

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu regionálního rozvoje, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti

KOM(2004)492 v konečném znění – 2004/0163 (AVC)

(2005/C 255/16)

Dne 21. prosince 2004 se Rada, v souladu s článkem 262 Smlouvy zakládající Evropské společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, jež nesla odpovědnost za přípravné práce Výboru k tomuto tématu, přijala své stanovisko dne 18. března 2005 (zpravodajem byl pan Malosse).

Evropský hospodářský a sociální výbor schválil následující stanovisko na svém 416. plenárním zasedání dne 6. a 7. dubna 2005 (zasedání dne 6. dubna 2005) 126 hlasy pro, 3 hlasy proti a 7 členů se zdrželo hlasování.

1. Úvod

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor se mnohokrát velmi zřetelně vyjádřil ve prospěch politiky „hospodářské, sociální a územní soudržnosti“ v souladu s formulací přijatou Ústavní smlouvou. Ve svém stanovisku k finančním perspektivám 2007-2013⁽¹⁾ EHSV opětovně vyjadřuje svoji podporu soudržnosti a jmenovitě žádá, aby bylo na strukturální politiku a fondy soudržnosti přiděleno více rozpočtových prostředků, především s ohledem na vliv nových a budoucích členských států tak, aby nedošlo k penalizaci nejméně rozvinutých zemí a regionů evropské patnáctky.

1.2 Předkládaný návrh určuje tón a rámec plánování, které by mohlo být přijato na období 2007-2013. Návrh přichází v polovině současného plánovacího období strukturálních fondů, jehož hodnocení není ještě dostatečně známo a analyzováno, především s ohledem na realizaci strukturálních projektů v nových členských zemích.

1.2.1 Za daných podmínek vytváří toto plánování všeobecný technický a finanční rámec, jehož hlavní principy se zdají být zřetelně určeny, ale jehož přesné modalities aplikace, jakož i rozpočtové důsledky musí být ještě důkladně projednány, především mezi členskými státy. Je třeba rovněž zdůraznit, že během období 2007-2013 dojde k dalšímu rozšíření Unie, jmenovitě v roce 2007 o dvě země, Bulharsko a Rumunsko, které by vzhledem ke své hospodářské a sociální situaci měly plně těžit z politiky soudržnosti.

1.3 Komise ve svém návrhu zamýšlí zachovat klíčové principy politiky soudržnosti, tedy plánování, partnerství, spolufinancování a hodnocení, přitom ale oznamuje, že chce přenechat větší část odpovědnosti členským státům a místním samosprávám, a rovněž zjednodušit postupy a vytvořit „jasné a striktnější“ kontrolní mechanismy.

1.4 Právě k tématu budoucnosti politiky soudržnosti formuloval EHSV za poslední 4 roky více než 70 návrhů obsažených v nejméně 12 stanoviscích⁽²⁾. Komise požádala o průzkumné stanovisko k realizaci partnerství⁽³⁾ a předsednictví Rady si rovněž vyžádalo stanovisko EHSV⁽⁴⁾ v roce 2003, v rámci příprav na neformální setkání Rady ministrů odpovědných za politiku soudržnosti, konaného 20. října 2003 v Římě. EHSV ve svých četných stanoviscích formuloval často velmi pokrokové návrhy ke zlepšení fungování politiky soudržnosti.

1.5 V celku se dá říct, že Komise s návrhy EHSV zacházela spíše pozitivně, až na zásadní otázku partnerství. Komise vzala na vědomí většinu návrhů EHSV (celkem 39 ze 70 konkrétních

⁽²⁾ Evropská politika přeshraniční spolupráce a zkušenosti s programem INTERREG, Úř. věst. C 155 ze dne 29.05.2001, p.12

Druhá zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti, Úř. věst. C 193 ze dne 7.08.2001, str. 70

Budoucnost politiky soudržnosti v kontextu rozšíření a přechodu na znalostní ekonomiku, Úř. věst. C 241 ze dne 7.10.2002, str. 66

Budoucí strategie pro nejdlehlší regiony Evropské unie, Úř. věst. C 221 ze dne 17.09.2002, str. 37

Budoucnost horských oblastí Evropské unie, Úř. věst. C 61 ze dne 14.03.2003, str. 113,

Přispění politik Společenství hospodářské a sociální soudržnosti, Úř. věst. C 10 ze dne 14.01.2004, str. 92

URBAN 2000 – 2006, Úř. věst. C 133 ze dne 6.06.2003, str. 53

Druhá zpráva o postupu hospodářské a sociální soudržnosti, Úř. věst. C 234 ze dne 30.09.2003, str. 45

Partnerství pro zavádění strukturálních fondů, Úř. věst. C 10 ze dne 14.01.2004, str. 21

Hospodářská a sociální soudržnost: konkurenceschopnost regionů, správa a kooperace, Úř. věst. C 10 ze dne 14.01.2004, str. 88

Evropské metropolitní oblasti: sociálně-hospodářské dopady na budoucnost Evropy, Úř. věst. C 302 ze dne 7.12.2004, str. 101

Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti – nové partnerství pro soudržnost: konvergence, konkurenceschopnost, kooperace, Úř. věst. C 302 ze dne 7.12.2004, str. 60

⁽³⁾ Stanovisko EHSV k „Partnerství pro realizaci strukturálních fondů“, Úř. věst. C 10 ze dne 14. 1. 2004, str. 21.

⁽⁴⁾ Průzkumné stanovisko EHSV k tématu „Hospodářská a sociální soudržnost: regionální konkurenceschopnost, systém řízení a spolupráce“, Úř. věst. C 10 ze dne 14.1.2004, str. 88.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 74 ze dne 23.03.2005, str. 32.

návrhů) a upravila pravidla politiky soudržnosti v souladu s návrhy EHSV (8 případů). Což znamená, že Komise ve valné většině případů (42 z celkových 72) přijala návrhy EHSV.

