



Stanovisko Evropského výboru regionů – Politika soudržnosti coby klíčový nástroj uskutečňování cílů a reforem v EU – jak dále rozvíjet přístup založený na výkonnosti a zároveň dodržovat zásady decentralizace, partnerství a víceúrovňové správy

(C/2025/3477)

Zpravodajka: Isabelle BOUDINEAU (FR/SES), členka rady regionu Nová Akvitánie

POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ (VR)

Úvod

1. vítá skutečnost, že potřeba posílené a zlepšené politiky soudržnosti je uznávána jak zúčastněnými stranami a politickými skupinami v Evropském parlamentu, tak i ve strategické agendě Evropské rady na období 2024–2029, v politických směrech předsedkyně Komise a v dalších dokumentech, jako např. v Lettově zprávě o budoucnosti jednotného trhu – ta se zabývá zejména konceptem „svobody zůstat“ – nebo v Draghiho zprávě o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti. To svědčí o politickém konsensu ohledně potřeby silné, aktualizované a decentralizované politiky soudržnosti a růstu;

2. konstatuje, že před vypracováním politického a legislativního rámce pro dané programové období politiky soudržnosti byly vždy shromážděny informace a provedeny analýzy, čímž se aktualizovala vazba na celkový politický rámec Unie a synergie s dalšími unijními politikami a fondy a zároveň se optimalizoval systém jejího provádění;

3. vítá záměr Evropské komise navrhnout budoucí víceletý finanční rámec (VFR), který by byl jednodušší, cílenější a přizpůsobený potřebám a vycházel by spíše z politik než z programů. Je však nadále velmi znepokojen návrhem jediného plánu pro každý stát spojujícího klíčové reformy a investice. Připomíná, že aby byly takové plány účinné a relevantní, musí být (od vypracování až po projednávání) nutně založeny na zásadách partnerství a víceúrovňové správy, přičemž středobodem těchto plánů musí být regiony;

4. je přesvědčen – přičemž se ztotožňuje s vyzněním Lettovy zprávy „Much more than a market“ (Mnohem více než jen trh) či zprávy skupiny na vysoké úrovni s názvem „Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe“ (Společné budování udržitelné budoucnosti: soudržnost pro konkurenceschopnou a inkluzivní Evropu) –, že místně orientované politiky zohledňující specifika daných oblastí jsou nezbytné pro posílení konkurenceschopnosti, udržitelnosti, produktivity, sociálního začleňování a odolnosti Evropy jako celku;

5. opakuje, že má-li být dodržena zásada aktivní subsidiarity, je nezbytné, aby byly v rámci využívání fondů politiky soudržnosti zachovány regionální programy. Místní přístup totiž usnadňuje určování výzev, potřeb, možností a cílů specifických pro jednotlivá území a umožňuje, aby evropské politiky a iniciativy byly účinné a udržitelné. EU potřebuje skutečné zapojení regionálních subjektů, které jsou nejvhodnější institucionální úroveň pro plánování a provádění územních politik. Bude-li pro každou zemi navržen jediný plán, bude nevyhnutelně vzdálen potřebám jednotlivých území, a tedy i potřebám evropských občanů;

6. již v různých stanoviscích ⁽¹⁾ naznačil, že se velmi obává negativních dopadů centralizovaného přístupu, a opakuje, že je nutné dodržovat základní zásady politiky soudržnosti, kterými jsou aktivní subsidiarita, místně orientovaný přístup, partnerství, víceúrovňová správa, sdílené řízení a víceleté regionální programy;

⁽¹⁾ Mimo jiné ve stanovisku Obnovená politika soudržnosti v období po roce 2027, která nikoho neopomíná.

