

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006

COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Zpravodaj: **pan BARÁTH**

Dne 25. a 27. října 2011 se Evropský parlament a Rada, v souladu s článkem 178 a článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006

COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD).

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. dubna 2012.

Na 480. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 25. a 26. dubna 2012 (jednání dne 25. dubna 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 178 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a zvážené připomínky stanoviska

1.1 Legislativní návrhy pro politiku soudržnosti na období 2014–2020, které Komise přijala 6. října 2011 („balíček soudržnosti“), přinášejí zásadní změny v tom, jak je politika soudržnosti koncipována a prováděna. Prvořadý cíl této politiky a jeden z jejích základních nástrojů, Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), má sloužit k využití investování jako prostředku k dosažení cílů strategie Evropa 2020. Investice EFRR tedy musí být přínosné pro všechny občany EU.

1.2 Je však nutné nepustit ze zřetele pravidla obsažená v návrhu nařízení o obecných ustanoveních týkajících se fondů („nařízení o společných ustanoveních“), z nichž se některá přímo vztahují na EFRR. Na využívání financování z EFRR mají významný dopad tyto obecné aspekty:

— soustředění finančních prostředků na menší počet priorit;

— lepší provázání těchto priorit se strategií Evropa 2020;

— zaměření na výsledky;

— sledování pokroku při plnění dohodnutých cílů;

— širší využívání podmínek;

— zjednodušení způsobů plnění.

Totéž platí pro specifitější ustanovení, např. ta, která podporují využívání integrovanějšího přístupu, či ta, která explicitněji regulují používání finančních nástrojů.

1.3 Je třeba mít také na paměti, že 29. června 2011 Evropská komise předložila návrh víceletého finančního rámce na období 2014–2020, tedy rozpočtu Evropské unie pro nastávající programové období. EHSV rovněž předložil řadu stanovisek k vlastním zdrojům Unie.

1.4 Ve svém stanovisku k tématu Obecná ustanovení o strukturálních fondech ⁽¹⁾ EHSV vyjádřil řadu klíčových názorů na celý „balíček soudržnosti“. Toto stanovisko plně podporuje tyto názory a čerpá z nich se specifickým ohledem na EFRR.

1.4.1 Partnerství

1.4.1.1 EHSV je přesvědčen, že skutečné partnerství, které zapojuje všechny partnery vymezené v čl. 5 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních do přípravy, provádění a následného hodnocení projektů uskutečňovaných v rámci politiky soudržnosti EU, má přímý vliv na jejich úspěch; proto vítá, že v čl. 5 odst. 1 návrhů Komise byli vymezeni různí partneři, a také to, že partnerství se stane povinným aspektem politiky soudržnosti EU.

⁽¹⁾ Obecná ustanovení o strukturálních fondech (Viz strana 30 v tomto čísle Úředního věstníku, zpravodaj: pan Vardakastanis).

1.4.1.2 EHSV s potěšením konstatuje, že provádění Lisabonské smlouvy lze posílit nikoli pouze vyzdvížením evropské identity, ale také prostřednictvím zapojení partnerů vymezených v čl. 5 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních do projektů, což zvýší jejich účinnost.

1.4.1.3 EHSV je velmi znepokojen signály Rady, kde se zdá, že některé členské státy omezují zásadu partnerství; vyzývá Komisi a EP, aby tomu pomohly zamezit.

1.4.1.4 EHSV je toho názoru, že přijetím návrhu nařízení se podpoří zásada subsidiarity, jelikož úkoly EFRR jsou stanoveny ve Smlouvě a politika se provádí v souladu se zásadou sdíleného řízení a při respektování institucionálních pravomocí členských států a regionů.

1.4.2 Podmíněnost

1.4.2.1 EHSV věří, že díky většímu využití podmíněnosti v politice soudržnosti EU bude dosaženo více cílených a skutečných udržitelných výsledků. EHSV se v řadě svých analýz zabýval otázkami souvisejícími s „podmíněností“ provádění, již by měla doprovázet větší účinnost, lepší kvalita a nezbytné zjednodušení.

