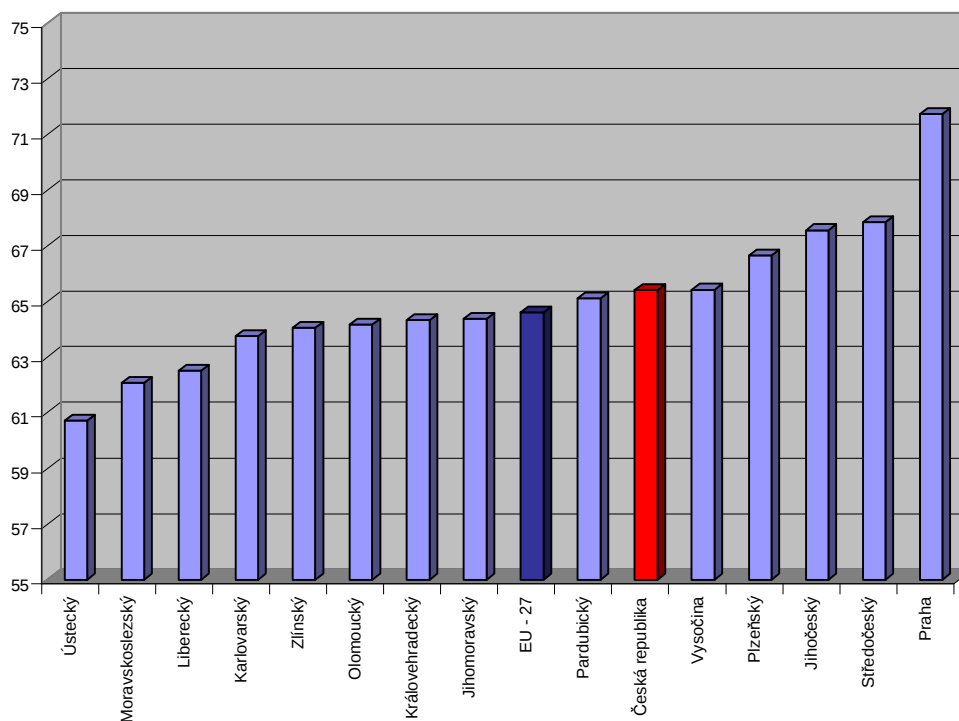
Eurostat 2010

Osoby zaměstnané na částečný úvazek (v % z celkové zaměstnanosti) v roce 2009:



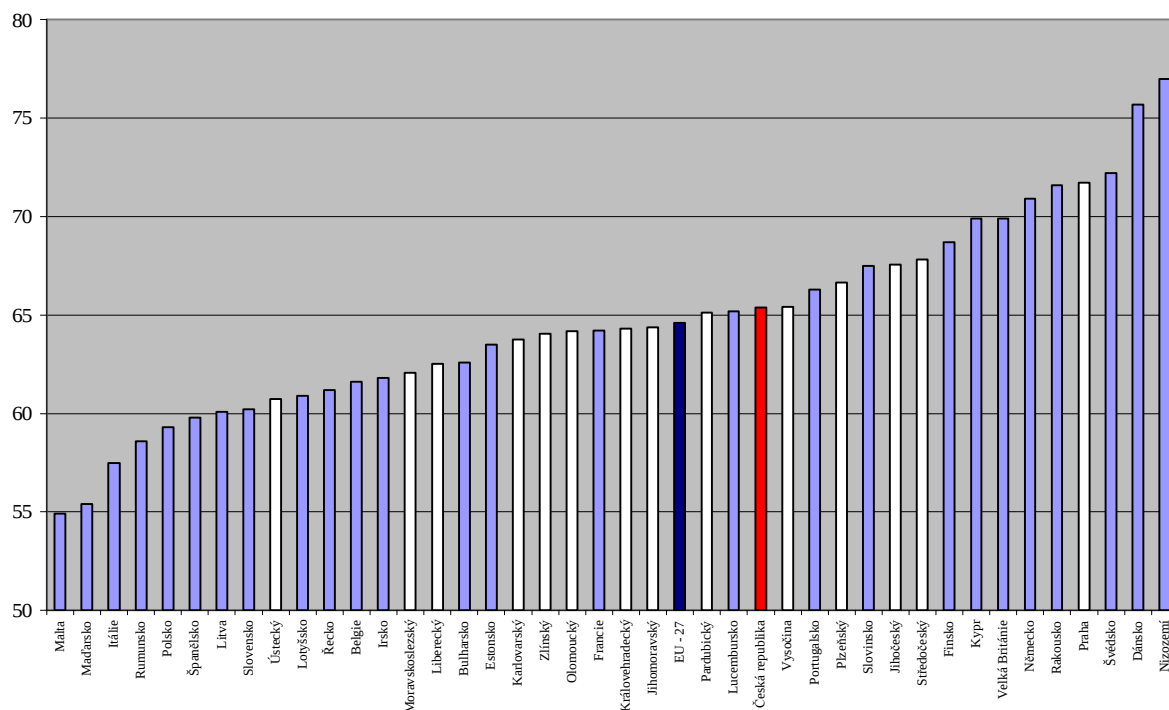
Eurostat, 2010

Míra zaměstnanosti v krajích ČR v roce 2009:



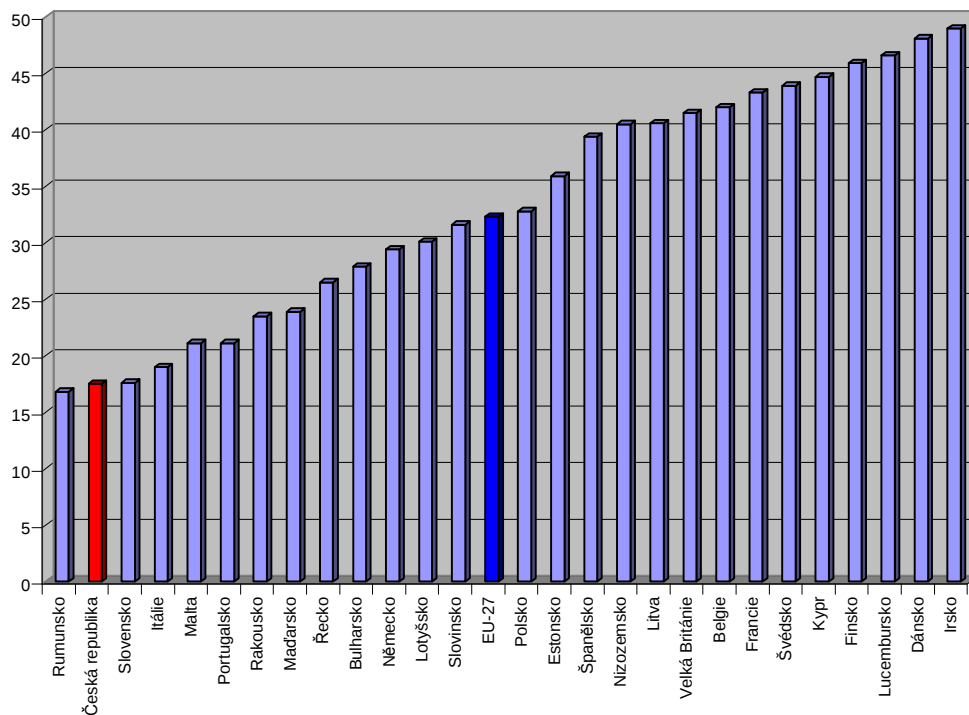
Eurostat, 2010

Srovnání míry zaměstnanosti v EU, ČR a krajích ČR v roce 2009:



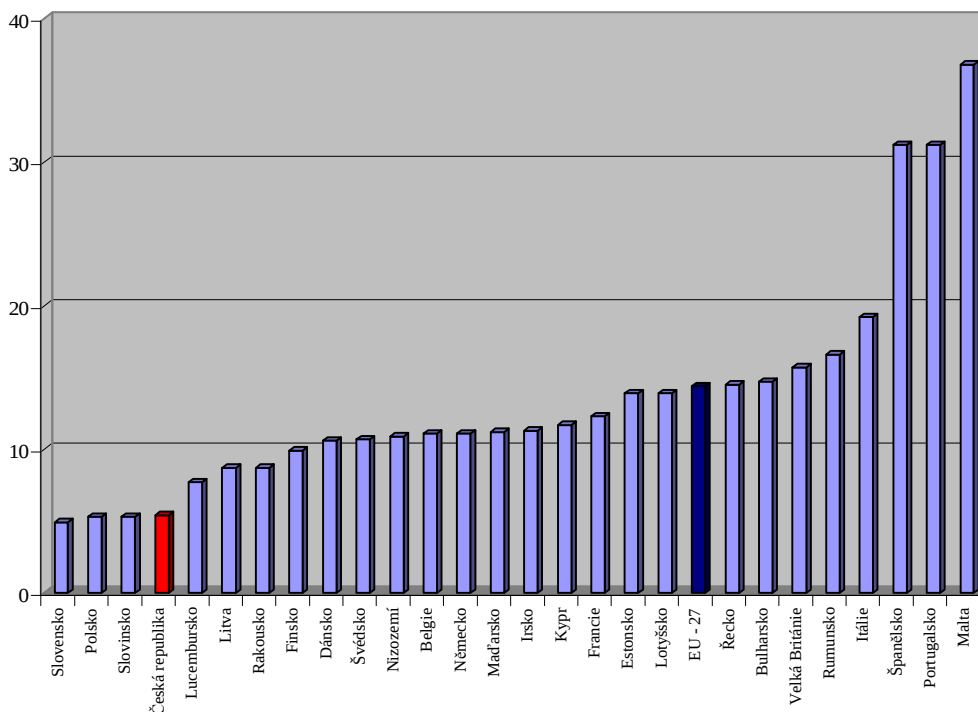
Eurostat, 2010

Podíl osob ve věku 30-34 let s dosaženým terciárním vzděláním v roce 2009:



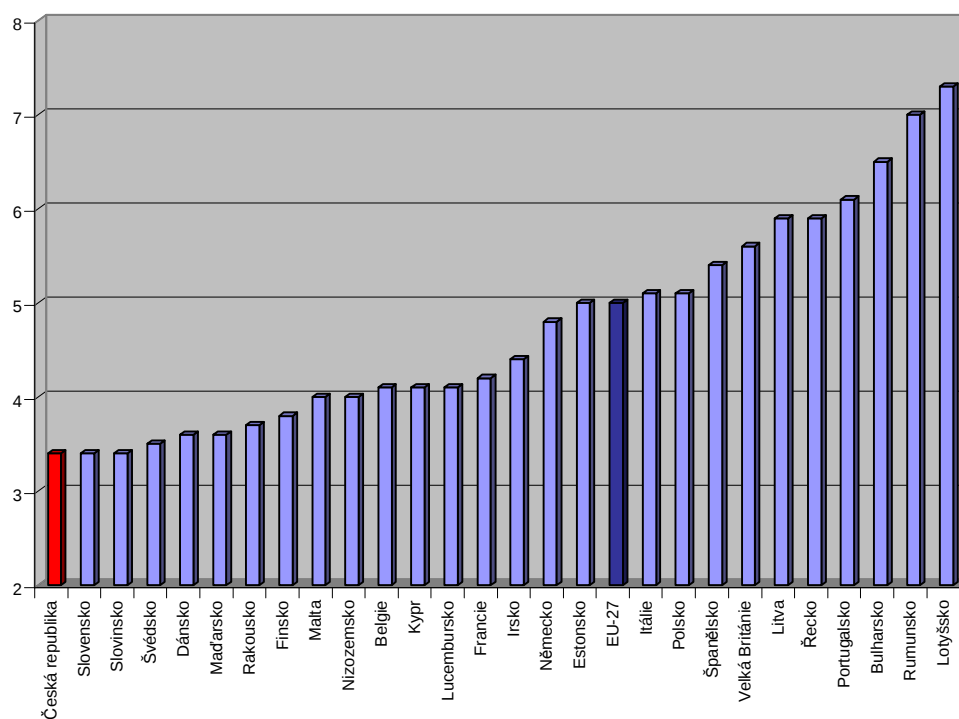
Eurostat, 2010

Dívky a chlapci předčasně opouštějící systém vzdělání (podíl chlapců/dívek ve věku 18-24, kteří dosáhli nejvýše nižšího sekundárního vzdělání a nepokračují v dalším vzdělávání) **v roce 2009:**