7. vyzdvihuje skutečnost, že regiony (zejména jsou-li řídicími orgány) již nyní sehrávají klíčovou úlohu při řízení přípravy programů, které jsou zaměřeny na plnění evropských cílů a současně jsou v souladu s územními strategiemi. Stěžejním prvkem těchto programů je tematické zaměření na konkurenceschopnost (výzkum, inovace, modernizace průmyslu, digitalizace hospodářství, zvyšování kvalifikace zaměstnanců atd.) nebo na otázky životního prostředí (energetika, biologická rozmanitost, dekarbonizovaná mobilita, tepelná renovace atd.) či sociálního začleňování. Regiony chtějí tuto úlohu plnit i po roce 2027. Regionům musí být také poskytnuta nezbytná flexibilita, aby si mohly zvolit investice a nástroje, jež nejlépe odpovídají podmínkám panujícím na jejich území a zároveň přispívají k evropským strategickým cílům vytyčeným pro budoucí politiku soudržnosti;

8. zdůrazňuje, že regionální či místní řídicí orgány dodávají evropským prioritám přidanou hodnotu, jelikož se podílejí na vytyčování politických cílů a stanovování ukazatelů výkonnosti, zajišťují jejich provádění, vybírají projekty na základě soudržných a sdílených kritérií a zaručují zapojení místních aktérů do partnerství, a tím přibližují politiku soudržnosti občanům a územím. Pokud by jejich role měla být omezena na čistě výkonnou stránku, byla by Unie o tento vhled a o tuto účinnost na jednotlivých územích ochuzena;

9. připomíná, že politika soudržnosti je hlavním pojítkem mezi občany a Evropou a že je „politikou komunikace“ prostřednictvím konkrétních opatření. Domnívá se, že zavedení jediného plánu pro každý členský stát by mohlo výrazně oslabit viditelnost Evropy v regionech a mezi místními aktéry a občany;

10. zdůrazňuje, že tento územní vhled přispívá k vytváření prostředí a podmínek příznivých pro hospodářský rozvoj na celém území a zároveň podporuje podniky, které jsou již lokálně stabilizované, jako jsou společnosti se střední tržní kapitalizací, které chrání sociální a hospodářskou stabilitu svého území, a nové podniky, včetně aktivních firem a startupů, které jsou zdrojem inovací. Tato dvojí dynamika regionálního ekosystému pomáhá zvyšovat konkurenceschopnost Evropské unie a zlepšovat pozici EU jako globálního hráče ve světě;

11. chápe zájem spojený s reformováním politiky soudržnosti tak, aby byla více zaměřená na výkonnost, a byla tak účinnější a měla větší dopad, ovšem za předpokladu, že tato reforma nenaruší její hlavní rysy;

12. vítá proto žádost polského předsednictví Rady o vypracování stanoviska k této otázce;

Politika soudržnosti, klíčový nástroj uskutečňování cílů a reforem v EU

13. připomíná, že mnoho kvantitativních i kvalitativních důkazů svědčí o tom, že politika soudržnosti přináší výsledky. Studie prokazují, že tato politika představuje klíčový nástroj uskutečňování strategických cílů Unie, jako jsou konkurenceschopnost, úspěch jednotného trhu, reakce na stále větší demografické výzvy, jako je vyvylidňování, podpora ekologické a digitální transformace nebo zohlednění procesu rozšíření;

14. klade důraz na skutečnost, že politika soudržnosti měla významný dopad na socioekonomický rozvoj regionů EU, zejména v méně rozvinutých regionech, kde se očekává, že HDP bude do roku 2030 o 10 % až 13 % vyšší, než by tomu bylo bez této politiky;

15. připomíná, že zprávy o soudržnosti vypracovávané jednou za dva roky potvrzují významné výsledky politiky soudržnosti v celé škále oblastí: vytváření kvalifikovaných pracovních míst, energetická náročnost, zlepšování zdravotnických služeb nebo přítomnost a zachování veřejných služeb na územích, která upadají nebo jež jsou z hlediska konkurenceschopnosti znevýhodněna. Konstatuje, že vynaložené investice poskytují strukturu: připravují na budoucnost, aniž by kohokoli opomíjely. Zdůrazňuje, že politika soudržnosti napomáhá místnímu rozvoji a rovnosti mezi územími tím, že posiluje správní kapacitu a územní správu a podporuje místní silné stránky na základě sdílených strategií a projektové metodiky. Finanční prostředky politiky soudržnosti představují v mnoha zemích ústřední složku veřejných investic;