2. Politika soudržnosti čelí výzvě rozšíření

2.1 Vytvoření mocného celku

2.1.1 Unie rozšířená o 10 nových vstupujících zemí tvoří 3. nejlidnatější celek světa s 455 miliony obyvatel, daleko za Čínou a Indií, ale před Spojenými státy se svými 300 miliony obyvatel a Ruskem se 140 miliony obyvatel. Při HDP 10 bilionů EUR má EU k dispozici třetinu světového bohatství a pětinu světového obchodu, tedy postavení potenciální mocnosti v současném globálním kontextu.

2.1.2 Přesto, že nové státy jsou méně rozvinuté než stávající členské státy, přinášejí s sebou ekonomickou dynamiku (průměrný růst 3,6 % v nových zemích oproti 0,4 % v roce 2003 v zemích evropské patnáctky), která může mít jediné hluboký a pozitivní vliv na konjunkturu a globální dynamiku EU.

2.2. Nové výzvy

2.2.1 Jako každá významná změna či mutace, nový rozměr Evropy si nevyhnutelně vyžádá adaptace institucí, politiky a rozpočtu. Po předchozích 4 rozšířeních EU – 1973 (Spojené království, Irsko, Dánsko), 1981/1986 (Řecko, Španělsko, Portugalsko), 1989 (znovusjednocení Německa), 1995 (Švédsko, Finsko, Rakousko), byly zásadní změny nutné.

2.2.2 Nynější rozšíření, výjimečné počtem příchozích a jejich nízkou hospodářskou úroveň, staví EU před komplex specifických problémů.

2.3 Dynamické hranice

Došlo ke zpochybnění tradičních orientačních bodů EU, ať už povahy zeměpisné, kulturní, náboženské či historické, do té míry, že nadále není možno přesně stanovit nesporné a nedotknutelné hranice Evropy. Nová rozšíření jsou již naplánovaná (Rumunsko, Bulharsko), nebo projednávána (Turecko, Chorvatsko), je třeba rovněž vzít v potaz další možné žádosti o přistoupení. Je nepochybné, že tato dynamika zesílí požadavky na větší soudržnost za předpokladu respektování identity každého.

2.4 Rozdíly v hospodářské úrovni

2.4.1 Všechny 10 zemí přistupujících v roce 2004 má průměrný příjem na obyvatele nižší než 76 % průměru nynějšího Společenství patnácti, měřeno kupní silou. Dvě nově přichodící země (v roce 2007 Bulharsko a Rumunsko) mají ještě větší zpoždění, s hodnotami nižšími než 30 % průměru Společenství. Je tedy nutné, aby Evropská unie zohlednila tuto situaci na úrovni rozpočtu, jmenovitě při projednávání přijetí finančních perspektiv na období 2007-2013.

2.4.2 Nové rozvržení fondů musí pokrýt tyto požadavky a poskytnout Komisi prostředky pro trvalou finanční politiku EU a jejích členských států. Strop 4 % HDP, kterým je omezena přístupová částka k fondům Společenství, se v tomto ohledu jeví jako podmínka zajištění hospodářské účinnosti a stejně tak spravedlnosti. Nicméně integrace nových členských států neodstraňuje existující rozdíly v rozvoji uvnitř bývalé evropské patnáctky. V tomto duchu musí politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti pokrýt celou Unii a mít pro tento účel k dispozici dostatek prostředků.

2.5 Rozporuplné výsledky

2.5.1 Evropské dotace hrály nepopíratelnou roli v redukování rozdílů mezi státy. Ale tento všeobecný kladný vliv by neměl zakrývat četné rezervy, rovněž analýza podmínek realizace politiky soudržnosti nabádá k důkladným reformám.

— Cíl 1 dokázal ve velké míře zredukovat rozdíly mezi členskými státy a mezi regiony, a to přesto, že nedostatek průkazných výsledků v redukování rozdílů uvnitř některých velkých zemí Unie poukazuje na to, jak je nesnadné globálně uspět v politice územní soudržnosti. Kromě toho redukce rozdílů mezi zeměmi je výsledkem jak makroekonomických politik, tak strukturálních zásahů. Co se týče rozdílů mezi regiony, pro které je vliv strukturálních projektů zásadní věcí, nezbyvá než konstatovat, že evropské zásahy nebyly vždy soustředěny na projekty, které by měly opravdu rozhodující pozitivní účinek. Jako hlavní důvod tohoto relativního neúspěchu bývají citovány jak nezažitý zvyk věci konzultovat, tak nedostatečná implikace aktérů občanské společnosti. Tato otázka nabývá dále na důležitosti v kontextu nových členských států, kde jsou citované nedostatky ještě více hmatatelné;

— Cíli 2 lze přičíst tu zásluhu, že umožnil zásahy v mnohých evropských regionech, čímž zajistil Unii dobré zviditelnění a umožnil poměrně úzkou spolupráci s hospodářskými a sociálními složkami, i když v různé míře v jednotlivých členských státech. Nicméně byl Cíl 2 kritizován především za to, o jak skromné částky se jednalo;

- Cíle 3 bylo často využíváno ke spolufinancování národních opatření bez přidané hodnoty či evropského zviditelnění;
- programy iniciativ Společenství a inovační projekty, díky vytváření sítí a poskytování technické asistence, dokázaly přinést skutečnou přidanou hodnotu, a to i přes přehnané byrokratické postupy;
- je známo, že Fond soudržnosti spolu s prostředky Cíle 1 hrál často rozhodující roli ve financování velkých investic.