Eurostat, 2010

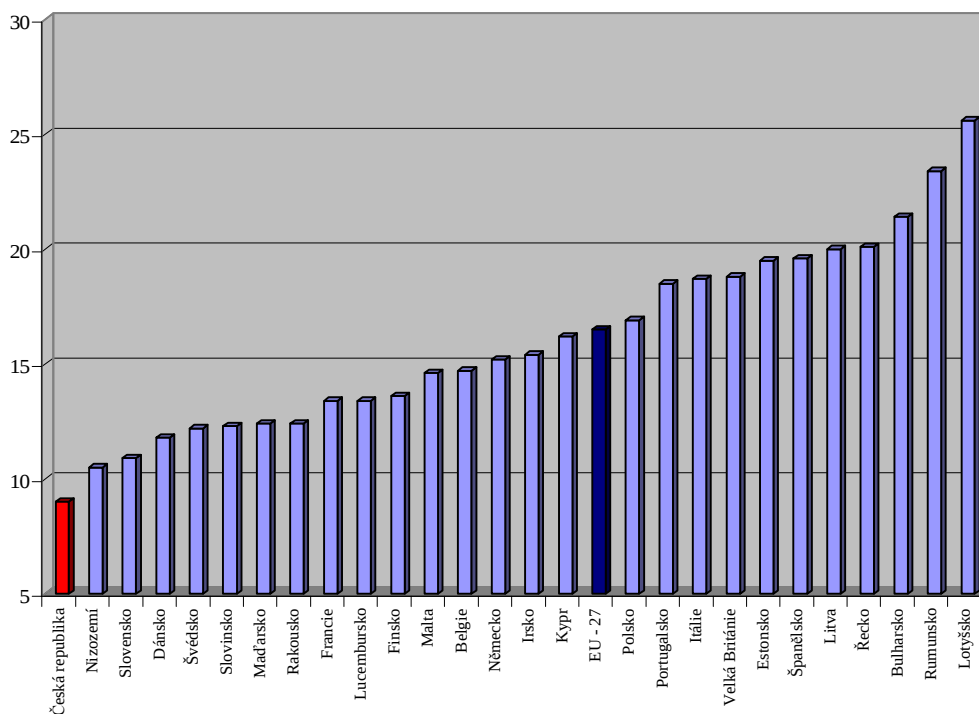
Nerovnost v rozdělení příjmů⁴³ v roce 2008:



Eurostat, 2010

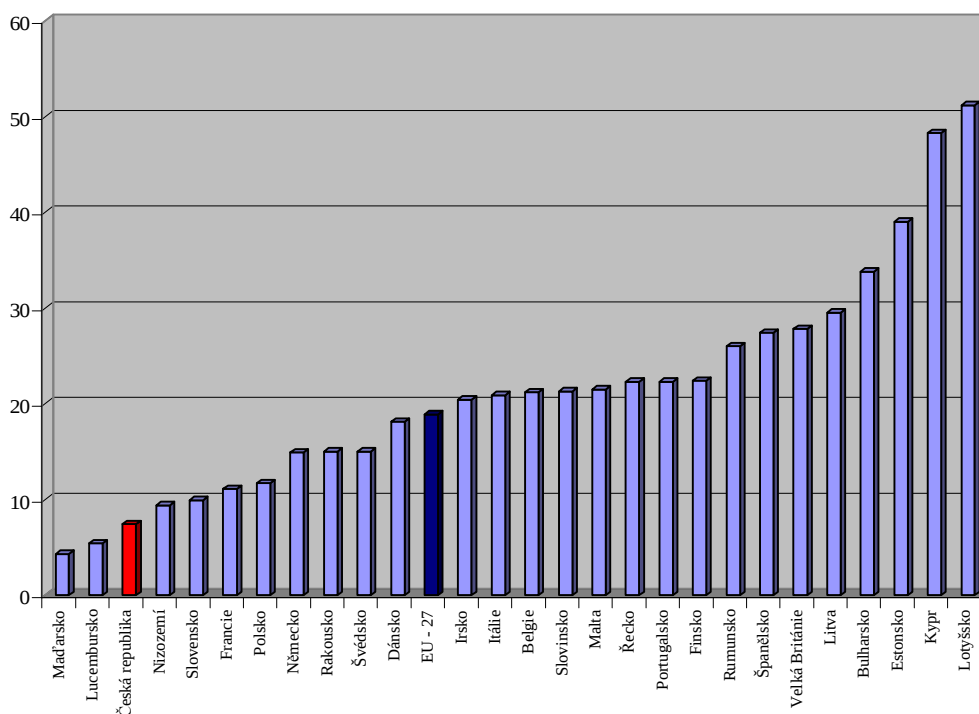
⁴³ Poměr objemu příjmů připadajících na 20 % osob s nejvyššími příjmy (horní kvintil) k objemu příjmů připadajících na 20 % osob s nejnižšími příjmy (dolní kvintil). Příjmem se rozumí ekvivalizovaný disponibilní příjem.