16. je i nadále přesvědčen, že Evropská územní spolupráce (EÚS) je vynikajícím vyjádřením evropské přidané hodnoty a měla by být posílena. Představuje jeden z nejdůležitějších nástrojů pro posílení evropského občanství, vnitřního trhu a odstranění překážek bránících volnému pohybu: konkurenceschopnost EU těží z intenzivnějších kontaktů a spolupráce mezi regiony, jež jsou inovačními laboratořemi;

17. konstatuje rovněž, že politika soudržnosti vykazuje vynikající rozpočtové výsledky, kdy míra čerpání na konci každého programového období dosahuje v průměru téměř 100 %;

18. nesouhlasí s tvrzeními o nízkém čerpání prostředků přidělených na politiku soudržnosti. Je třeba rozlišovat mezi mírou závazků a mírou plateb. Nižší míra čerpání finančních prostředků, tj. vyplacení plateb příjemcům a následná certifikace výdajů v Evropské komisi, je způsobena pozdním přijetím evropského fiskálního rámce a nařízení. Tato prodlení nelze přičítat samotnému procesu provádění. Vytvoření skutečně partnerského programu navíc vyžaduje čas. A je třeba zmínit i to – přičemž toto tvrzení platí pro finanční rámce na období 2014–2020 a 2021–2027 –, že tempo čerpání bylo ovlivněno tím, že probíhalo v mimořádném kontextu krizí, jakož i souběžným prováděním Nástroje pro oživení a odolnost a řízením fondů na pomoc při oživení pro soudržnost (REACT-EU);

19. konstatuje, že programy přijaté v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027 byly vypracovány a projednány s cílem investovat 527 miliard EUR do plnění dlouhodobých strategických cílů Unie v oblasti konkurenceschopnosti, dekarbonizace, konektivity, sociálního začleňování a územního rozvoje. V této souvislosti připomíná, že tematické zaměření je zárukou, že tato politika bude sloužit hlavním evropským cílům. Tento mechanismus umožňuje podněcovat realizaci evropských priorit na všech územích, která využívají pákový efekt evropské investiční podpory;

20. je toho názoru, že politika soudržnosti již plní mnoho stanovených cílů, existuje zde však prostor pro zlepšení, zejména pokud jde o posílení koordinace a synergií mezi nástroji a politikami a o zefektivnění a zjednodušení postupů, jež by řídicím orgánům poskytlo flexibilitu, kterou potřebují ke zlepšení dopadu a účinnosti této politiky.

Má-li mít politika soudržnosti ještě lepší výsledky, je zapotřebí modernizovat evropský semestr: ten by měl zahrnovat víceletý strategický přístup a územní rozměr a respektovat aktivní subsidiaritu;

21. uznává, že evropský semestr by mohl stanovit komplexní rámec, kterým by se řídilo plánování a provádění politiky soudržnosti; Dodává, že Evropská komise a evropský normotvůrce iniciují četné politiky v různých oblastech (energetika, klimatické výzvy, předvídání krizí, dodržování základních práv), které nejsou vždy ve vzájemném souladu. Připomíná, že dohody o partnerství v rámci politiky soudržnosti naopak na základě územního přístupu slučují a spojují různá opatření k provádění strategických cílů EU;

22. rád by zdůraznil, že 54–58 % celkového objemu veřejných investic realizují místní a regionální orgány, které hrají významnou úlohu při rozvoji veřejných infrastruktur a služeb nezbytných pro úspěšné provádění evropského programu;

23. připomíná, že vazba mezi politikou soudržnosti a evropským semestrem již byla posílena pro období 2021–2027, aby se zajistilo, že vnitrostátní a evropské investice dosáhnou svého plného potenciálu. Odkazy na evropský semestr se již objevují v právních předpisech a programech politiky soudržnosti a odkazy na plánování a provádění této politiky jsou zahrnuty do zpráv o jednotlivých zemích;