1.4.2.2 Podmíněnost ex ante by měla být spojena s náležitým prováděním zásady partnerství.

1.4.2.3 EHSV nesouhlasí s makroekonomickou podmíněností tak, jak je v současnosti stanovena, jelikož vysílá nesprávné signály a v konečném důsledku postihuje regiony a občany, kteří nenesou odpovědnost za makroekonomické excesy uskutečněné na celostátní úrovni.

1.4.3 Zjednodušení

1.4.3.1 EHSV uznává úsilí, jež vyvinula Komise s cílem zjednodušit postupy v politice soudržnosti EU a v oblastech s ní souvisejících. Zjednodušení však zdaleka není dostatečné.

1.4.3.2 Příliš velký důraz na auditování a postupy vnitrostátní i evropské orgány omezují přístup malých a středních podniků a nevládních organizací k financování EU a administrativní zátěž pohlcuje příliš mnoho energie. „Gold-plating“ musí být na všech úrovních naprosto nepřijatelné.

1.4.3.3 EHSV naprosto souhlasí s úsilím vyvíjeným v oblasti koordinace strategie Evropa 2020 a politiky soudržnosti EU, většího soustředění na klíčová témata a intenzivnějšího zaměření na výsledky.

1.4.3.4 EHSV také plně souhlasí s potřebou zjednodušit finanční, administrativní, monitorovací a procesní pravidla týkající se využívání strukturálních fondů.

1.4.4 Koordinace politik

1.4.4.1 EHSV dále vítá návrhy Komise na tematické zaměření jako prostředek k omezení roztržitosti úsilí.

1.4.4.2 EHSV však doporučuje prokázat větší flexibilitu, co se týče tematického zaměření, především proto, aby bylo možné snadněji uplatnit územní přístup, a tím zlepšit účinnost politiky.

1.4.4.3 EHSV je toho názoru, že společný strategický rámec je důležitým nástrojem koordinace činnosti strukturálních fondů; lituje, že vzhledem k současné formulaci se k tomuto rámci nemůže vyjádřit.

1.4.5 Financování, finanční inženýrství

1.4.5.1 EHSV je přesvědčen, že by se mělo usilovat o to, aby každé euro určené na financování soudržnosti mělo maximální dopad.

1.4.5.2 Výsledky veřejné konzultace o páté zprávě o soudržnosti ukazují, že existuje obecný souhlas s pojetím soustředění finančních prostředků. EHSV soudí, že určité obavy vyjádřené v souvislosti s některými otázkami jsou oprávněné, a vyžaduje, aby se na ně reagovalo dříve, než budoucí obecné nařízení vstoupí v platnost.

1.4.5.3 Jsou nutné záruky, aby se zajistilo, že přílišné soustředění, zvláště striktní výklad jedenácti tematických cílů a minimální procento zdrojů, jež mají být využity na financování některých prioritních tematických cílů (např. energetická účinnost a obnovitelné energie, výzkum a inovace a podpora malých a středních podniků), nebrání podpoře projektů souvisejících s rozvojem vyplývajících z místních a regionálních rozdílů.

1.4.5.4 EHSV často zdůrazňuje, že strategie Evropa 2020 a politika soudržnosti se vzájemně doplňují. Ke koordinaci politiky stability (jež vyžaduje strukturální reformy), politiky soudržnosti (jež je zaměřena na konvergenci) a strategií růstu je však nutné, aby Unie měla větší zdroje.

1.4.5.5 K tomuto účelu by bylo třeba více využívat projektových dluhopisů v rámci strategie Evropa 2020, jak se uvádí v nedávných stanoviscích EHSV.

1.4.5.6 EHSV dále navrhuje, aby byla důkladně prozkoumána možnost využít budoucí finanční prostředky vyčleněné na soudržnost spolu s nevyčerpanými finančními prostředky v současném programovém období s cílem bezodkladně znovu nastartovat evropský hospodářský růst.

