



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 30.5.2007
KOM(2007) 273 v konečném znění

ČTVRTÁ ZPRÁVA

o hospodářské a sociální soudržnosti

(předložená Komisí)

{SEK(2007) 694}

ČTVRTÁ ZPRÁVA

o hospodářské a sociální soudržnosti

Článek 159 Smlouvy stanoví, že Komise předkládá každé tři roky Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské a sociální soudržnosti a o způsobu, jakým k tomu přispěly různé prostředky stanovené v uvedeném článku (politiky členských států a Společenství).

Tato čtvrtá zpráva o soudržnosti poskytuje zaprvé aktualizaci situace a výhled s ohledem na hospodářskou, sociální a územní soudržnost a zadruhé analýzu dopadu politiky na vnitrostátní úrovni i na úrovni Společenství na soudržnost v Unii. Zvláštní důraz je kladen na: 1) předběžné hodnocení dopadu evropské politiky soudržnosti v programovém období 2000–2006 a 2) na první hodnocení příprav na nové období 2007–2013 na základě národních strategií a navržených operačních programů předložených Komisi členskými státy do konce dubna 2007 [viz SEK(2007) 694]¹.

1. PŘIDANÁ HODNOTA POLITIKY SOUDRŽNOSTI

Efektivitu a dopad evropské politiky soudržnosti ovlivňuje řada faktorů. Hospodářský kontext charakterizovaný cenovou stabilitou a zdravým rozpočtovým saldem bude těžit z nižších úrokových sazeb. To následně podpoří investice a akumulaci kapitálu, čímž se zvýší produktivita i zaměstnanost. Pomůže to také zvýšit míru inovací a jejich šíření a sníží se náklady na kapitál.

Dalšími rozhodujícími faktory jsou účinnost a efektivita veřejné správy na vnitrostátní, regionální i místní úrovni. Hlavní hnací silou strukturálních změn na všech úrovních jsou často vnější faktory, obzvláště globalizace, které mají rozsáhlý dopad na hospodářský rozvoj a tvorbu pracovních míst.

Díky důslednému přístupu se však politice soudržnosti podařilo změnit životní úroveň a úroveň příležitostí v Unii.

- *Konvergence se objevuje na vnitrostátní a regionální úrovni*

Hlavní příjemci finanční pomoci z programů evropské politiky soudržnosti vykazovali nadále jako skupina během období 2000–2006 vysoká tempa růstu. Na regionální úrovni dochází v EU díky vysoké výkonnosti regionů s nízkým HDP na obyvatele v posledním desetiletí ke konvergenci regionů, pokud jde o HDP na obyvatele.

¹ V období 2000–2006 přispívalo k politice soudržnosti pět fondů – EFRR, ESF, Fond soudržnosti, orientační sekce EZOZF a FNOR. Pro současné období 2007–2013 se tato zpráva zaměřuje na příspěvek EFRR, ESF a Fondu soudržnosti k politice soudržnosti. Dřívější orientační sekce EZOZF je nyní součástí nového Fondu pro rozvoj venkova, který také přispívá k hospodářské a sociální soudržnosti.

- *Odhady naznačují, že tento vývoj bude pokračovat*

Studie naznačují, že pro období 2007–2013 přidají investice uskutečněné v rámci programů ve většině nových členských států v porovnání se základním scénářem přibližně 5–15 % k absolutním hodnotám HDP. Navíc se odhaduje, že do roku 2015 bude díky těmto investicím vytvořeno kolem dvou milionů dalších pracovních míst.

- *Politika soudržnosti podporuje růst a tvorbu pracovních míst také mimo konvergenční regiony*

Růst a rozvoj v tržním hospodářství je nevyhnutelně spojen s restrukturalizací, která často znamená ztrátu pracovních míst a tvorbu nových pracovních míst, jež jsou rozmístěna nerovnoměrně, a může zvýšit místní koncentraci sociálních a hospodářských problémů. Jednou z rolí evropské politiky soudržnosti je posílení schopnosti Unie přizpůsobit se změně a vytvořit novou udržitelnou zaměstnanost, a to i v členských státech Unie, které prosperují více. Odhady naznačují, že v období 2000–2005 bylo vytvořeno přes 450 000 pracovních míst (hrubý počet) v šesti zemích, což představuje přibližně dvě třetiny evropské pomoci poskytnuté v rámci cíle 2.

- *Politika soudržnosti podporuje inovační schopnost členských států a regionů*

Politika soudržnosti přispěla v období 2000–2006 významným způsobem k úsilí v oblasti výzkumu a vývoje a posílila inovační schopnost především v regionech spadajících pod cíl 1. Na základě programů dostupných v době přijetí této zprávy se v období 2007–2013 podíl prostředků politiky soudržnosti investovaných do inovace a výzkumu a vývoje více než zdvojnásobí.

- *Investice do lidských zdrojů v rámci politiky soudržnosti mají vysokou návratnost*

Za zvyšování produktivity v posledním desetiletí stojí více než z poloviny zvýšení kvality lidského kapitálu. Evropské programy soudržnosti spolufinancují školení přibližně devíti milionů lidí ročně, více než polovinu z nich představují ženy. Vysoké procento příjemců po školení buď (znovu)nastoupí do zaměstnání, nebo získá lepší pracovní podmínky či vyšší příjem.