24. podotýká však, že oba procesy nejsou vzájemně konzistentní: evropský semestr je roční politický cyklus založený na dialogu mezi Komisí a vládami členských států, jež věnuje malou pozornost specifickým podmínkám v jednotlivých územních celcích a na nižší než celostátní úrovni, zatímco politika soudržnosti je založena na víceletém plánování, víceúrovňové správě, sdíleném řízení, partnerství a místně orientovaném přístupu;

25. požaduje tudíž, aby byl evropský semestr modernizován:

26. zaprvé by měl být součástí víceletého strategického přístupu a měl by zahrnovat stávající a budoucí politické iniciativy a nástroje Unie. Takový přístup by umožnil lepší soulad s politikou soudržnosti;

27. zadruhé by měl být posílen územní rozměr ve zprávách o jednotlivých zemích, čímž by se vytvořil základ pro konkrétní regionální a místní doporučení;

28. zatřetí by do přípravy zpráv o jednotlivých zemích a doporučení pro jednotlivé země měly být zapojeny místní a regionální orgány (namísto toho, aby s nimi byly pouze vedeny konzultace). V této souvislosti VR vyzývá k přijetí kodexu chování^(?);

29. Tento společně vytvořený přístup by umožnil, aby se regionální a místní řídicí orgány s prováděním evropského semestru plně ztotožnily;

Posílení přístupu založeného na výkonnosti s cílem upevnit úspěch politiky soudržnosti, mj. na základě poučení ze zkušeností s jinými politickými nástroji

30. zároveň poukazuje na to, že provádění politiky soudržnosti, jež je politikou strukturálních investic, se vždy řídilo logikou výkonnosti orientovanou strategicky a na více let a bylo poměřováno za pomoci ukazatelů, které se soustředily na konkrétní výstupy, jejich výsledky a jejich dopady. Je pravidelně předmětem zpráv a hodnocení;

31. připomíná, že tyto zkušenosti vedly k postupným reformám této politiky, zejména s cílem posílit přístup založený na výkonnosti, který přispívá k dosažení uspokojivé úrovně zjednodušení, a to na základě požadavku na splnění specifických předběžných nebo základních podmínek, vytvoření výkonnostní rezervy nebo přidělení prostředků, jež mohou být flexibilně využity v rámci přezkumu v polovině období, a na základě podpory využívání modelů financování založených na výkonnosti, jako je „financování, které není spojeno s náklady“, nebo „zjednodušené vykazování nákladů“;

První možnost k prozkoumání: Posílit vazbu mezi politikou soudržnosti a reformami?

32. bere na vědomí úvahy Komise v tom smyslu, že by programy politiky soudržnosti byly v budoucnu propojeny s reformami založenými na modelu Nástroje pro oživení a odolnost. Zdůrazňuje však, že mnoho stran zapojených do diskuse, včetně některých členských států, vyjadřuje v tomto ohledu vážné pochybnosti. Nicméně pokud mají být s modernizovanou politikou soudržnosti a růstu posíleny vazby mezi investicemi a reformami, bude nutné zajistit zapojení orgánů na nižší než celostátní úrovni a vhodně koncipovat cíle a reformy, jež mají být provedeny;

33. připomíná, že volba některých milníků u plánů na podporu oživení se mohla inspirovat „základními podmínkami“ stávajícího systému politiky soudržnosti, jako je povinnost přijmout institucionální rámec nebo zavedení strategických rámců v různých odvětvích. Vyzývá proto Komisi, aby předtím, než bude prezentovat návrhy na období po roce 2027, předložila komplexní studii na toto téma. Domnívá se, že politika soudržnosti již přispěla k provedení mnoha reforem uvedených v národních plánech pro oživení a odolnost, a že je tudíž možné využít těchto zkušeností v budoucnu (například v oblasti přístupu na trh práce a nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi nebo v oblasti vypracovávání víceletých vnitrostátních strategií pro nakládání s odpady);

34. připomíná, že systém „plateb v návaznosti na reformy“ zavedený Nástrojem pro oživení a odolnost musí podle Evropského účetního dvora (EÚD) teprve prokázat svou relevantnost či udržitelnost. Pokud by se tento systém měl vztahovat na soudržnost, bylo by třeba, aby byly z dotčených reforem vyňaty ty, jež nesouvisí s pravomocemi orgánů na nižší než celostátní úrovni a s investicemi, které obvykle provádějí. Bylo by totiž vhodné se vyhnout pasti, na kterou se již naráží kvůli základním podmínkám, jež znevýhodňují proaktivní programy v regionech s odůvodněním, že členské státy nedostatečně plní evropské povinnosti a cíle;