2.6 Výsledky nabádají k ambiciózní reformě politiky soudržnosti

2.6.1 Celkově je zřejmé, že vliv strukturálních fondů je velmi různorodý na úrovni opatření, ale fondy nemohou být v žádném případě považovány za zázračný lék pro hospodářský rozvoj regionů. Strukturální fondy nejsou žádným „řidičským průkazem“ pro růst, ani pro státy, ani pro způsobilé regiony. Doprovázejí snahy regionálních aktérů a zemí nejméně rozvinutých, ale zůstává riziko, že pokud nejsou priority dobře stanoveny s místními aktéry jako celkem, přinášejí pouze jednotlivá řešení dopadu přírodních či strukturálních nevýhod. Jejich využívání musí být tedy pojato jako vzpruha sloužící realizační strategii uplatňované aktéry rozvoje, za co největší účasti zainteresovaných občanů. Významná část evropských fondů by tedy měla být určena na inovační projekty podporující rozvoj místních kapacit, s cílem zvýšit přitažlivost a konkurenceschopnost regionů, jejichž vývoj zaostává. EU hraje zásadní roli v rozvoji výměn osvědčených postupů mezi zainteresovanými aktéry v této oblasti.

2.6.2 Reforma politiky soudržnosti by měla směřovat k lepší rovnováze mezi nutnými investicemi do infrastruktury a investicemi do lidských zdrojů, v současné době nedostatečně podporovanými, a které však mají zásadní význam pro posílení potenciálu regionů, jejichž vývoj zaostává.

2.6.3 Snaha o vyšší efektivnost a o lepší kvalitu jsou tedy nevyhnutelné proto, aby evropští občané přijali a podpořili politiku soudržnosti, která bude ambiciózní a bližší regionům.

2.7 Profil nové politiky soudržnosti

2.7.1 V tomto kontextu by měl návrh Komise o politice soudržnosti odpovídat na jedné straně potřebám území soudržnosti Unie rozšířené na 25 států a na druhé straně přispívat k hlavním cílům Unie, jimiž jsou konkurenceschopnost v hospodářství založeném na znalostech, snaze o plnou zaměstnanost a trvalý rozvoj.

3. Návrh nařízení být v souladu s cíli ambiciózní reformy

3.1 Nové cíle návrhu nařízení

3.1.1 **Nový Cíl 1 Konvergence, slučující současný Cíl 1 strukturálních fondů a Fond soudržnosti.** Zdroje přidělené na statistické postupné vyřazování (phasing out) by byly rovněž zahrnuty do tohoto cíle.

3.1.1.1 Způsobilá území: regiony s HDP na obyvatele menším než 75 % průměru Společenství, tak zvané „státy soudržnosti“, tedy ty s hrubým národním příjmem menším než 90 % průměru Společenství, regiony způsobilé pro současný Cíl 1, jež z něj budou vyřazeny kvůli statistickému dopadu rozšíření, dodatečné dotace pro nejbližší regiony.

3.1.1.2 Finanční aspekty: celkový finanční objem: 78 % rozpočtu určeného na politiku soudržnosti (v souladu s finančními perspektivami 2007-2013); podpora programů nového Cíle 1 fondy FEDER, Evropským sociálním fondem, Fondem soudržnosti.

3.1.1.3 Hlavní dotované oblasti:

- z fondu FEDER: výzkum a technologický rozvoj (R&TD), inovace a podnikání, informační společnost: v místním měřítku rozvoj obsahů, služeb a aplikací, životní prostředí, cestovní ruch, energie, přímá pomoc investicím malých a středních podniků přispívajících k tvorbě a udržení pracovních míst,
- z Evropského sociálního fondu: zvětšit adaptabilitu podniků a zaměstnanců, zlepšit investice do lidského kapitálu,
- z Fondu soudržnosti: transevropské dopravní sítě, ochrana životního prostředí, oblasti přispívající k trvalému rozvoji a obsahující environmentální rozměr.

3.1.2 **Nový Cíl 2 určený na regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost,** slučující současný Cíl 2, regiony se strukturálními problémy, a Cíl 3, zaměstnanost-vzdělání.

3.1.2.1 Byly vytyčeny dva intervenční směry:

- **regionální konkurenceschopnost,** a to cestou regionálních programů dotovaných pouze z fondu FEDER. Cílem je nalézat řešení problémů, kterým čelí městské a venkovské oblasti ve sféře hospodářské restrukturalizace a regiony trpící strukturálními nebo přírodními nevýhodami, především ostrovy a oblasti se slabým osídlením,

— **zaměstnanost**, a to cestou národních programů dotovaných výlučně z Evropského sociálního fondu. Jde o to podporovat takovou politiku, jež si klade za cíl plnou zaměstnanost, kvalitu, produktivitu a rovněž sociální začleňování.

Tento cíl zůstává v souladu se strategií přijatou Evropskou radou v Lisabonu: posílit zaměstnanost, hospodářskou reformu a sociální soudržnost v rámci hospodářství založeného na znalostech a směřujícího k trvalému rozvoji.

3.1.2.2 Tento cíl se týká všech území, která nespádají pod nový Cíl 1.

3.1.2.3 Finanční aspekty: celkový finanční objem: 18 % rozpočtu určeného na politiku soudržnosti (v souladu s finančními perspektivami 2007-2013). Celkový finanční objem bude rozdělen na dvě poloviny mezi oba intervenční směry.

3.1.2.4 Hlavní dotované oblasti:

- z fondu FEDER: na jedné straně, inovace a hospodářství založené na znalostech, přístup ke službám obecného hospodářského zájmu v dopravě a telekomunikacích, usnadnění přístupu malých a středních podniků k informačním a komunikačním technologiím, na druhé straně životní prostředí a prevence rizik,
- z Evropského sociálního fondu: zlepšení adaptability podniků a zaměstnanců.

3.1.3 **Nový Cíl 3 Evropská územní spolupráce**, zaměřený na spolupráci mezi regiony a v evropském měřítku, který by nahradil stávající program iniciativy Společenství Interreg.

3.1.3.1 Cíl se týká následujících území: členské státy a regiony navrhnou oblasti nadnárodní spolupráce na bázi 13 současných oblastí spolupráce INTERREG III B. Komise pak rozhodne o oblastech spolupráce společně s členskými státy a regiony. Způsobilé projekty: stejného typu jako projekty INTERREG III B, s důrazem na priority z Lisabonu a z Göteborgu. Podpora sítí spolupráce mezi regiony. Týká se celého území EU.

3.1.3.2 Finanční aspekty: celkový finanční objem: 4 % rozpočtu určeného na politiku soudržnosti (v souladu s finančními perspektivami 2007-2013). Týká se: fondu FEDER.

3.1.3.3 Hlavní dotované oblasti: tento cíl se soustředí na 3 typy územní spolupráce:

- **přeshraniční spolupráce**: rozvoj podnikatelství, malých a středních podniků, jakož i cestovního ruchu, redukování vlivu okrajového postavení díky lepšímu přístupu ke službám a sítím dopravním, informačním a komunikačním,

- **nadnárodní spolupráce**: zlepšení dostupnosti, výzkum a technologický rozvoj,

- **podpora sítí spolupráce mezi regiony**: inovace a hospodářství založené na znalostech, životní prostředí a prevence rizik, městská dimenze.

3.2 Globální přístup k politice soudržnosti

3.2.1 Politika soudržnosti ve své strategické složce týkající se pomoci a podpory „harmonického globálního rozvoje Společenství jako celku“ jmenovitě „snahou o zmenšování rozdílů mezi stupni rozvoje různých regionů“ představuje specifika, která z ní činí prioritní cíl vyjednávání, a to především v rámci nových jednání o rozpočtu.

3.2.2 V tomto kontextu bude politika soudržnosti hrát zásadní roli vůči novým a budoucím členským státům. Jejich hospodářské zaostávání a zastaralost jejich infrastruktur jsou dnes dobře známou realitou, která plně ospravedlňuje uplatňování politiky soudržnosti od okamžiku jejich vstupu do Unie.

3.2.3 Naproti tomu je třeba mít na zřeteli, že pro stávající členské státy zůstává politika soudržnosti nadále velmi důležitou. V prvé řadě, napojení regionů Cíle 1 na politiku soudržnosti je významným politickým krokem. Dále pak stále existují regiony, které v současné době těží z politiky soudržnosti a budou z ní zřejmě v budoucnu vyčleněny, jež však nadále zakoušejí velké interní těžkosti způsobené slabou územní soudržností.

3.2.3.1 Třetí zpráva o soudržnosti zřetelně ukázala, že pokud byly rozdíly mezi státy částečně absorbovány, rozdíly mezi regiony uvnitř jedné země přetrvávají a dokonce se v některých zemích prohlubují, což pouze potvrzuje realitu strukturálních a přírodních znevýhodnění. Tyto nerovnosti mohly být daleko větší bez zásahu strukturální politiky a politiky soudržnosti, protože existuje jasná tendence k polarizaci ekonomického rozvoje do nejbohatších oblastí.

3.2.4 Konečně, zdá se být zcela na místě implikovat regiony všech členských zemí, v souladu s cílem dosáhnout větší účasti občanů na evropské integraci. Považujeme za důležité zdůraznit politický význam těchto zdrojů, jež tvoří komunikační spojení pro EU. EU bývá četnými pozorovateli vnímána jako vzdálená a jako zdroj omezení, naproti tomu evropské dotace jsou prostředkem politiky přibližování.

3.2.5 Navíc, v souladu se Smlouvou zakládající Ústavu pro Evropu, je územní soudržnost zásadním principem činnosti Unie. Následkem toho mají strukturální nástroje ve službách této politiky být schopny zasahovat jménem Unie a mají tedy nějakým způsobem mobilizovat zdroje všech zemí Unie, jak z hlediska finančního, ve jménu solidarity Společenství, tak z hlediska nápadů, pracovních zkušeností a projektů. Evropské zviditelnění činnosti strukturálních fondů je tedy věcí zásadní,

stejně jako zajištění jisté přidané evropské hodnoty každému projektu, nejen penězi, ale společnými strategiemi, výměnami, spoluprací a přenosem pracovních zkušeností, které Unie přinese.

3.3 Posílení účasti hospodářských a sociálních aktérů

3.3.1 Komise se neřídila souborem doporučení, která jí EHSV dal ve svém průzkumném stanovisku⁽⁵⁾, o posílení role hospodářských a sociálních partnerů: hlasovací právo v přípravných a kontrolních orgánech, technické zabezpečení, pečlivý výběr partnerů, upřesnění role kontrolních výborů. EHSV je překvapen slabinami obsaženými v návrhu Evropské komise, který neodpovídá politickým závazkům přijatým za účelem posílení partnerství. EHSV s politováním konstatuje, že Evropské komisi chyběla v této oblasti politická odvaha přesto, že účinnost politiky soudržnosti závisí z velké míry na účasti hospodářských a sociálních aktérů, a rovněž dalších relevantních organizací občanské společnosti. EHSV je toho názoru, že tento nedostatek je v rozporu s principy participativní demokracie proklamovanými Ústavní smlouvou. Vzhledem k existující propasti mezi institucemi a občany se právě zde naskytá konkrétní příležitost lépe zareagovat na očekávání občanské společnosti. čekávání občanské společnosti. Zkušenosti se skutečným konzultováním hospodářských a sociálních hnutí (jako např. v Severním Irsku) prokázaly všeobecnou prospěšnost jak pro kvalitu tak pro účinnost projektů a Komise by tedy měla aktivnějším způsobem podporovat účinné fungování partnerství.

3.3.1.1 Stížnosti na nedostatečnou participaci ve strukturální politice jsou stále častější, což má negativní vliv na zviditelnění, transparentnost a účinnost politiky soudržnosti. EHSV se pozastavuje nad narůstajícím počtem stížností týkajících se nedostatečného partnerství, pocházejících především od organizací občanské společnosti nových členských států. V tomto ohledu EHSV navrhuje vytvoření národních a regionálních hospodářských a sociálních rad nebo podobných organizací, jež by samostatným způsobem zajišťovaly transparentní a otevřený proces konzultací a kontroly.

3.3.1.2 Stojí za povšimnutí, že Komise mlčí a nevyslovuje žádná hodnocení týkající se zásadního principu účasti hospodářských a sociálních partnerů a rovněž dalších relevantních organizací občanské společnosti. Vzhledem k nedostatečně definovaným pravidlům a normám, jak na úrovni Společenství, tak na úrovni národní, není ve všech etapách uplatňování strukturálních fondů zajištěna přítomnost sociálních partnerů.

3.3.1.3 Evropská komise by měla trvat na posílení schopností místních a regionálních aktérů, územních samospráv a aktérů občanské společnosti. Je s podivem, že se nařízení

fondů FEDER a FEADER zmiňují pouze o posílení administrativních schopností s cílem dobrého systému řízení přesto, že Komise ve své *Bílé knize o systému řízení*⁽⁶⁾ zdůraznila, že v tomto směru nese občanská společnost zásadní odpovědnost. EHSV jmenovitě žádá, aby byly pro každý program určeny prvky posílení schopností místních a regionálních hospodářských a sociálních aktérů, jako je tomu v návrhu nařízení Evropského sociálního fondu ve výši 2 %, s vyššími částkami, minimálně 5 % v každém programu, a aby hospodářské a sociální organizace byly jmenovitě učiněny způsobilými přijmout opatření technického zabezpečení (článek 43).

3.3.1.4 Kvalita partnerství je pro EHSV základním prvkem zavádění a hodnocení politiky soudržnosti. EHSV tedy žádá Komisi, aby připravila zprávu o vytvoření partnerství a nabízí svou podporu, jejímž cílem bude shromáždění názorů organizačních občanské společnosti. EHSV žádá Evropský parlament, aby zvažil návrhy nařízení ve světle ustanovení o partnerství, jejichž chabost svědčí o nedostatečné zainteresovanosti ze strany orgánů Společenství.

3.4 Změna cílů na evropské úrovni

3.4.1 EHSV schvaluje návrh Komise postavit politiku soudržnosti na roveň hlavním strategickým cílům Evropské unie, jmenovitě procesům z Cardiffu, Lucemburku, Lisabonu a Göteborgu. Závazky Evropské charty malých podniků, jakož i úvahy o kvalitě veřejných služeb, potvrzené v Barceloně, musí být rovněž zahrnuty do debaty o cílech. EHSV souhlasí se zavedením povinných pravidel zahrnujících politické priority Unie a vytvořených ve spolupráci s členskými zeměmi, Výborem regionů a Evropským hospodářským a sociálním výborem.

3.4.2 EHSV by ocenil, kdyby hlavní směry byly v návrhu nařízení blíže specifikovány. Jako klíčové, záměrně zvolené cíle se tedy jasněji rýsují výchova, vzdělání, nástroje společnosti založené na znalostech a trvalý rozvoj.

3.4.3 Základní infrastruktura, nezbytná pro nejméně rozvinuté regiony k překonání jejich nevýhodného postavení, musí obsáhnout jak o dopravu, tak vzdělávací a výzkumné ústavy, jakož i infrastrukturu spojenou se zlepšením životního prostředí.

3.4.4 Pro regiony s přirozeným znevýhodněním bylo by vhodné vytvořit trvalou podporu, aby byla zajištěna rovnoprávnost šancí a kontinuita evropského území.

⁽⁵⁾ Stanovisko EHSV k „Partnerství pro realizaci strukturálních fondů“, Úř. věst. C 10 ze dne 14. 1. 2004, str. 21.

⁽⁶⁾ Bílá kniha o evropském systému řízení, KOM(2001) 428 v konečném znění

3.4.5 V oblasti pomoci podnikům se EHSV domnívá, že je potřeba zamezit porušování hospodářské soutěže a konstatuje, že tato pomoc bývá zřídka účinná z důvodu příliš dlouhých přidělovacích lhůt. EHSV má za to, že by se mělo úsilí soustředit spíše na vytváření příznivého prostředí pro rozvoj podniků (vzdělání, infrastruktury, kolektivní akce). Co se týče pomoci, a s výše uvedenými výhradami, EHSV schvaluje přiznání přednosti malým a středním podnikům, jakož i lhůtu 7 let, na niž se podnik, jež obdržel dotace, musí zavázat, že udrží umístění své investice.

3.4.6 EHSV vyzdvihuje důležitost posílení výzkumných a inovačních kapacit jako hybných sil místního vývoje, které jsou v souladu s cíli z Lisabonu, stejně jako výchova a vzdělání. Závěry Evropského summitu v Lisabonu předvídají skutečné posílení kapacit vzdělávání, jak základního, tak stálého celoživotního kvalifikačního vzdělávání.

3.4.7 Politika soudržnosti by měla rovněž podporovat posílení zdravotnických infrastruktur v regionech, jejichž vývoj nejvíce zaostává a rovněž přispívat k odstraňování příčin vyloučení. V této věci by propagace úspěšných zkušeností po celé Unii mohla představovat významný přínos pro Společenství. V tomto rámci by měla být speciální pozornost věnována okrajovým skupinám, jako přistěhovalcům a etnickým menšinám bez zaměstnání a bez přístupu ke vzdělání. Namísto subvencí, zřídka skutečně účinných, by měla být věnována pozornost přenosu zkušeností o metodách, jež prokázaly svou účinnost, a rovněž podpoře šíření úspěšných zkušeností.

3.4.8 Ve specifické otázce problematiky sociálního začlenění je EHSV toho názoru, že je důležité, aby byl princip nediskriminace uznáván horizontálně v aktivitách dotovaných strukturálními fondy, tak by strukturální fondy nevedly k vytváření dalších překážek v přístupu handicapovaným osobám. Vzhledem k tomu, že strukturální fondy jsou základním nástrojem redukování a zmírňování sociálního odloučení a boje proti diskriminaci handicapovaných osob, členské státy a Komise musí jednat tak, aby byly strukturální fondy využívány jako hospodářský nástroj, za účelem:

- zlepšování přístupu k zaměstnání žadatelům o práci a zvyšování účasti na pracovním trhu,
- posílení sociálního začleňování a boje proti diskriminaci,
- provedení reforem v oblasti zaměstnanosti, především ve prospěch handicapovaných osob.

3.4.8.1 Současné návrhy Komise dostatečně nezohledňují sociální složku. Strukturální fondy, a především Evropský sociální fond, musí být nástrojem pro zaměstnanost, ale také pro evropskou strategii sociálního začleňování tak, že podpoří rozvoj trhů práce specificky zaměřených na tento účel.

3.4.9 Bylo by rovněž potřeba zahrnout mezi cíle koncept vnitřního rozvoje, jehož podmínkou je co možná nejpodrobnější znalost jednotlivých území, což předpokládá pozorovací nástroje včleňující komplex aktérů do rámce místního partnerství. Situace ve velkých metropolích si zaslouží obzvláštní pozornost, jak bylo řečeno ve stanovisku z vlastní iniciativy nedávno přijatém EHSV (7)

3.4.10 Je důležité, aby nařízení předvídalo postupy pro podporování inovace v činnosti jak na úrovni metod, tak pro zamýšlené typy operací. V tomto směru musí EU hrát zásadní roli v podporování a rozšiřování inovací v oblasti politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, přinášet skutečnou přidanou evropskou hodnotu projektům plánovaným a realizovaným v místním, regionálním, národním a mezinárodním měřítku.

3.5 Začlenění procedur do evropské dynamiky

3.5.1 Evropské procedury během let začaly upřednostňovat složitost, což postupně vedlo k přílišné komplexnosti postupů, snížení průhlednosti a znesnadnění přístupu. Již nyní je možno pozorovat stejné nedostatky v kandidátských zemích při realizaci předvstupní pomoci. V prezentaci, realizaci a řídicích mechanismech strukturálních fondů jsou zásadními požadavky jednoduchost, vyhledávání kratších postupů a vyřizování termínů v souladu s požadavky projektů.

3.5.2 V oblasti zjednodušování procedur by tedy mělo dojít k radikálním změnám. Není výjimkou, že jsou národní pravidla přidána k požadavkům pravidel Společenství, což vytváří problémy, které jsou někdy těžko překonatelné v rámci přeshraničních nebo nadnárodních projektů. V tomto směru je EHSV velmi znepokojen návrhem Komise, který stanovuje, že kritéria způsobilosti mají být stanovována na národní úrovni, s výjimkou Cíle 3 anebo v případě, že dotyčný členský stát podá odpovídající žádost, a klade si otázku, čím je návrh motivován. EHSV žádá vytvoření společného základního souboru kritérií způsobilosti, aby byl zachován koherentní charakter této politiky.

3.5.3 **Výběr způsobilých regionů:** EHSV zásadně nesouhlasí s tím, aby Komise přenechala členským státům výběr regionů, které mohou využívat dotací ze strukturálních fondů. EHSV má za to, že tento výběr musí probíhat za účasti členského státu a Komise. V tomto ohledu by měla být věnována zvláštní pozornost regionům se strukturálním nebo přírodním znevýhodněním, v jejichž případě by bylo vhodné, aby Komise byla velmi úzce zapojena do jejich výběru a zajistila tak rovnoprávné zacházení v evropském měřítku. Například by nebylo správné, kdyby byl nějaký ostrov prohlášen v jedné zemi za

(7) Stanovisko z vlastní iniciativy EHSV o „Metropolitních oblastech: socioekonomické implikace pro budoucnost Evropy“, Úř. věst. C ze dne 7.12.2004, str. 101.

způsobit a sousední ostrov se stejnými charakteristickými rysy v jiném členském státě za nezpůsobit. Občané by si pak mohli oprávněně klást otázku, jak to vlastně s tou evropskou dimenzí a soudržností je.

3.5.4. Definování priorit: Bylo by rovněž vhodné, aby v tomto ohledu byla role Evropské unie posílena tak, aby bylo možné využívat fondy jako hybnou sílu k urychlení opatření figurujících mezi prioritami EU, jmenovitě lisabonské strategie a velkých evropských sítí.

3.5.4.1 V každém případě půjde o to udržet co nejvyšší bdělost a zabránit stále existujícímu riziku opětné nacionalizace politik strukturálních fondů. Metody realizace by v žádném případě neměly oslabit, ale naopak posílit evropský rozměr.

3.5.4.2 Celkem vzato vykazuje dokument Komise o všeobecných ustanoveních týkajících se tří fondů velké ambice. Když uvážíme celkový objem aspektů výzkumu, inovace, investic do vzdělání, informační společnosti, investic do dopravy, životního prostředí, bez toho, že by byly určeny priority, existuje riziko, že nebude možné program uskutečnit, protože prostředky nebudou odpovídat požadavkům.

3.5.4.3 EHSV se domnívá, že je nutné v textu zdůraznit odkazy na priority, jež budou definovány pomocí obsahů a odůvodnění. Toto doporučení bude převzato a rozvinuto ve specifických stanoviscích vypracovaných v rámci každého fondu.

3.5.5. Spolupráce mezi členskými státy, regiony a aktéry občanské společnosti: EHSV lituje toho, že vytvořené opatření zpětně přesouvá strategii a akční prostředky na členské státy. Byly již dostatečně zdůrazněny možnosti jak uvést do chodu spolupráci sdružující více členských států, což by byl prvek zásadní důležitosti v rámci lisabonské strategie (inovace, vzdělání, velké sítě, šíření znalostí). Bylo by rovněž třeba podněcovat a usnadnit podmínky přístupu k prostředkům nutným pro rozvoj přeshraniční spolupráce a ve větším měřítku mezi členskými státy.

3.5.5.1 Vzhledem k naléhavosti a nutnosti vytvoření jednotného evropského nástroje, upravujícího spolupráci mezi regiony a členskými státy, EHSV s nadšením vítá vytvoření Evropských skupin přeshraniční spolupráce.

3.5.5.2 Je přitom možné si položit otázku, zda by v praxi tento nástroj, zaměřený výlučně na přeshraniční spolupráci, neměl být předmětem přesnějšího popisu, jmenovitě co se týče požadavků řízení projektů spadajících do každého typu spolupráce. Tato obava je převzata a rozvinuta ve specifickém stanovisku k Evropským skupinám přeshraniční spolupráce.

3.5.6. Veřejné a soukromé partnerství: Ve svém průzkumném stanovisku k partnerství pro využívání strukturálních

ních fondů doporučuje Výbor posílit partnerství veřejné a soukromé jako faktor úspěchu projektů sadou opatření v oblasti legitimacy, koordinace, efektivita a transparence. V tomto směru si Výbor klade otázku, jaké důsledky přinese změna míry spolufinancování uskutečněná Komisí, která se bude moci opírat pouze o veřejné výdaje. Nepovede trvání na tomto požadavku v konečném důsledku k redukci, či přímo ke zrušení soukromé složky partnerství, což by nebylo v souladu s vůlí podněcovat účast soukromého sektoru. **EHSV žádá, aby Evropská komise provedla předběžnou analýzu dopadu tohoto nového opatření. EHSV rovněž žádá, aby se toto pravidlo v žádném případě neaplikovalo na případy technické asistence ve prospěch hospodářských a sociálních aktérů tak, aby nedošlo ke svázání podpory EU a podpory národních orgánů. Vlastní zdroje organizací by měly sloužit jako základ pro zásahy Evropských strukturálních fondů.**

3.5.7. Jednotný fond: V položce 35 upřesňuje návrh nařízení, že „je třeba zjednodušit plánování a řízení strukturálních fondů očekávaným financováním operačních programů buď fondem FEDER nebo Evropským sociálním fondem“. Tato novinka přesto, že zjednodušuje fungování programů, musí ještě prokázat, že přispěje ke zlepšení koordinace a průhlednosti fondů v regionu. EHSV by dal přednost Jednotnému fondu pro celou politiku soudržnosti, ale Komise upřednostnila jiné řešení.

3.5.8. Národní strategický rámec: Komise navrhuje, aby byl globální strategický dokument pro politiku soudržnosti přijat Radou po obdržení stanoviska Parlamentu, a to před dalším obdobím plánování. Tímto způsobem bude každý členský stát muset připravit politický dokument o rozvojové strategii, který bude projednán s Komisí. EHSV si přeje, aby Evropská komise zajistila koordinaci a státy se dohodly mezi sebou o cílech strategických dokumentů tak, aby existovala skutečná soudržnost v oblasti společných problematik. V národních strategických rámcích by tedy měly být podněcovány úvahy a strategie evropské dimenze, především přeshraniční.

3.5.9. Kontrolní výbor: Z uvedeného je zřejmé, že EHSV nesouhlasí s návrhem učinit účast Evropské komise na schůzích Kontrolních výborů nepovinnou, naopak je toho názoru, že je potřeba občanům zviditelnit činnost EU a posílit roli kontrolních výborů, namísto jejího oslabení a vytvoření dodatečné procedury. Za nepřítomnosti Komise budou hospodářští a sociální partneři, a rovněž další relevantní organizace občanské společnosti ponechání sami tvář v tvář administrativě, zatímco očekávají od Komise, že bude bdít nad principem partnerství.

3.5.10 Adicionalita (doplňkovost): EHSV souhlasí s principem adicionality za předpokladu, že bude správně aplikován pružným způsobem, tedy v rámci cílů a programů, a ne projekt po projektu.

3.5.11. Úprava míry účasti: EHSV podporuje návrhy, jež se snaží upravit míru účasti podle geografických znevýhodnění dotyčných regionů. Navrhuje prozkoumat možnost sčítání zvýšených příspěvků v důsledku kumulace znevýhodnění (např. řídké osídlené ostrovy s venkovskými a horskými oblastmi). Výbor si přeje zdůraznit, že tyto regiony, charakteristické nízkou hustotou obyvatel, vzhledem ke svým permanentním přírodním znevýhodněním stále spadají do prioritních cílů strukturální politiky. „Regionální politika, stejně jako politika rozvoje venkova, musí mít na zřeteli tento aspekt v modalitách svého uplatňování, především tím, že na kompenzaci podobných omezení poskytne vyšší míru spolufinancování“⁽⁸⁾.

3.5.12 Účinnější decentralizované řízení: EHSV se domnívá, že permanentní přidělení odpovědnosti členskými státy a místními autoritám je jednak příliš riskantní, jednak velmi ubírá na průhlednosti činnosti EU. Navrhuje tedy vytvoření výkonných agentur s dočasnými misemi, a to především v kandidátských zemích. Jedním z jejich úkolů by mohlo být porovnávání nejlepších výkonů a největších úspěchů, dále pak podpora jejich šíření. V každém případě by činnost EU měla být pro občana viditelnější a snadněji identifikovatelná. Spíše než vyvěšování plakátů se symboly a většinou nepříliš známými zkratkami evropských nástrojů by zviditelnění EU podstatně více prospěla přítomnost konkrétních zástupců Unie nebo místních orgánů jednajících jejich jménem.

3.5.13 Podpora metod globálních subvencí: EHSV je potěšen tím, že návrh nařízení potvrzuje proceduru globálních subvencí přidělovaných orgánům v terénu. Tato metoda je opravdu dokonale přizpůsobená, především pro činnost ve prospěch mikropodniků. Výbor je potěšen tím, že Komise vzala na vědomí jeho žádost, jejímž účelem bylo zpružnění pravidel přidělování globálních subvencí. Lituje však, že nebyl přijat jeho návrh na stanovení minimálního prahu subvencí přidělovaných touto formou ve výši 15 % z celkového objemu subvencí přesto, že jeho účinnost byla prokázána. Výbor tedy opakuje svoji žádost.

3.5.14 EU se musí všemi možnými způsoby co nejvíce zviditelnit, aby dodala svým intervencím evropský rozměr. Jde o to cestou evropských partnerství rozvinout priority a metody, které umožní větší účinnost. Úspěch politiky soudržnosti nespočívá ani tak v částkách vyplacených z fondů, jako spíše v definování priorit a v kvalitě metod práce. Solidarita má smysl jedině v případě, že je prováděna spoluprací.

⁽⁸⁾ Stanovisko EHSV k tématu „2. pilíř SZP: perspektivy úpravy politiky rozvoje venkovských oblastí (reakce na konferenci v Salcburku)“, Úř. věst. C 302 ze dne 7.12.2004, str. 53.

3.5.15 Hodnocení: Co se týče hodnocení programů, EHSV trvá na tom, že se musí jednat především o kvalitativní hodnocení vlivu programů, spíše než o účetní a správní záležitost, jak tomu většinou je nyní. Do tohoto hodnocení musí být na prvním místě zapojeni aktéři občanské společnosti.

3.5.16 V projektu nařízení se praví, že členské státy jsou odpovědné za to, aby „zajistily dostatečné lidské zdroje a odpovídající finanční prostředky k provádění kontroly“, ale musí navíc vypracovat „v rámci cíle konvergence plán hodnocení za účelem zlepšení řízení operačních programů a jejich kapacity provádět hodnocení“ (čl. 46.1). Je jedna věc, když Komise dá členským státům povinnost zajistit kontrolu provádění programů. Souběžně s tím by Komise měla zaujmout silnou pozici a trvat na permanentní kontrole využívání strukturálních fondů a fondů soudržnosti v členských státech. S ohledem na často konstatované nedostatky má EHSV za to, že pokud se Komise zproští svého závazku provádět hodnocení, dojde nepochybně k situacím, které budou ke škodě zájmům všech zúčastněných.

3.5.17 Zrušení nevyužitých dotací: EHSV pochybuje o užitečnosti pravidla „N+2“, podle kterého dochází ke zrušení dotací, jež nebyly čerpány během dvou let od data předběžného naplánování. Zkušenost ukázala, že národní autority, aby unikly tomuto pravidlu, podléhají pokušení činit uspěchaná rozhodnutí o pochybných projektech, někdy dokonce s tichým souhlasem Evropské komise. EHSV se domnívá, že by mělo být pravidlem, a to jediným trvalým pravidlem, že EU přísně ohodnotí každý projekt s ohledem na stanovené cíle. EHSV potvrzuje nutnost bdít nad opětovným uváděním do oběhu částek nevyužitých v požadovaných termínech, což je lepší, než dopustit uspěchané a povrchní využití způsobené hrozícím ukončením mandátu.

3.5.18 Kromě toho existuje několik zpráv Evropského účetního dvora potvrzujících, že členské státy nejsou schopny využívat přidělené fondy. V budoucnosti bude pozornost soustředěna na nové členské státy. Bude vhodné vzít tyto údaje na vědomí a učinit odpovídající nápravná opatření.

3.5.19 Nový orgán auditu: Vedle dvou již existujících orgánů, řídicího orgánu (čl. 59) a orgánu odpovědného za vydávání potvrzení (čl. 60), by vytvořením nového orgánu auditu došlo k posílení kontrolních struktur. Návrh nařízení předvídá vytvoření strategie auditu (čl. 61.1 c): „(orgán auditu) předloží Komisi do šesti měsíců po schválení operačního programu strategii auditu, jež stanoví audit provádějící orgány (...), pracovní metodiku, metodu vzorkování (...)“. Navíc bude nutné zavést pro každý operační program výroční stanovisko, svým obsahem blízké prohlášení s konečnou platností. Podle článku 61.1 tedy „(orgán auditu) dodá závěrem operačního programu prohlášení hodnotící platnost žádosti o platbu

konečného zůstatku (...), doplněné o zprávu o konečné kontrole.“ EHSV obnovuje svá doporučení k vytvoření nástrojů auditu a kontroly, zaměřených rovněž na kvalitativní, a ne pouze kvantitativní aspekty plnění programů. Mimo to EHSV znovu s politováním konstatuje závislost programů na národních auditních orgánech, což představuje další zproštění se závazků ze strany Unie. EHSV očekává stanovisko Evropského účetního dvora k tomuto návrhu a přeje si, aby byl Dvůr v každém případě zapojen do jakéhokoli vytvořeného nástroje auditu.

4. Rezerva na výkon a kvalitu, pohotovostní rezerva

4.1 EHSV podporuje návrhy, obsažené ve svém průzkumném stanovisku k tématu „Hospodářská a sociální soudržnost, konkurenceschopnost regionů, systém řízení

a spolupráce“⁽⁹⁾. EHSV se však domnívá, že tato opatření by měla být lépe definována a začleněna do celku, v souladu s návrhy, které již vyslovil, tedy:

- s ohledem na rezervy v kvalitě a výkonu: rozšířit kritéria přidělování o analýzu hospodářského a sociálního vlivu dosažených výsledků, a nezůstat pouze u kvantitativních či správních hledisek. V tomto směru by rovněž bylo důležité přijmout jako kritérium uplatňování lisabonské strategie ve smyslu doporučení, která vyslovil pan Wim KOK;
- vzhledem k pohotovostním rezervám podporuje EHSV návrh Komise pod podmínkou, že se nařízení jasně vysloví pro spolupráci s hospodářskými a sociálními partnery. EHSV trvá na tom, aby zmírňování negativních dopadů hospodářského a sociálního charakteru (rozšíření, globalizace, zavádění nových technologií ...) bylo chápáno jako prioritní cíl strukturálních fondů.

V Bruselu dne 6. dubna 2005.

Předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Úř. věst. C 10, 14.1.2004, s. 88, odstavec 3.8.