Míra rizika chudoby po sociálních dávkách v roce 2008:



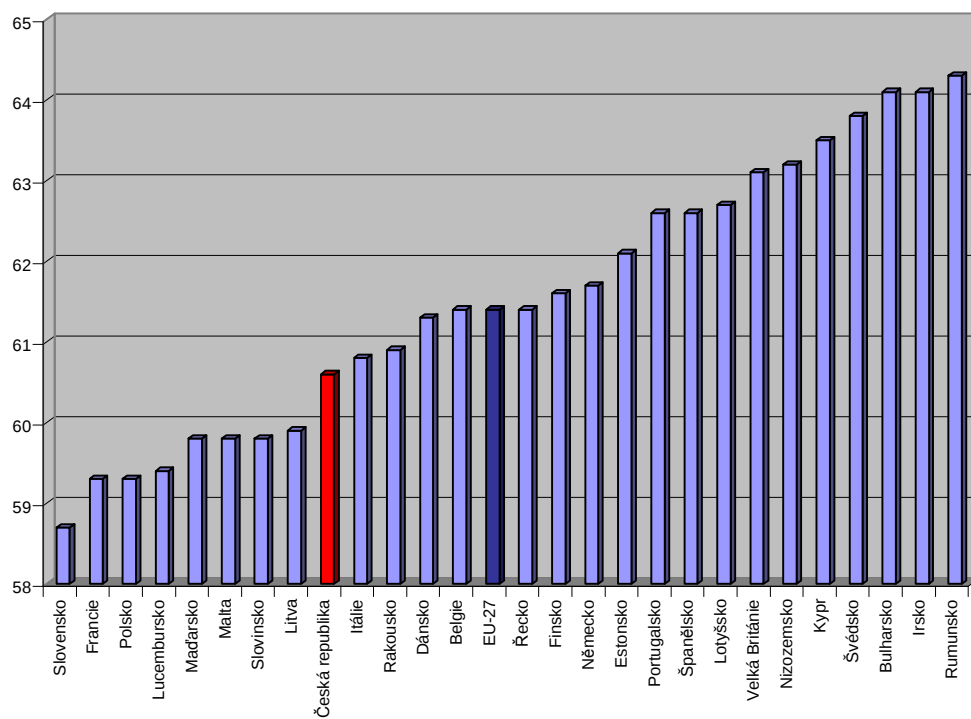
Eurostat, 2010

Míra rizika chudoby osob ve věku 65 let a více v roce 2008:



Eurostat, 2010

Průměrný věk odchodu do důchodu v roce 2008⁴⁴:



Eurostat, 2010

* * *

⁴⁴ Ukazatel udává průměrný věk, ve kterém ekonomicky aktivní osoby definitivně opouštějí pracovní trh, a je založen na výběrovém šetření pracovních sil; šetření pokrývá veškerou populaci žijící v soukromých domácnostech.