35. poukazuje na možnost zahrnout do regionálních programů cíle a milníky pro reformy v oblasti správy věcí veřejných týkající se správní kapacity, partnerství či tvorby statistik na nižší než celostátní úrovni přizpůsobených socioekonomickým podmínkám. Politika soudržnosti by mohla být účinnější, pokud by bylo více podporováno místní inženýrství;

^(?) Stanovisko Zlepšit řízení evropského semestru – kodex chování pro zapojení místních a regionálních orgánů.

Druhá možnost k prozkoumání: Zavést systém plateb na základě výsledků?

36. vítá návrhy ⁽³⁾ na rozsáhlejší zavedení systému „plateb na základě výsledků“, v jehož rámci se platby stanovují podle milníků, které představují kvalitativní fáze provádění, a cílů, které představují kvantitativní fáze provádění (např. ukazatele);

37. bere v úvahu potenciální přínosy takového systému, především pak zjednodušení, omezení byrokracie a snížení míry používání složitých výpočtů (jak již zdůraznil ve svém předchozím stanovisku Zjednodušení ESI fondů z pohledu místních a regionálních orgánů), s cílem klást větší důraz na politické cíle, kvalitu projektů a výsledky. Ke zjednodušení by mělo dojít – prostřednictvím přijetí předpisů – také na úrovni konečných příjemců. Ti totiž provádějí činnosti vedoucí k dosažení cílů a splnění úkolů;

38. zdůrazňuje, že platná pravidla již obsahují prvky, které by mohly vnést světlo do diskuse o možném budoucím systému „plateb na základě výsledků“, především pak to, že existuje dobře propracovaný a rozsáhlé ozkoušený soubor ukazatelů pro monitorování a výsledků (definice, výpočet dílčích a konečných cílů/hodnot...). Upozorňuje rovněž na možnosti využívat v současném rámci politiky soudržnosti metody financování, které není spojeno s náklady, a zjednodušeného vykazování nákladů. Takový systém má však i nevýhody. Důležitým faktorem, kterému je třeba věnovat pozornost, je to, že musí být i nadále možné podporovat velmi inovativní rizikové projekty (jež občas nepřinášejí požadované výsledky);

39. žádá Komisi, aby předtím, než stanoví, že má být tato metodika využívána širěji, analyzovala realizaci těchto možností a vyvodila z toho poučení. Připomíná, že z dostupných informací vyplývá, že omezené využívání financování, které není spojeno s náklady, souvisí s nedostatkem znalostí a s obavami z dvojího auditu;

40. připomíná, že při definování režimů financování, které není spojeno s náklady, bude mít zcela zásadní význam dodržování základních zásad soudržnosti. Pouze místně orientovaný přístup založený na zásadách víceúrovňové správy a partnerství může zaručit, že milníky a cíle budou stanoveny v závislosti na územním kontextu, a budou tudíž relevantní a budou postupně přizpůsobovány;

41. domnívá se, že předpokladem úspěchu tohoto přístupu založeného na výsledcích je společný regulační rámec pro evropské fondy, včetně EZFRV (nebo jiného budoucího fondu pro rozvoj venkova), v souboru jednotných pravidel v podobném formátu jako nařízení o společných ustanoveních pro období 2014–2020. To by vedlo ke skutečnému sladění všech evropských politik, zejména politiky soudržnosti a společné zemědělské politiky;

42. přeje si, aby byly u jednotlivých programů – ať už v rámci přímého, nebo sdíleného řízení – uplatňovány společné metody provádění, aby se politika soudržnosti mohla plně podílet na realizaci politik EU a vytvářet skutečné synergie;

43. připomíná, že provádění přístupu ještě více zaměřeného na výsledky vyžaduje lepší shromažďování, analýzu a vyhodnocení dat na evropské úrovni, na úrovni členských států i na regionální úrovni ⁽⁴⁾;