2. Obecné připomínky a doporučení

2.1 EHSV oceňuje velice podrobné a důkladné přípravy, které provedla Evropská komise v oblasti prováděcích předpisů pro politiku soudržnosti a strategií Evropa 2020 na období 2014–2020.

2.2 V různých studiích a stanoviscích ESHV vyjádřil řadu připomínek k obsahu čtvrté a páté zprávy o soudržnosti, k využívání strukturálních fondů za poslední desetiletí, k jejich účinnosti a k tomu, zda splňují svůj účel či nikoli. Řada těchto připomínek byla zohledněna při přípravě politiky soudržnosti na období 2014–2020.

2.3 Návrhy Komise na obecná ustanovení, jimiž se řídí využívání strukturálních fondů v období 2014–2020, byly zveřejněny v době, kdy se názory na podstatu zhoršující se evropské krize a jejích příčin značně rozcházejí.

2.4 EHSV soudí, že z důvodu historických příčin současné hospodářské a finanční krize v Evropě je třeba provést strukturální reformy v institucionálním, sociálním a politickém systému. EFRR může plnit zásadní úlohu při přeměně sociálních systémů tak, aby byly nákladově účinnější a udržitelnější. Ke změně těchto systémů jsou však dočasně nutné další finanční zdroje. EHSV uznává, že omezená dostupnost zdrojů a uplatnění zásady soustředění způsobily, že byl kladen menší důraz na investiční priority, jejichž cílem jsou strukturální změny v infrastruktuře sociálních systémů. EHSV rovněž poukazuje na skutečnost, že bez těchto investic je vliv politiky soudržnosti na tyto systémy omezený.

2.5 V důsledku krize může nedostatek jak veřejných, tak soukromých finančních prostředků vyústit v problémy s poskytováním nezbytného spolufinancování pro opatření, jež jsou zásadní pro uskutečnění žádoucích změn. EHSV je toho názoru, že flexibilní a zodpovědný přístup k mírám spolufinancování a k ustanovením o podmíněnosti by zlepšil pravděpodobnost trvalého dopadu opatření financovaných fondy.

2.6 Strategie Evropa 2020 a návrh nařízení o EFRR, který z ní vychází, odrážejí ekonomický přístup odpovídající způsobilosti a potřebám rozvinutých ekonomik, jež se vyznačují pomalým růstem a mají velké možnosti v oblasti výzkumu a vývoje. Není pochyb o tom, že v rozvinutých zemích hrají výzkum, vývoj a inovace důležitou roli v ekonomickém růstu. Konkurenceschopnost, která však není v rozporu s politikou soudržnosti jako takovou, jí příkládá menší význam.

2.7 Politika soudržnosti by měla být hlavním investičním nástrojem pro podporu klíčových priorit Unie, jak je zakotveno ve strategii Evropa 2020. Činí tak tím, že se zaměřuje na země a regiony, které mají nejvíce zapotřebí pomoci. EHSV v zásadě souhlasí s tímto přístupem, ale zároveň upozorňuje na některé prvky návrhu nařízení, které by mohly bránit dosažení cílů strategie Evropa 2020.

2.7.1 EFRR může mít značný dopad jak na dosažení cílů konvergence, tak na celoevropské cíle v oblasti konkurenceschopnosti. Vzhledem k tomu, že míru finančních prostředků

nelze nijak zásadně navýšit, EHSV je přesvědčen, že existuje další potenciál, budou-li stanoveny jasnější cíle a zajistí-li se, že navrhované investiční priority budou striktněji propojeny s cíli. Jelikož územní přístup umožňuje stanovit přesnější cíle, EHSV je toho názoru, že je třeba klást větší důraz na celoevropské strategie zaměřené na území, jako jsou současné či budoucí makroregionální strategie jakožto odkazy na specifické cíle pro dané oblasti.