- *Politika soudržnosti mobilizuje veřejný a soukromý kapitál na podporu produktivních investic*

Mezi roky 2000 a 2006 vedlo v regionech spadajících pod cíl 1 každé euro investované z politiky soudržnosti k dalším výdajům, které dosahovaly v průměru 0,9 EUR. V regionech spadajících pod cíl 2 mohly být tyto výdaje až trojnásobně oproti původně investované částce. Toho je dosaženo prostřednictvím pravidel politiky, jako jsou například spolufinancování a partnerství, a prostřednictvím zapojení soukromého kapitálu včetně řady dohod o partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

Nedávno vyvinula Komise ve spolupráci s mezinárodními finančními institucemi inovační finanční nástroje, které lze kombinovat s financováním z evropských grantů a které je doplňují: JEREMIE na podporu malých a středních podniků a mikroúvěru a JESSICA pro rozvoj měst. To přemění granty na znovu použitelné formy financování, které budou v dlouhodobé perspektivě snadněji udržitelné; zvýší se pákový účinek způsobený použitím takových grantů, které přilákají soukromý kapitál a budou s ním spojeny; a přinese to silnější pobídky ke zlepšení výsledků.

- *Politika soudržnosti podporuje integrované přístupy k rozvoji*

Politika soudržnosti pomáhá integrovaným způsobem podporovat rozvoj, mj. se zabývá dopadem komplexních problémů, jako jsou výzvy spojené s globalizací, změnou klimatu a demografickými trendy, a přispívá tak k provázanosti různých sektorových politik. Tento integrovaný přístup pomáhá zlepšit celkový dopad sektorových zásahů tím, že využívá součinnosti mezi oblastmi politik a kontroluje jejich vedlejší účinky, podporuje dialog mezi správními orgány a lépe přizpůsobuje opatření socioekonomickým charakteristikám regionů a lokalit.

- *Politika soudržnosti pomáhá zvýšit kvalitu veřejných investic*

Sedmiletý programovací přístup v oblasti politiky soudržnosti, založený na zajištěném rozpočtu v tomto období, významně zlepšil dlouhodobé rozpočtové plánování v mnoha členských státech a regionech. Politika soudržnosti navíc pomáhá identifikovat priority pro rozhodování o veřejných investicích, a tím obecně vede, především v zemích soudržnosti, k efektivnějšímu a účinnějšímu využití veřejných investic, a to nejen tam, kde byla investice spolufinancována Společenstvím. Politika soudržnosti tímto způsobem ovlivňuje charakter investic směrem k vyšší produktivitě a lepší udržitelnosti.

- *Politika soudržnosti prosazuje partnerství jako klíčový prvek řádné správy věcí veřejných*

Zásada partnerství je základním principem, který podpírá všechny aspekty politiky soudržnosti – programování, provádění, monitorování a hodnocení – a je nyní široce akceptována jako klíčový prvek řádné správy věcí veřejných. Systém správy na více úrovních, který je založený na strategickém přístupu a zahrnuje orgány a zúčastněné strany na úrovni Společenství i vnitrostátní, regionální a místní orgány a zúčastněné strany, pomáhá zajistit, aby činnosti byly přizpůsobeny podmínkám v praxi a aby závazek k dosažení úspěchu byl opravdový.

2. SITUACE A TRENDY TÝKAJÍCÍ SE HOSPODÁŘSKÝCH, SOCIÁLNÍCH A ÚZEMNÍCH ROZDÍLŮ

2.1. Hospodářská soudržnost

- *Konvergence se projevuje na vnitrostátní úrovni...*

Největší příjemci pomoci v rámci politiky soudržnosti během období 1994–2006 – Řecko, Španělsko, Irsko a Portugalsko – dosáhli jako skupina vysokého růstu. Mezi roky 1995 a 2005 snížilo Řecko rozdíl oproti ostatním zemím EU-27 z původních 74 % na 88 % průměru EU-27 v roce 2005. Ve stejném období se růst Španělska zvýšil z 91 % na 102 % a růst Irska ze 102 % na 145 % průměru Unie. Růst v Portugalsku byl od roku 1999 ve stejném období pod průměrem EU. V roce 2005 dosahoval jeho HDP na obyvatele 74 % průměru EU.

V nových členských státech, především v těch, kde je velmi nízký HDP na obyvatele, je patrný rychlejší růst a dohánění. HDP tří pobaltských států se v dekadě od roku 1995 do roku 2005 téměř zdvojnásobil. Polsko, Maďarsko a Slovensko si také vedou dobře, jejich tempa růstu jsou ve srovnání s průměrem EU více než dvojnásobná.

Kvůli velmi nízkým počátečním úrovním HDP na obyvatele je však pravděpodobné, že za předpokladu současného tempa růstu bude Polsku, a především Bulharsku a Rumunsku, trvat více než 15 let, než dosáhnou 75 % průměru HDP na obyvatele pro EU-27.

- *... i na regionální úrovni,*

Relativně silný hospodářský růst v regionech s nízkým HDP na obyvatele v poslední dekádě znamená, že v celé EU probíhá mezi regiony konvergence. Mezi roky 1995 a 2004 se počet regionů, jejichž HDP na obyvatele nedosahoval 75 % průměru EU, snížil ze 78 na 70 a počet regionů, které nedosahovaly 50 % průměru EU, se snížil z 39 na 32.