44. zdůrazňuje, že všeobecné uplatnění modelu financování, které není spojeno s náklady, bude vyžadovat skutečnou důvěru mezi řídicími orgány, Komisí a Evropským účetním dvorem, a tedy to, aby se zajistilo, že kontrolní systém bude úměrný úrovni rizika a velikosti operací, a zabránilo se dvojímu auditu. Zdůrazňuje, že je třeba zajistit, aby se příjemci a různé orgány s touto změnou modelu sžili a byli v tomto směru podporováni.

V této souvislosti je v zájmu upevnění úspěchu politiky soudržnosti nezbytné modernizovat systém rozpočtového řízení mezi Komisí a řídicími orgány, mj. na základě poučení ze zkušeností s jinými politickými nástroji

45. opakuje, že model financování, které není spojeno s náklady, musí být navržen na základě milníků a cílů přizpůsobených povaze projektů, měřitelných, proveditelných a časově dosažitelných s cílem umožnit pravidelné platby jak pro příjemce, tak platby prováděné Komisí;

⁽³⁾ Např. zpráva skupiny odborníků na vysoké úrovni pro budoucnost politiky soudržnosti.

⁽⁴⁾ Stanovisko Rozpočet EU a místně orientované politiky: návrhy nových mechanismů týkajících se navrhování a provádění ve VFR na období po roce 2027.

46. žádá tudíž, aby byla pro politiku soudržnosti zavedena vyšší míra předběžného financování: ta je v současné době stanovena na 0,5 % ročně a měla by být zvýšena na 13 %, což by znamenalo sladění s jinými programy EU. To by umožnilo eliminovat výkyvy v platbách, zajistit pravidelné plnění víceletého finančního rámce a maximalizovat pákový efekt. Kromě toho by to usnadnilo dosažení finančních cílů vyplývajících ze zásady zrušení závazků.

A konečně, budoucí politika soudržnosti musí být prováděna na základě aktivní subsidiarity a v souladu se zásadami decentralizace, víceúrovňové správy a partnerství

47. připomíná postoj vyjádřený ve stanovisku, jež připravili pánové Boc a Cordeiro, a sice že současný systém dovoluje koexistenci různých forem programů (regionálních, meziregionálních, celostátních, financovaných z více fondů atd.) a různých úloh při řízení programů (řídící orgány, zprostředkující subjekty atd.), což umožňuje přijmout systém, který je nejvhodnější pro institucionální rámce jednotlivých států. Programy však musí být stanoveny na nejvhodnější územní úrovni, což v mnoha členských státech znamená úroveň regionální;

48. zdůrazňuje, že plné uplatňování zásady partnerství vyžaduje souběžné a trojrozměrné provádění: na horizontální úrovni (programoví partneři), na vertikální úrovni (víceúrovňová správa) a mezi všemi (novými nebo stávajícími) programy EU na stejném území, zejména těmi, které vycházejí ze článku 174 SFEU;

49. vyzývá Komisi, aby do budoucího legislativního rámce politiky soudržnosti plně začlenila kodex chování pro partnerskou spolupráci^(*);

50. zdůrazňuje, že partnerství by mělo být aktivně uplatňováno již od jednotlivých fází přípravy programů (určení potřeb, prioritních oblastí či finančních přidělů), v průběhu jejich provádění i během jejich monitorování, například na základě toho, že partner bude členem monitorovacího výboru na příslušné územní úrovni, aby bylo možné diskutovat o přípravě výzev k předkládání návrhů, zpráv o pokroku nebo hodnocení programů;

51. zdůrazňuje, že ať je vývoj systému řízení jakýkoli, má i nadále zásadní význam podpora posilování institucionálních kapacit partnerů – včetně malých místních orgánů – prostřednictvím seminářů, školení a struktur pro vytváření sítí.

V Bruselu dne 14. května 2025.

předsedkyně
Evropského výboru regionů
Kata TÚTTŐ

(*) Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (Úř. věst. L 74, 14.3.2014, s. 1).