2.7.2 Makroekonomická podmíněnost může bránit hospodářskému růstu, a tím omezovat dostupné nástroje, což může vést k ukončení pomoci a přesunutí stažených nástrojů do rozvinutějších regionů. Mezi snahou o konkurenceschopnost na jedné straně a politikou soudržnosti na straně druhé může dojít k velkému rozporu. Tematické a institucionální podmínky ex-ante, uvedené v příloze IV nařízení o společných ustanoveních, však mohou sloužit ke zvýšení účinnosti EFRR.

2.7.3 V některých méně rozvinutých členských státech či regionech může 50 % část financování z EFRR vyčleněných na specifické účely snížit účinnost. Tento dopad může být způsoben tím, že „závazné“ investiční cíle pravděpodobně nejsou nejlepším způsobem, jak dosáhnout optimálního rozvoje daného regionu či členského státu. V těchto případech klesá účinnost využití prostředků. Dokonce hrozí i problémy s čerpáním, jelikož nelze dosáhnout kritického množství nutného k efektivnímu odstranění skutečných překážek rozvoje. Opatření, která neodpovídají skutečným problémům rozvoje, navíc mohou zvýšit rostoucí nedůvěru ze strany veřejnosti. Všechny tyto body zdůrazňují, že je třeba pružně řídit specifické rozvojové cíle a potřeby regionů v rámci investičních priorit EFRR.

3. Konkrétní připomínky a doporučení

3.1 Zvláštní povaha území (rozvoj měst, nejvzdálenější regiony)

3.1.1 EHSV vítá skutečnost, že byla věnována zvláštní pozornost specifickým problémům udržitelného rozvoje měst a nejvzdálenějším regionům.

3.1.2 EHSV vítá výslovnou povinnost uplatnit integrovaný přístup v oblasti rozvoje měst. Je však toho názoru, že smlouva o partnerství by měla poskytovat pouze orientační seznam měst, jež mají těžit z podpory, a každoročního přidělování zdrojů na tento cíl, aby každý stát mohl pružněji řídit své projekty, což může mít také pozitivní dopad na výsledky ve městech, jež jsou příjemci této pomoci.

3.1.3 Co se týče řízení integrovaných opatření, EHSV zdůrazňuje, že těmto složitým opatřením hrozí, že budou uplatňovány příliš byrokratické a striktní postupy pro výběr projektů a administrativní postupy. To může snížit schopnost členských států

a příjemců plně využít těchto možností. EHSV proto doporučuje, aby Evropská komise musela zajistit, že členské státy jsou schopny tato integrovaná opatření provádět a jsou co nejméně zatíženy byrokracií.

3.1.4 EHSV souhlasí s vytvořením evropské platformy pro rozvoj měst v rámci udržitelného rozvoje měst. EHSV nepovažuje za nutné, aby Evropská komise měla právo rozhodovat o tom, která města se do platformy zapojí; stanovený soubor kritérií by měl být dostatečný.

3.1.5 Co se týče vytvoření platformy pro rozvoj měst, EHSV soudí, že zřízení nového orgánu není nutné: tyto úkoly mohou být plněny prostřednictvím stávajících federací evropských měst. Výbor doporučuje, aby Evropská komise prozkoumala možnosti co nejšířšího zapojení stávajících organizací do působení platformy.

3.1.6 Platforma by rovněž podpořila vytváření sítí mezi všemi městy provádějícími inovativní opatření z iniciativy Komise. EHSV je toho názoru, že kromě Komise by měly mít také skupiny členských států možnost zahájit iniciativu, co se týče inovativních opatření či zřizování sítí v rámci platformy.

3.1.7 EHSV vítá návrh, že nejméně 5 % finančních prostředků z EFRR by mělo být vydáno na integrovaný rozvoj měst. To představuje důležitý a povzbudivý podnět pro členské státy a regiony ze strany EU. Kolem udělení této částky a její souvislosti s využíváním dalších zdrojů však panují nejasnosti.