Zaostávající regiony v EU-15, které byly hlavními příjemci podpory v rámci politiky soudržnosti v období 2000–2006, zaznamenaly mezi roky 1995 a 2004 v porovnání se zbytkem EU výrazný nárůst HDP na obyvatele. V roce 1995 nedosahovalo HDP na obyvatele 75 % průměru EU-15 v 50 regionech, kde žilo celkem 71 milionů obyvatel. V roce 2004 byl HDP na obyvatele nad prahem 75 % v téměř čtvrtině těchto regionů, kde žilo téměř 10 milionů obyvatel.

- *...ale významné rozdíly zůstávají*

Navzdory tomuto pokroku přetrvává v absolutním vyjádření mnoho výrazných rozdílů. Částečně je to výsledkem posledního rozšíření a částečně je to způsobeno tím, že růst bývá soustředěn – během počátečních fází rozvoje – v nejdynamičtějším oblastech zemí.

Dokonce i některé z nejrozvinutějších regionů (ty, jejichž úroveň HDP je vyšší než 75 % průměru EU-27) začínají zaznamenávat velmi nízká nebo dokonce záporná tempa hospodářského růstu. V období 2000–2004 se reálný HDP na obyvatele snížil v 27 regionech a v dalších 24 regionech se zvýšil o méně než 0,5 % za rok. V pěti z těchto regionů se HDP na obyvatele dostal pod 75 % průměru EU.

- *Zvyšování zaměstnanosti a produktivity zvyšuje růst v regionech*

Co se týče produktivity, dohánějí zaostávající regiony rychle zbytek EU. To je obzvláště patrné v nových členských státech: ve třech pobaltských státech a v části Polska rostla produktivita čtyřikrát rychleji než byl průměr EU mezi roky 1995 a 2004. Některé z těchto regionů však začínaly na velmi nízkých úrovních. Vzhledem k tomu, že se zaměstnanost v těchto regionech přesouvá do odvětví s vyšší přidanou hodnotou, je pravděpodobné, že se regionální produktivita zvýší, i když odvětvová produktivita zůstane stejná.

V roce 2004 měly regiony v Portugalsku, Řecku, Irsku a Španělsku stále ještě výrazně vyšší úroveň produktivity než nové členské státy. Irsko zaznamenalo nejvyšší růst zaměstnanosti v EU a zároveň i podstatný růst produktivity. Na druhé straně, regionální hospodářský růst ve Španělsku byl téměř výlučně založen na růstu zaměstnanosti, což nasvědčuje tomu, že může být obtížné dlouhodobě takovýto růst udržet. V Portugalsku zaměstnanost do roku 2001 značně rostla, od té doby ale zůstala stejná, zatímco v Řecku byl růst zaměstnanosti do roku 2001 omezený, ale pak se výrazně zvýšil.

Devět z deseti nejrozvinutějších regionů zaznamenalo zvýšení zaměstnanosti a v téměř stejném počtu těchto regionů se zvýšila produktivita. Mezi roky 1995 a 2004 se však produktivita snížila v 29 regionech v Itálii, Francii, Španělsku a Německu a zaměstnanost se snížila v 16 regionech především ve východním Německu a severní Anglii.

2.2. Sociální soudržnost

- *Konvergence míry zaměstnanosti na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni...*

Mezi roky 2000 a 2005 došlo v regionech EU ke konvergenci měr zaměstnanosti. Nicméně v roce 2005 byly míry zaměstnanosti v zaostávajících regionech stále ještě přibližně o 11 procentních bodů nižší než ve zbytku Unie.

V tomto období některé země zažily neustálé a rozsáhlé zvyšování zaměstnanosti, zatímco jiné – jako například Rumunsko a Polsko – zaznamenaly pokles ve většině regionů, v některých případech o více než dva procentní body.

Aby bylo dosaženo lisabonských cílů, které se týkají míry zaměstnanosti, potřebuje EU vytvořit přibližně 23,5 milionů dalších pracovních míst, z nichž by 7 milionů mělo být určeno ženám a lidem ve věku 55–64 let. Vytváření pracovních míst v tomto měřítku bude vyžadovat investice do nových činností a odpovídající vyškolenou pracovní sílu, která tato místa obsadí.

- ... a snížení rozdílů v mírách nezaměstnanosti

Mezi roky 2000 a 2005 se nezaměstnanost v zaostávajících regionech snížila z 13,4 % na 12,4 %, v 17 z nich se však nezaměstnanost zvýšila o více než dva procentní body.

V rozvinutějších regionech zůstala nezaměstnanost mezi roky 2000 a 2005 stabilní, její míra se pohybovala těsně pod 8 %, nicméně regiony ve Španělsku, Itálii, Francii a Spojeném království zaznamenaly obecně snížení této míry, zatímco německé, rakouské, nizozemské a belgické regiony jisté zvýšení.

V roce 2005 byla v EU míra nezaměstnanosti žen vyšší než míra nezaměstnanosti mužů, ale rozdíl se mezi roky 2000 a 2005 zmenšil o třetinu. Největší rozdíl zaznamenaly Řecko, Španělsko a Itálie.

- *Chudoba zůstává problémem...*

Podíl populace, které hrozí chudoba, zůstává v některých členských státech relativně vysoký. Podíl osob spadajících do této kategorie, která je definována jako příjem nižší než 60 % *národního* mediánového příjmu, dosáhl v roce 2004 kolem 20 % v Litvě, Polsku, Irsku, Řecku, Španělsku a Portugalsku, ale jen 10 % v Nizozemsku, České republice a Švédsku. V průměru představovali v roce 2004 ti, jimž hrozila chudoba, 16 % populace EU, tj. přibližně 75 milionů lidí. Riziko je vyšší u žen, malých dětí, starších lidí a nezaměstnaných.

- *Dosažené vzdělání se zvyšuje, ale v zaostávajících regionech zůstává nízké*

Vzdělaná a dostatečně kvalifikovaná pracovní síla je důležitým faktorem konkurenceschopné znalostní ekonomiky. V průběhu let je vidět zlepšení: podíl mladých lidí ve věku 25–34 let s vysokoškolským nebo srovnatelným vzděláním se zvyšuje a je nyní téměř dvojnásobný oproti podílu ve starší generaci ve věku 55–64 let. Nicméně úroveň dosaženého vzdělání u mladých lidí v některých členských státech, především v Rumunsku, České republice, Itálii a na Slovensku, zaostává.

V roce 2005 mělo v EU vzdělání terciární úrovně přibližně 23 % lidí ve věku 25–64 let, od 35 % ve Finsku po přibližně 10 % v Rumunsku. Rozdíly mezi regiony jsou ještě větší a nesnižují se. V průměru mají zaostávající regiony menší podíl lidí ve věku 25–64 let s terciárním vzděláním.

2.3. Územní soudržnost

- *Menší územní koncentrace HDP EU-27 v tradičním jádru Evropy...*

Údaje naznačují, že hospodářská prosperita v EU přestává být geograficky koncentrována: tradiční hospodářské „jádro“ Evropy (oblast mezi Londýnem, Paříží, Milánem, Mnichovem a Hamburkem) přispívalo v roce 2004 podstatně menším podílem k HDP EU-27 než v roce 1995, zatímco jeho populace zůstala stabilní. Tento vývoj je způsoben vznikem nových center růstu, jako jsou například Dublin, Madrid, Helsinky, Stockholm a také Varšava, Praha, Bratislava a Budapešť.

- ... *ale větší na vnitrostátní úrovni...*

V členských státech je však v celé EU hospodářská činnost ještě více koncentrována do regionů hlavních měst, s výjimkou Berlína a Dublinu. Mezi roky 1995 a 2004 se podíl regionů hlavních měst na vnitrostátním HDP zvýšil v průměru o 9 %, zatímco jejich populace vzrostla v průměru o 2 %. Tento trend byl obzvláště silný mezi roky 1995 a 2000, především ve Varšavě a v Bukurešti.

Zvyšující se koncentrace populace a hospodářské činnosti v regionech hlavních měst by mohla v dlouhodobé perspektivě omezovat celkový hospodářský růst, protože negativní externality, jako například zvýšení nákladů na bydlení, nedostatek prostoru pro podnikání, dopravní zácpy a znečištění, záporně ovlivňují jejich obraz u veřejnosti a konkurenceschopnost. Sekundární centra růstu by mohla pomoci snížit tlak na region hlavního města a podpořit vyšší celkový potenciál růstu.

- ... *s trendem směřujícím k tvorbě předměstí...*

Hlavní trend evropských měst směřuje k tvorbě předměstí. Mezi roky 1996 a 2001 rostla v 90 % městských aglomerací populace v předměstích více než v jádru města. V jedné třetině těchto městských aglomerací se v tomto období populace zmenšila, ale většina těchto měst zaznamenala nárůst na předměstích spojený s poklesem v centru. Přesun populace na předměstí přináší nevyhnutelně větší nápor na systém městské dopravy, zatímco přesun hospodářské činnosti na předměstí může vést k hospodářskému úpadku tradičního centra města.

V mnoha evropských městech zůstává problémem koncentrace deprivace v městských čtvrtích. Navzdory koncentraci zaměstnanosti ve městech mají obyvatelé města, především ti méně kvalifikovaní, problémy nalézt práci, přičemž jedna třetina pracovních míst je obsazena lidmi, kteří do města dojíždí.

To je spojeno s koncentrací nezaměstnanosti v některých městských obvodech. V těchto obvodech s vysokou nezaměstnaností se většinou koncentrují další aspekty deprivace. Ty zahrnují nízkou kvalitu bydlení, nedostatečnou veřejnou dopravu a další služby, jako například vzdělávání, a také nízké úrovně příjmů a vysokou kriminalitu.

- ... *zatímco některé venkovské oblasti dále ztrácejí populaci*

Převažujícím trendem v mnoha částech EU je stále významná migrace z venkovských oblastí, především na jihu Itálie, na severu Finska, Švédska a Skotska, ve východním Německu a ve východních částech Polska. Nedostatek šancí nalézt práci mimo odvětví zemědělství a nižší životní úroveň vedou lidi, především mladé a kvalifikované, k tomu, aby hledali příležitost jinde. To má celkový účinek na dotčené oblasti, ve kterých tak populace stárne a základní služby se zmenšují².

² Fond pro rozvoj venkova hraje významnou roli při řešení těchto problémů. Viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Zaměstnanost ve venkovských oblastech: překonání rozdílů v pracovních příležitostech – KOM(2006) 857, 12.12.2006.

- ... a je zde značný potenciál pro větší množství přeshraničního pohybu

Mnohaletá existence přeshraničních programů zlepšila spolupráci mezi příhraničními regiony v EU-15, především mezi zeměmi Beneluxu, Německem a Francií. Nové vnitřní hranice nejsou ještě tak prostupné a dopravní proudění je mnohem nižší.

Zvyšující se prostupnost těchto hranic, z fyzického i správního hlediska, usnadní proudění lidí i zboží mezi těmito regiony a přiblíží úroveň hospodářské výměny hospodářskému potenciálu těchto regionů. Tento typ spolupráce je ještě důležitější pro příhraniční regiony podél vnějších hranic.

3. REFORMA POLITIKY SOUDRŽNOSTI – 2007–2013

Jarní zasedání Evropské rady v roce 2005 uvedlo, že:

„Je nezbytné dát Lisabonské strategii neprodleně nový impuls a nově stanovit jako priority růst a zaměstnanost. Evropa musí obnovit základ své konkurenceschopnosti, zvýšit svůj potenciál růstu a svoji produktivitu a posílit sociální soudržnost, a přitom klást hlavní důraz na znalosti, inovaci a optimalizaci lidského kapitálu.

K dosažení těchto cílů musí Unie zmobilizovat všechny vhodné zdroje na úrovni jednotlivých členských států i Společenství – včetně politiky soudržnosti – ve třech rozměrech strategie (hospodářském, sociálním a environmentálním), aby se tak více využilo jejich součinnosti v obecném rámci udržitelného rozvoje.“

Převážná část snah EU o snížení rozdílů v EU z hlediska území probíhá v rámci politiky soudržnosti. Tyto snahy mají formu podmíněného grantu, přičemž podmínky spojené s transfery se týkají cílů a systému provádění. Po členských státech se požaduje především to, aby vypracovaly střednědobou strategii pro využití prostředků, aby spolufinancovaly evropskou pomoc ze státních prostředků, aby spolupracovaly na vnitrostátní, regionální i místní úrovni a aby dodržovaly právní předpisy a politiky EU. Tyto podmínky vyústily v rozvoj sdíleného systému řízení mezi evropskou, vnitrostátní, regionální a místní úrovní: zkráceně v systém správy na více úrovních.

Na základě reformy politiky soudržnosti z roku 2006 na období 2007–2013 zůstává hlavním cílem politiky soudržnosti snížit rozdíly mezi členskými státy a regiony soustředěním prostředků do méně rozvinutých oblastí. Pro období 2007–2013 bude převážná část prostředků soustředěna na nejhudší regiony a země: zatímco v roce 1989 bylo regionům s nejnižšími příjmy přiděleno 56 % dostupných prostředků, na konci nového programového období bude tento podíl činit 85 %. Nové členské státy, které představují přibližně 21 % populace EU-27, obdrží v tomto období z celkové sumy něco málo přes 52 %. V souladu s novou agendou pro růst a zaměstnanost a v kontextu globalizace nicméně politika soudržnosti klade zvyšující se důraz na zlepšování konkurenčního postavení regionů ve světovém hospodářství. Prostředky jsou tedy zaměřeny na všechny regiony, které se vyrovnávají se strukturálními změnami, a na investice se zvláštním důrazem na činnosti soustředěné kolem výzkumu, inovací a informační společnosti a rozvoje podnikání.

Prostřednictvím těchto cílů bude politika soudržnosti v období 2007–2013 všude usilovat o naplnění stejné agendy pro růst a zaměstnanost, avšak míra podpory ze strany Unie bude odrážet potřeby a dostupné prostředky členských států a regionů. Výsledek jednání o finančním výhledu na roky 2007–2013, které vyústilo v přidělení velké části prostředků politice soudržnosti (35 % z celkového rozpočtu EU), svědčí o vysokém stupni politického konsensu o tomto systému jako prostředku pro plnění priorit Společenství.

3.1. Plnění nové evropské strategie pro růst a zaměstnanost

Vytváření růstu a zaměstnanosti bylo vždy jádrem programů soudržnosti EU a reforma této politiky pro období 2007–2013 usiluje o posílení této dimenze.

- *Nový strategický přístup*

Strategičtější přístup založený na evropských prioritách bude tvořit rámec procesu provádění politiky soudržnosti na úrovni EU, na vnitrostátní úrovni a pak i níže na regionální a místní úrovni. To by mělo přispět k zvýšené hospodářské efektivitě a také k zvýšení transparentnosti a vyjasnění politické zodpovědnosti. Tento přístup je stanoven strategickými obecnými zásadami Společenství, které odrážejí priority stanovené obnovenou Lisabonskou strategií a které vytváří rámec pro přípravu národních strategií v rámci politiky soudržnosti a příslušných programů.

- *Vyhrazení prostředků*

V prosinci 2005 rozhodly členské státy, že by orgány zodpovědné za přípravu nové generace programů soudržnosti měly „vyhradit“ určitý podíl prostředků, především 60 % v nejméně rozvinutých regionech a 75 % v ostatních regionech, na klíčové investice spojené s obnovenou strategií pro růst a zaměstnanost (výzkum, vývoj a inovace; infrastruktura evropského významu; konkurenceschopnost průmyslu; obnovitelné energie, energetická účinnost a ekologické inovace; lidské zdroje).

Podle programových dokumentů, které byly pro tuto zprávu k dispozici, bylo těchto cílů velkou měrou dosaženo. V EU-27 je průměrný podíl prostředků vyhrazených na klíčové investice spojené s lisabonskou agendou 61,2 % v rámci cíle konvergence a 76,7 % v rámci cíle regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Na tyto investice bude celkem přiděleno přibližně 200 miliard EUR. Ve srovnání s předchozím obdobím to představuje nárůst o více než 50 miliard EUR.

3.2. Zlepšení právní úpravy: zjednodušení a proporcionalita

Ačkoli použití prostředků politiky soudržnosti musí splnit standardy kontroly a řádného finančního řízení, byly učiněny důležité kroky vedoucí k modernizaci právních předpisů a k zjednodušení pravidel pro řízení politiky soudržnosti. Jedná se především o tyto kroky:

- *Jedna sada pravidel řízení*

V současnosti již existuje jediné prováděcí nařízení Komise pro programové období 2007–2013, které nahrazuje 10 nařízení pro programové období 2000–2006. Pravidla pro řízení programů financovaných Fondem soudržnosti jsou upravena podle pravidel strukturálních fondů. To usnadní a zlevní řízení fondů.

- *Jedna sada pravidel způsobilosti pro výdaje*

Namísto dvou souborů pravidel, jak tomu bylo v minulosti (jeden pro projekty spolufinancované Společenstvím a druhý pro projekty financované státem), budou členské státy moci použít svá vnitrostátní pravidla způsobilosti pro spolufinancované projekty, čímž se významným způsobem zjednoduší řízení projektů.

- *Zjednodušení finančního řízení*

Finanční plány, určení míry intervence a úhrady z EU budou nyní stanovovány na vyšší úrovni (na úrovni programu nebo priority místo na úrovni opatření, jak tomu bylo dříve). To zjednoduší řízení programů a omezí počet případů, kdy je třeba měnit finanční plány, čímž se poskytne větší autonomie vnitrostátním orgánům pověřeným řízením operačních programů.

- *Zvýšená proporcionalita a zjednodušení kontrolních systémů*

U menších programů mohou splnění některých požadavků na kontrolu ověřit vnitrostátní orgány zřízené podle vnitrostátních pravidel, čímž se sníží nutnost dodržet některé požadavky Společenství na audit.

- *Jasnější pravidla o informacích a komunikaci*

Občané a potenciální příjemci pomoci z fondů ve všech členských státech budou mít stejný přístup k informacím o možnostech financování a pomoci v rámci politiky soudržnosti, čímž se sníží čas a úsilí, které musí vynaložit, aby takovéto informace našli.

- *Elektronická správa v praxi*

Poprvé bude výměna dokumentů mezi členskými státy a Komisí uskutečňována pouze elektronicky. Jde o počátek nové éry týkající se elektronické výměny dat a elektronického vládnutí (e-Governance). Ušetří se tak hodně času při řízení programů a sníží se riziko sporů mezi Komisí a členskými státy o množství a typ informací, které mají být poskytovány.

3.3. Politika soudržnosti a šíření hodnot a politik EU

Země mimo Unii dávají najevo zvyšující se zájem a přání dozvědět se více o evropské politice soudržnosti jako prostředku, který podporuje vyrovnanější regionální rozvoj. Konkrétně:

- Dne 15. května 2006 bylo mezi Komisí a Čínou podepsáno memorandum o porozumění týkající se spolupráce v oblasti regionální politiky. Čínské orgány označily vyrovnaný regionální rozvoj za jednu z klíčových priorit svého pětiletého rozvojového plánu a jsou velmi znepokojeny zvětšujícími se regionálními rozdíly v příjmech. Od roku 2005 se také Čína a Indie dohodly s Evropskou komisí na společných akčních plánech a podepsaly memoranda o porozumění v oblasti zaměstnanosti a sociální politiky.

- Dne 23. května 2007 bylo s Ruskou federací podepsáno memorandum o porozumění týkající se spolupráce v oblasti regionální politiky za účelem výměny informací a osvědčených postupů, které se týkají zkušeností s vytvořením a prováděním politiky soudržnosti.

O podobných přístupech se jedná se zeměmi, jako jsou například Jižní Afrika a Brazílie, a s hospodářskými integračními seskupeními, jako je Mercosur. Evropská politika soudržnosti vzbuzuje zároveň zájem výborů Spojených národů, výborů OECD i výborů Světové banky. Klíčovou součástí přidané hodnoty evropské politiky soudržnosti je v této souvislosti podpořit evropské postoje k tématům, jako jsou například volné trhy, rovnost žen a mužů a rovné příležitosti, udržitelný rozvoj a systém založený na participační demokracii.

4. NOVÉ VÝZVY

Berlínská deklarace při příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv:

„Mnohých cílů nemůžeme dosáhnout osamoceně, nýbrž pouze společnými silami. Úkoly si mezi sebe dělí Evropská unie, členské státy a jejich regiony a obce.“

Růst a zaměstnanost v Evropě vyžadují politiky, které jsou schopné předvídat a řídit nové výzvy. Některé z těchto výzev se obzvláště týkají politiky soudržnosti, protože mají na území Evropy nerovnoměrný dopad a mohou prohlubovat sociální a hospodářské rozdíly.

- *Rostoucí celosvětový tlak na restrukturalizaci a modernizaci*

Aby čelily výzvám globalizace, potýkají se prakticky všechny regiony s potřebou restrukturalizovat, modernizovat a podporovat průběžné inovace založené na znalostech, co se týče výrobků, řízení a procesů a lidského kapitálu. Dokonce i přes vysoká tempa růstu mají regiony nových členských států hospodářskou strukturu, která je do velké míry soustředěna do odvětví, v nichž velkou konkurenci tvoří rozvíjející se asijské ekonomiky. Pro tyto regiony bude předvídaní a podpora změn ekonomickou nutností. To jim pomůže minimalizovat náklady související s těmito změnami a může je i významným způsobem usnadnit. Z těchto důvodů musí být v dostatečném předstihu přijata předběžná opatření, která lidi i regiony na změnu vybaví a připraví.

Mnoho regionů v členských státech, které prosperují více, má také vysoký podíl zaměstnanosti v tradičních odvětvích, kde je konkurenční výhoda založena převážně na metodách výroby s nižšími náklady a nižšími mzdami.

Konkurence založená na cenových faktorech nemá perspektivu, regiony potřebují modernizovat a diverzifikovat svou hospodářskou strukturu na odvětví s vysokou přidanou hodnotou tím, že vytvoří podmínky pro podniky, a především pro malé a střední podniky, aby mohly přijmout a přizpůsobit inovační výrobky a procesy, vytvořit sítě spolupráce s ostatními podniky a s výzkumnými instituty, mít přístup k rizikovému kapitálu a dát svým činnostem mezinárodní rozměr.

Špičková hospodářská činnost a talent mají sklon být vysoce geograficky koncentrovány v několika málo městských centrech, která jsou celosvětovými aktéry. To sice vytváří příležitosti, ale výzkum ukazuje, že od určité velikosti se začínají objevovat negativní externality spojené s koncentrací populace, jako například znečištění, překotné rozšiřování měst a dopravní zácpy.

V Unii je také mnoho regionů, které patří mezi nejkonzervativnější regiony s nejvyšší mírou inovací na světě a které z globalizace těží. Toho dosáhly tím, že investovaly do nových schopností, vytvářely nová centra odborníků nebo pro ně zatraktivnily podmínky a podporovaly vznik sítí a seskupení. Tím, že bude Unie stavět na těchto úspěších a rozvojových strategiích, může mobilizovat celý svůj potenciál a uvést své hospodářství na udržitelnou cestu vysokého růstu.

- *Změna klimatu*

Mnoho regionů v Evropě se bude častěji potýkat s asymetrickým dopadem změny klimatu. To bude působit značné problémy v odvětví zemědělství, rybolovu a cestovního ruchu v některých oblastech a bude to také vyžadovat významné investice s cílem čelit suchu, požárům, erozi pobřeží a záplavám. Tyto změny mohou mít nepřiměřené účinky na znevýhodněné skupiny nebo skupiny s nízkými příjmy, kterým mohou scházet prostředky na to, aby se těmto změnám přizpůsobily. Rovněž budou zapotřebí významné investice, aby se dosáhlo souladu s acquis Společenství a cílů snižování emisí, které jsou výsledkem jarního zasedání Rady v březnu 2007. Všechny dostupné hospodářské zprávy však ukazují, že náklady způsobené nečinností, co se přírodních katastrof týče, výrazně převyšují náklady na snížení emisí skleníkových plynů na úroveň, která je slučitelná s cílem EU omezit změnu klimatu na 2 stupně Celsia.

Boj proti změně klimatu poskytuje regionálním ekonomikám nové hospodářské podněty a příležitosti, které se týkají ekologických inovací, růstu odvětví šetrných k životnímu prostředí a zaměstnanosti v této oblasti.

- *Zvýšené ceny energie*

Zvýšené ceny energie ovlivní regiony EU různými způsoby, bude záležet na jejich skladbě zdrojů energie, na jejich hospodářské struktuře a na energetické účinnosti jejich firem. Zvýšené náklady na dopravu většinou zasahují spíše okrajové regiony, jako jsou například severní části Finska a Švédska nebo nejjižnější části Portugalska, Španělska a Itálie a ostrovy včetně Malty a Kypru. Klíčová odvětví pro mnoho takových regionů, jako například cestovní ruch, mohou být citlivá na zvýšení cen, lze to ale v krátké době vyrovnat prostřednictvím vyšší efektivity nízkonákladových leteckých společností. Zvýšení cen energie má nepřiměřený účinek na skupiny s nízkými příjmy a zvyšuje finanční nedostupnost energií pro ty, kdo jsou znevýhodněni.

Vývoj a šíření obnovitelných energií a investice do energetické účinnosti poskytují velké příležitosti pro většinu regionů s vysokým místním potenciálem pracovních míst. Odhaduje se například, že roční příjmy celého odvětví pro solární zařízení se během tří let, do roku 2010, čtyřnásobně zvýší. Zvýšení cen energie může také vést k podpoře strategií růstu, především v zaostávajících regionech, založených na méně energeticky náročných metodách výroby.

- *Vznikající demografická nerovnováha a sociální pnutí*

Mezi roky 2000 a 2003 zaznamenal každý třetí region v Unii pokles populace. Ve většině případů to bylo způsobeno přirozeným poklesem populace spojeným s čistou emigrací. Podle odhadů bude přirozený růst populace nadále klesat, mj. i v řadě zaostávajících regionů. Tyto regiony tedy budou čelit dvojité výzvě – podpořit růst a zaměstnanost a současně se zabývat nepříznivými dopady stárnutí a úbytku obyvatel.

Demografická změna a úbytek obyvatel ohrožují budoucí růst zaměstnanosti. Do roku 2011 existují stále ještě možnosti pro výrazný růst zaměstnanosti a hospodářský růst. Lze očekávat, že přibližně mezi roky 2012 a 2017 vyrovnají rostoucí míry zaměstnanosti pokles množství populace v produktivním věku. Po roce 2017 by však zmenšující se populace v produktivním věku mohla vést ke stagnaci a následně ke snížení absolutní úrovně zaměstnanosti.

Zároveň se regiony budou muset vyrovnat s množstvím sociálních problémů způsobených nesouladem mezi dostupnými a potřebnými dovednostmi (segmentace trhu práce mezi odborné schopnosti / vysoké platy a malé schopnosti / nízké platy, zvýšená imigrace), protože hospodářství se kvalitativně posouvá do oblasti činností založených na znalostech a zároveň slábnou tradiční systémy zabezpečení.

- *Pro národní politiky je stále obtížnější udržet krok s rychlou změnou způsobenou těmito trendy*

Ačkoli jsou veřejné investice stále více řízeny na nižší než vnitrostátní úrovni, tento trend posledních let slábne, protože vnitrostátní rozpočty i rozpočty na nižší než vnitrostátní úrovni se potýkají s následky stárnutí populace (reforma důchodového systému a nákladnější systémy zdravotnických, vzdělávacích a sociálních služeb) a s následky hospodářské reformy z části založené na nižším zdanění.

Navíc jsou prostředky, které zůstávají k dispozici pro modernizaci hospodářství, většinou směřovány do center růstu. To může způsobit na jedné straně značné ztráty plynoucí z aglomerací (dopravní zácpy, znečištění, sociální segregace, překotné rozšiřování měst) a na druhé straně zvýšení regionálních rozdílů.

5. DALŠÍ KROKY

Během let 2007 a 2008 bude Komise pracovat na přístupu k přezkumu rozpočtu 2008/2009 tím, že stanoví kritéria pro posouzení politik, zaměří se na budoucí politiky a otestuje životaschopnost různých možností. V tomto rámci uvádí tato zpráva, aniž by předjímala výsledek přezkumu rozpočtu, řadu výzev, se kterými se bude patrně politika soudržnosti v následujících letech potýkat. Fórum o soudržnosti, které se bude konat ve dnech 27.–28. září, poskytne první příležitost o nich diskutovat se všemi příslušnými zúčastněnými stranami. Fórum by se mohlo zabývat konkrétně těmito otázkami.

1. Jaké poučení lze vyvodit ze zkušeností s přípravou programů na období 2007–2013? Do jaké míry je v této souvislosti a s ohledem na analýzu uvedenou v této zprávě politika soudržnosti přizpůsobena novým výzvám, jimž budou v příštích letech čelit evropské regiony? Například:

- 1.1. Jak mohou regiony reagovat na restrukturalizační tlak dynamických konkurentů v odvětvích s nízkou nebo střední technickou náročností?
- 1.2. Jakou úlohu má politika soudržnosti v reakci na demografickou změnu vzhledem k velkým rozdílům v porodnosti, úmrtnosti a v migračních tocích na regionální úrovni?
- 1.3. Do jaké míry je změna klimatu tématem pro politiku soudržnosti?
2. Jak může politika soudržnosti dále rozvíjet integrovaný a flexibilnější přístup k rozvoji/růstu a zaměstnanosti v tomto novém kontextu?
 - 2.1. Jak může politika soudržnosti lépe podpořit harmonický, vyrovnaný a udržitelný rozvoj s přihlédnutím k rozdílům mezi územími EU, jako jsou znevýhodněné oblasti, ostrovy, venkovské a pobřežní oblasti, ale rovněž města, upadající průmyslové regiony, jiné oblasti se zvláštními zeměpisnými rysy?
 - 2.2. Jaké dopady mají výzvy uvedené ve zprávě na klíčové prvky sociální soudržnosti, jako je začlenění, integrace a příležitosti pro všechny? Je třeba vyvinout další úsilí k tomu, abychom se na tyto dopady připravili nebo abychom jim zabránili?
 - 2.3. Jaké klíčové dovednosti budou pro naše občany nezbytné, aby mohli čelit novým výzvám?
 - 2.4. Jaké jsou rozhodující schopnosti, které by bylo třeba rozvinout na regionální úrovni, aby byly regiony konkurenceschopné na celosvětové úrovni?
3. Jak lze ve světle předchozích otázek zhodnotit systém řízení politiky na období 2007–2013?
 - 3.1. Jaké je optimální rozdělení zodpovědnosti mezi úrovní Společenství, vnitrostátní a regionální úrovní v rámci víceúrovňového systému správy vzhledem k potřebě účinného řízení programů politiky soudržnosti?
 - 3.2. Jak může politika soudržnosti účinněji podporovat veřejné politiky v členských státech a regionech? Jaké prováděcí mechanismy by mohly politiku více orientovat na výsledky a na uživatele?
 - 3.3. Jak můžeme dále posílit vztah mezi politikou soudržnosti a jinými vnitrostátními politikami a politikami Společenství, abychom dosáhli větší a lepší součinnosti a doplňkovosti?
 - 3.4. Jaké jsou nové příležitosti spolupráce mezi regiony, a to jak v EU, tak mimo ni?