3.1.8 EHSV v této souvislosti věří, že je třeba stanovit definici městských systémů malých, středních a velkých měst na evropské úrovni, a to na základě celoevropské strategie pro územní rozvoj. Je rovněž důležité vypracovat pokyny pro rozvoj polycentrické sítě aglomerací v souladu s cíli strategie Evropa 2020.

3.2 Územní rozvoj

3.2.1 Jak již bylo zdůrazněno v předchozích stanoviscích EHSV, nejlepší způsob, jak pomoci regionům, aby dohnaly zpoždění, je posílit územní vazby a podporovat veškeré formy mobility. Konkurenceschopnost se zvyšuje, pokud je umožněn rozvoj územních sítí aglomerací a výroba. Žádoucí propojení se však neomezují na dopravu a komunikaci a související cíle jsou v každém regionu jiné.

3.2.2 EHSV doporučuje, aby byl stanoven nový evropský rámec pro koncepty integrovaných projektů zvláštního celoevropského zájmu; tento rámec by měl mít specifické územní cíle. Společný strategický rámec by měl být považován za vhodný dokument odkazující na tento nový evropský rámec.

EHSV doporučuje zvážit, zda je třeba vytvořit formální „celoevropskou strategii pro územní rozvoj“. Kromě priorit makroregionálních strategií by měla být zvláštní pozornost věnována cílům týkajícím se evropské městské sítě.

3.2.3 Je užitečné prozkoumat, zda by v případě integrovaného rozvoje měst nebo makroregionálních strategií nebylo nutné stanovit a prosazovat nové cíle, bez nichž by mohlo dojít ke zbrzdění rozsáhlých projektů. Kvalitně vypracované dokumenty vycházející z přípravné práce, sestavené například v rámci příprav na Územní agendu EU či program ESPON, jsou k dispozici jako pomoc ke stanovení těchto cílů a měly by být pokud možno uzpůsobené danému území.

3.2.4 Strategie územního rozvoje by mohla stanovit cíle, které by podporovaly makroregionální hospodářskou a sociální spolupráci v těchto oblastech:

- posilování výzkumné a inovační infrastruktury (oblasti výzkumu): propojování evropských středisek excelence a rozvíjení odborných středisek s cílem posílit evropská střediska rozvoje;
- investování do výzkumu a inovací v podnicích, de vývoje produktů a služeb atd., internacionalizace místních výrobních systémů (klastřů) a podpora vytváření evropských sítí;
- dopravní systémy jako doplnění infrastruktury sítě TEN-T (vodohospodářství, ochrana životního prostředí, informační a komunikační systémy atd.);
- institucionální síť pro rozvoj makroregionálních a nadnárodních úrovní správy zdola nahoru atd.

3.2.5 V této souvislosti má EHSV vysoká očekávání ohledně návrhů Evropské komise týkajících se společného strategického rámce. Dosud nejsou k dispozici, ale Výbor očekává, že bude informován a konzultován.

3.3 Propojování Evropy

3.3.1 EHSV často prohlašuje, že vzhledem k soustředění zdrojů je třeba poskytnout prostředky a odlišné právní rámce k podpoře nadnárodní spolupráce, což posílí vazby v Evropě. EHSV však navrhuje, aby Komise zvážila rozšíření působnosti možných opatření zahájených nástrojem pro propojení Evropy tím, že bude kromě projektů v oblasti dopravy a komunikací otevřen spolufinancování projektů zvláštního celoevropského zájmu. EHSV navíc doporučuje zavést mechanismy, které by zajistily, že financované projekty skutečně slouží zájmu lepší hospodářské, sociální a územní soudržnosti v Evropě.

3.3.2 EHSV je přesvědčen, že přepracování nástroje pro propojení Evropy do podoby finančního rámce, který by financoval provádění projektů zvláštního celoevropského zájmu, jak je uvedeno v odstavci 3.2.2 tohoto stanoviska, by bylo v souladu se SFEU. Nástroj by měl zahrnovat iniciativy v oblasti dopravy, energetiky a IKT.

3.4 Hospodářská činnost

3.4.1 EHSV souhlasí s tím, aby byla dána prioritita čtyřem cílům, které jsou zvláště důležité s ohledem na příspěví EFRR k veřejným statkům:

- příspěvek k zaměstnanosti, výzkumu, vývoji a vývoji a inovacím prostřednictvím podpory podniků;
- investice do základní infrastruktury (například v oblasti dopravy, energetiky, životního prostředí, sociální péče a zdravotnictví);
- zakládání a stejně tak důležitý převod podniků;
- rozvoj konkurenceschopnosti malých a středních podniků se zvláštní podporou mikropodniků a podniků spojených s řemesly.

3.4.2 EHSV rovněž věří, že oblasti jako vzdělávání či rozvoj cestovního ruchu jsou důležité a působení EFRR se na ně musí nadále zaměřovat v souladu se specifickými potřebami rozvoje některých členských států či regionů.

3.4.3 EHSV souhlasí, že co se týče podpory podniků, lze tvrdit, že tato podpora, a to zejména v podobě grantů, je nejvíce zapotřebí pro malé podniky, na inovační činnosti a v oblastech, v nichž průmyslová výroba upadá nebo které procházejí strukturálními změnami. EHSV věří, že pojem podniků by se neměl vztahovat pouze na malé a střední podniky v některých zasažených regionech.

3.4.4 V případě inovačních řetězců, též známých jako klastrů, a místních výrobních systémů, které výborně fungují, si je třeba klást otázku, zda by byla vhodnější větší flexibilita pro podniky, které jsou v dané oblasti dobře zavedené, což platí i pro dodavatele, a zda by měl vzrůst podíl proplacitelných finančních prostředků v podobě podpory (například subvence

úrokové míry) v případech financování z více zdrojů a kombinovaného financování.

3.4.5 V této souvislosti rovněž vyvstává otázka, zda není nezbytná podpora rozvinutých regionů v oblasti základní infrastruktury. Měly by být zohledněny výjimky a flexibilní přístup např. v případech, kdy je rozvoj centrálního rozvinutějšího regionu nezbytný pro rozvoj okolních území.

3.4.6 Co se týče priorit navrhovaných na podporu podniků a jejich konkurenceschopnosti, EHSV znovu připomíná důležitý příspěvek sociálních podniků k územnímu a regionálnímu rozvoji, což evropské instituce uznaly v několika oficiálních dokumentech. EHSV doporučuje zahrnout sociální ekonomiku do rámce opatření věnovaných konkurenceschopnosti podniků, podnikání, novým obchodním modelům, odborné přípravě, vzdělávání, výzkumu, technologickému vývoji a inovacím, podpoře zaměstnanosti, posílení energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů a sociálnímu začlenění.

3.5 Finanční rámec

3.5.1 EHSV podporuje návrh Komise týkající se nového označování regionů a míry financování ze strukturálních fondů.

3.5.2 EHSV je toho názoru, že je nezbytné využít část finančních prostředků z EFRR, které jsou v současnosti vyčleněny na nástroj pro propojení Evropy, na cíle většího nadnárodního propojení v obecném smyslu, jak se navrhuje ve výše uvedeném odstavci 3.2.2.

3.5.3 EHSV souhlasí s návrhem Komise, který stanovuje minimální podíly pro každou kategorii regionů v rámci Evropského sociálního fondu (ESF) s cílem zvýšit podíl fondů na plnění hlavních cílů strategie Evropa 2020. EHSV doporučuje, aby zdroje vyčleněné na ESF, které lze investovat do vzdělávací a sociální infrastruktury, byly prioritně využity na integrovaná opatření na podporu růstu.

3.5.4 EHSV je toho názoru, že soustředění investičních priorit dobře odráží cíle strategie Evropa 2020, a v této souvislosti odkazuje na odstavce 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 a 2.7 tohoto stanoviska.

V Bruselu dne 25. dubna 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON