

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli
KOM(2010) 642/3

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU, VÝBORU REGIÓNOV
A EURÓPSKEJ INVESTIČNEJ BANKE**

**Závery z piatej správy o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti: budúcnosť
politiky súdržnosti**

{SEK(2010) 1348}

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU, VÝBORU REGIÓNOV
A EURÓPSKEJ INVESTIČNEJ BANKE**

**Záver z piatej správy o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti: budúcnosť
politiky súdržnosti**

1. Úvod

Európa čelí náročnej úlohe. Musí sa dostať z hlbokkej krízy a znížiť nezamestnanosť a chudobu, pričom musí prejsť na nízkouhlíkové hospodárstvo. Táto náročná úloha si vyžaduje rýchle opatrenia v mnohých oblastiach, preto Európska rada prijala stratégiu Európa 2020¹. Ak má Európa uspieť, svoju úlohu budú musieť zohrať všetky úrovne – európska, vnútroštátna, regionálna a miestna úroveň. Politika súdržnosti by mala v tomto náročnom období aj naďalej zohrávať zásadnú úlohu, aby zabezpečila inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast a súčasne podporovala harmonický rozvoj Únie a jej regiónov prostredníctvom znižovania regionálnych rozdielov.

Politika súdržnosti významne prispieva k šíreniu rastu a prosperity v celej Únii a zároveň znižuje hospodárske, sociálne a územné rozdiely. Z piatej správy o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti vyplýva, že pomocou tejto politiky sa vytvorili nové pracovné miesta, zvýšil sa ľudský kapitál, vybuďovala sa kritická infraštruktúra a zlepšila sa ochrana životného prostredia, najmä v menej rozvinutých regiónoch. Bez politiky súdržnosti by rozdiely boli nepochybne väčšie. Trvalé sociálne účinky krízy, dopyt po inováciách vyplývajúci z rastúcich globálnych výziev a potreba čo najviac využiť každé euro z verejných výdavkov si však vyžadujú ambicióznou reformu politiky.

Ako je uvedené v preskúmaní rozpočtu EÚ², pokrok je treba dosiahnuť najmä v týchto kľúčových oblastiach: sústrediť prostriedky na úlohy a ciele v rámci stratégie Európa 2020, zaviazat' členské štáty, aby uskutočnili reformy potrebné pre účinné fungovanie politiky, a zlepšiť účinnosť politiky so zvýšeným dôrazom na výsledky. Výslovné prepojenie politiky súdržnosti so stratégiou Európa 2020 poskytuje skutočnú príležitosť: naďalej pomáhať chudobnejším regiónom EÚ, aby dohnali svoje oneskorenie, umožniť koordináciu politik EÚ a rozvinúť politiku súdržnosti i z hľadiska kvality na poprednú hybnú silu rastu celej EÚ, a pritom riešiť spoločenské problémy, ako je starnutie obyvateľstva a zmena klímy.

S týmito závermi Komisia otvára verejnú konzultáciu o budúcnosti politiky súdržnosti. Vychádza sa zo série otázok k hlavným myšlienkam týkajúcim sa jej reformy.

Ďalšie časti sa zaoberajú tým, ako politiku zefektívniť a zlepšiť jej vplyv tak, aby sa zvýšila európska pridaná hodnota (časť 2), ako ďalej posilniť riadenie politiky (časť 3), ako zefektívniť a zjednodušiť systém čerpania prostriedkov (časť 4) a ako by mala vyzerat' architektúra politiky (časť 5).

¹ „Európa 2020: stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu“ – KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

² „Preskúmanie rozpočtu EÚ“ – KOM(2010) 700, 19.10.2010.

2. ZVÝŠENIE EURÓPSKEJ PRIDANEJ HODNOTY POLITIKY SÚDRŽNOSTI

Pridaná hodnota politiky súdržnosti je opakovane predmetom diskusií medzi zákonodarcami, akademickými pracovníkmi a zainteresovanými stranami. Niektorí tvrdia, že politika súdržnosti je s prioritami EÚ prepojená len voľne, že prostriedky rozptýli na rôznorodé oblasti politik a že jej vplyv býva často ťažko merateľný. Hoci sa v správe ukazuje, že politika súdržnosti prispieva k hospodárskemu a sociálnemu rozvoju regiónov a k blahobytu ľudí, Komisia berie tieto kritiky veľmi vážne.

Cieľom ďalších reforiem politiky súdržnosti by popri znižovaní byrokracie a zjednodušení každodenného riadenia politiky malo preto byť, pri zachovaní jej celkového cieľa, orientovať ju na výsledky a prijať reformy potrebné na ich dosiahnutie.

2.1. Posilnenie strategického plánovania

Politika súdržnosti už bola podstatne zosúladená s Lisabonskou stratégiou, najmä prostredníctvom vyčlenenia finančných prostriedkov. Toto zosúladenie však nie je dostatočné vzhľadom k rozdielom v riadení oboch strategických procesov. Preto sa pre zosúladenie politiky súdržnosti so stratégiou Európa 2020 dá v budúcnosti urobiť viac. To vyžaduje predovšetkým jasné usmernenia na európskej úrovni a strategickjší prístup k rokovaciemu procesu a jeho následným krokom.

V preskúmaní rozpočtu EÚ sa pre politiku súdržnosti načrtol nový strategický prístup plánovania, ktorého cieľom je v záujme užšej integrácie politik EÚ splniť stratégiu Európa 2020 a integrované usmernenia. Tento prístup by obsahoval:

- **spoločný strategický rámec** (common strategic framework – CSF) prijatý Komisiou, v ktorom sú ciele a úlohy stratégie Európa 2020 premietnuté do investičných priorít. Rámec by zahŕňal Kohézny fond, Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka a Európsky fond pre rybné hospodárstvo,
- **zmluvu o rozvojovom a investičnom partnerstve**, ktorá by na základe spoločného strategického rámca stanovovala priority pre investície, pridelovanie vnútroštátnych a európskych prostriedkov na prioritné oblasti a programy, dohodnuté podmienky a ciele, ktoré sa majú dosiahnuť. Táto zmluva by sa týkala politiky súdržnosti. S cieľom podpory hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti koherentným a integrovaným spôsobom by mohlo byť užitočné rozšíriť jej rozsah pôsobnosti na ďalšie z politik a nástrojov financovania EÚ. Zmluva bude výsledkom rokovaní medzi členskými štátmi a Komisiou o rozvojovej stratégii obsiahnutej v ich národných programoch reforiem. Opisovala by tiež koordináciu využívania prostriedkov EÚ na vnútroštátnej úrovni; ako aj
- **operačné programy (OP)**, ktoré by boli rovnako ako v súčasnosti hlavným riadiacim nástrojom a previedli by strategické dokumenty do konkrétnych investičných priorít s jasnými a merateľnými cieľmi – čo by malo prispieť k dosiahnutiu vnútroštátnych cieľov stanovených v rámci stratégie Európa 2020.

Načasovanie **výročných správ** sledujúcich pokrok pri plnení cieľov by bolo zosúladené s cyklom riadenia stratégie Európa 2020. Na tomto základe by pravidelné **politické diskusie** v príslušných útvaroch Rady a výboroch Európskeho parlamentu zvýšili transparentnosť, zodpovednosť a hodnotenie účinkov politiky súdržnosti.

Tri návrhy v rámci preskúmania rozpočtu EÚ majú osobitný vplyv na politiku súdržnosti: sústredenie finančných prostriedkov, systém podmienok a stimulov a zameranie sa na výsledky.

2.2. Zvýšenie tematickej koncentrácie

V *ex-post* hodnotení politiky súdržnosti sa dospelo k záveru, že na vytvorenie kritického množstva a na dosiahnutie hmatateľného dosahu je potrebná väčšia koncentrácia prostriedkov.

V budúcnosti bude preto potrebné zabezpečiť, aby členské štáty a regióny **sústredili európske a vnútroštátne prostriedky** na malý počet priorít reagujúcich na konkrétne problémy, ktorým čelia. To by sa mohlo dosiahnuť tým, že do pravidiel politiky súdržnosti by sa zaviedol zoznam tematických priorít súvisiacich s prioritami, integrovanými usmerneniami a hlavnými iniciatívami v rámci stratégie Európa 2020.

V závislosti od príslušného objemu finančných prostriedkov EÚ by sa krajiny a regióny museli zamerať sa na viac či menej priorít. Preto by členské štáty a regióny dostávajúce menej finančných prostriedkov boli povinné prideliť celú dostupnú finančnú dotáciu na dve alebo tri priority, zatiaľ čo tí, ktorí dostávajú väčšiu finančnú podporu, by si mohli vybrať viacero priorít. Niektoré priority by boli povinné.

Tematická koncentrácia by ale nemala brániť členským štátom a regiónom v experimentovaní a financovaní inovačných projektov. Takisto sa môže zväziť vyčlenenie výdavkov pre konkrétne cieľové skupiny alebo na experimentálne prístupy (napr. miestny rozvoj), pravdepodobne vo forme globálnych grantov.

2.3. Posilnenie výkonu cez podmienky a stimuly

Finančná a hospodárska kríza už prinútila Komisiu, aby navrhla opatrenia na zlepšenie hospodárskeho riadenia Únie³. Zdravé makroekonomické politiky, priaznivé mikroekonomické prostredie a silné inštitucionálne rámce sú nutnými predpokladmi pre vytváranie pracovných miest, podporu rastu, obmedzenie sociálneho vylúčenia a dosiahnutie štrukturálnych zmien.

O politike súdržnosti to platí ešte viac, pretože jej účinnosť do značnej miery závisí na ekonomickom prostredí, v ktorom pôsobí. Je preto možné posilniť väzby medzi politikou súdržnosti a rámcom hospodárskej politiky Únie.

Po prvé by sa na podporu nového systému riadenia hospodárstva zaviedli nové ustanovenia o podmienkach, ktoré by vytvorili stimuly pre reformy. Členské štáty by boli povinné zaviesť reformy potrebné na zabezpečenie účinného využívania finančných prostriedkov v oblastiach priamo súvisiacich s politikou súdržnosti, napríklad v rámci politiky ochrany životného prostredia, politik flexiistoty, vzdelávania alebo výskumu a inovácií.

Pre každú tematickú prioritu by sa v rámci spoločného strategického rámca stanovili hlavné zásady, podľa ktorých by sa riadili intervencie. Tieto zásady musia ponechať priestor pre adaptáciu na vnútroštátny a regionálny kontext. Ich hlavným cieľom by bolo pomôcť

³ „Prehľadovanie koordinácie hospodárskej politiky pre stabilitu, rast a pracovné miesta – nástroje silnejšej správy ekonomických záležitostí EÚ“ – KOM(2010) 367.

krajinám a regiónom pri riešení problémov, ktoré sa v minulosti ukázali byť obzvlášť dôležitými pre vykonávanie politiky. Tieto zásady by mohli byť spojené napríklad s transpozíciou konkrétnych právnych predpisov EÚ, s financovaním strategických projektov EÚ alebo administratívnou, hodnotiacou a inštitucionálnou kapacitou.

Na základe toho by sa v závislosti na inštitucionálnom kontexte a v koordinácii so všetkými príslušnými politikami EÚ na začiatku programového cyklu v programových dokumentoch (t. j. v zmluve o rozvojovom a investičnom partnerstve a v operačných programoch) s každým členským štátom a/alebo regiónom dohodli špecifické záväzné podmienky v oblastiach priamo súvisiacich s politikou súdržnosti. Ich splnenie by mohlo byť podmienkou vyplatenia prostriedkov na súdržnosť buď na začiatku programového obdobia, alebo počas preskúmania, v rámci ktorého by Komisia skúmala pokrok v plnení dohodnutých reforiem.

Dosiahnutie inštitucionálnej reformy je nevyhnutné pre upevnenie štrukturálnych zmien, podporu rastu a zamestnanosti a zníženie sociálneho vylúčenia, najmä znížením regulácie a administratívnej záťaže pre podniky alebo zlepšením verejných služieb. Tieto by boli tak ako doteraz doplnené v rámci politiky súdržnosti o podporu na rozvoj administratívnych a inštitucionálnych kapacít a účinného systému riadenia. Táto pomoc by mala byť prístupná pre každý členský štát a región.

Po druhé doteraz boli finančné stimuly a sankcie súvisiace s Paktom stability a rastu obmedzené na Kohézny fond. Komisia navrhuje rozšíriť ho na zvyšok rozpočtu EÚ ako doplnkový činiteľ, ktorým by sa zabezpečilo dodržiavanie základných makroekonomických podmienok v rámci nápravnej časti paktu. V prípade nedodržiavania pravidiel Paktu by sa mali vytvoriť stimuly pozastavením alebo zrušením časti súčasných alebo budúcich prostriedkov z rozpočtu EÚ bez toho, aby to ovplyvnilo konečných príjemcov finančných prostriedkov EÚ. Zrušené prostriedky by zostali v rozpočte EÚ.

Nadalej v súvislosti so širším hospodárskym riadením EÚ by sa malo reformovať overenie **zásady doplnkovosti** prostredníctvom jeho začlenenia do procesu hospodárskeho dohľadu EÚ s použitím ukazovateľov už uvedených v Pakte stability a konvergenčných programoch, ktoré členské štáty predkladajú každý rok Komisii.

Spolufinancovanie je jedným zo základných princípov politiky súdržnosti, ktorý zabezpečuje zodpovednosť za jej vykonávanie v praxi. Jeho výška by sa mala preskúmať a prípadne aj diferencovať, aby lepšie odrážala úroveň vývoja, pridanú hodnotu EÚ, druhy opatrení a príjemcov.

Napokon treba preskúmať aj ostatné nástroje, ktoré by mohli ďalej posilniť účinnosť politiky súdržnosti. Napríklad by mohla byť stanovená **výkonnostná rezerva** na úrovni EÚ na podporu pokroku smerom k cieľom stratégie Európa 2020 a súvisiacich vnútroštátnych cieľov a úloh: v rámci priebežného hodnotenia by sa vyčlenila a pridelená určitá vymedzená časť rozpočtu politiky súdržnosti členským štátom a regiónom, ktorých programy prispeli najviac - v porovnaní s ich východiskovým stavom – k úlohám a cieľom stratégie 2020. Taktiež podľa skúseností získaných v súčasnosti sa ukazuje, že Komisia potrebuje nejaké prostriedky na priamu podporu **experimentovania a budovania sietí** podobne ako v prípade inovačných činností z predchádzajúcich programových období.

2.4. Zlepšenie hodnotenia, výkonnosti a výsledkov

Vysokokvalitné a lepšie fungujúce systémy monitorovania a hodnotenia sú veľmi dôležité pre posun smerom k viac strategickému a na výsledky orientovanému prístupu k politike súdržnosti. Takýto posun by podporilo vykonanie mnohých zmien.

Po prvé, východiskovým bodom pre prístup orientovaný na výsledky je *ex-ante* stanovenie jasných a **merateľných cieľov a ukazovateľov výsledkov**. Ukazovatele musia byť jednoznačne interpretovateľné, štatisticky overené, musia skutočne reagovať na intervencie v rámci politiky a byť s nimi priamo prepojené, a súčasne musia byť okamžite zozbierané a zverejnené. Okrem niekoľkých kľúčových, pre každý fond špecifických, ukazovateľov pre všetky operačné programy v rámci stratégie Európa 2020 by mali byť ukazovatele a ciele dohodnuté počas rokovaní o programových dokumentoch. Okrem toho by včasné a úplné podanie presných informácií o **ukazovateľoch** a o pokroku smerom k dohodnutým cieľom hralo hlavnú úlohu pri výročných správach.

Po druhé by sa *ex-ante* hodnotenia mali zamerať na zlepšenie navrhovania programov tak, aby nástroje a stimuly na dosiahnutie úloh a cieľov mohli byť monitorované a hodnotené v priebehu realizácie.

Po tretie by sa pri hodnotení mali oveľa viac využívať prísne metódy, ktoré sú v súlade s medzinárodnými štandardmi, vrátane **hodnotenia vplyvu**. Kedykoľvek je to možné, hodnotenie vplyvu by malo byť navrhnuté v ranom štádiu, aby sa zabezpečil zber a zasielanie vhodných údajov. Okrem toho plány pre **prebiehajúce hodnotenie** každého programu by sa mali stať povinnosťou, pretože uľahčujú transparentnosť na úrovni EÚ, podporujú stratégie hodnotenia a zlepšujú celkovú kvalitu hodnotení. Hodnotenia by mohli byť naplánované aj keď by bolo Komisiou potvrdené určité množstvo finančných prostriedkov.

Napokon by členské štáty s cieľom poskytnúť komplexné sumarizujúce hodnotenie plnenia programu mohli pripraviť správu so súhrnnými výsledkami priebežných hodnotení, ktoré vykonajú v priebehu programového obdobia.

2.5. Podpora využívania nových finančných nástrojov

Preskúmanie rozpočtu EÚ poskytuje silné argumenty pre zvýšenie pákového efektu rozpočtu EÚ. V programovom období 2007 – 2013 boli vyvinuté nové formy financovania investícií, ktoré sa odklonili od tradičného financovania založeného na grantoch smerom k inovatívnym spôsobom kombinovania grantov a pôžičiek. Komisia by chcela, aby členské štáty a regióny v budúcnosti viac využívali takéto nástroje.

Tieto finančné nástroje pomáhajú vytvoriť revolvingové formy financovania, čím sa stávajú udržateľnejšími z dlhodobého hľadiska. Toto je tiež jeden zo spôsobov, ako Európe v čase recesie pomôcť zvýšiť prostriedky na investovanie. Otvára to nové trhy pre rôzne formy partnerstva verejných a súkromných subjektov a prináša odbornosť medzinárodných finančných inštitúcií.

Na zlepšenie nástrojov finančného inžinierstva v rámci politiky súdržnosti by sa mohol preskúmať rad opatrení:

- zabezpečenie väčšej **prehľadnosti a diferenciacie pravidiel**, ktorými sa riadi financovanie založené na grantoch, a pravidlami, ktorými sa riadia návratné formy pomoci v rámci regulačného rámca, najmä pokiaľ ide o oprávnenosť výdavkov a auditov,

- poskytovanie **všeobecnej finančnej podpory pre podniky**, predovšetkým prostredníctvom nástrojov finančného inžinierstva a využitie grantov na spolufinancovanie cieľených schém pomoci (inovácie, investície do životného prostredia, atď.)
- **rozšírenie pôsobnosti a rozsahu nástrojov finančného inžinierstva**: čo sa týka pôsobnosti, zahrnutie nových činností (napr. udržateľnej mestskej dopravy, výskumu a vývoja, energetiky, miestneho rozvoja, celoživotného vzdelávania alebo činností na podporu mobility, zmeny klímy a životného prostredia, IKT a širokopásmového pripojenia), čo sa týka rozsahu, kombinácia úrokových dotácií s úverovým kapitálom alebo inými formami návratného financovania.

- Ako by sa mohli stratégia Európa 2020 a politika súdržnosti navzájom priblížiť na európskej, vnútroštátnej a nižšej úrovni?
- Mal by rozsah zmluvy o rozvojovom a investičnom partnerstve ísť nad rámec politiky súdržnosti, a ak áno, o čo by sa mal rozšíriť?
- Ako dosiahnuť silnejšie tematické zameranie na priority stratégie Európa 2020?
- Ako by mohli podmienky, stimuly a riadenie orientované na výsledky urobiť politiku súdržnosti účinnejšou?
- Ako by mohla byť politika súdržnosti viac orientovaná na výsledky? Ktoré priority by mali byť povinné?

3. POSILNENIE RIADENIA

3.1. Predstavenie tretej dimenzie: územná súdržnosť

V Lisabonskej zmluve sa k cieľom hospodárskej a sociálnej súdržnosti pridala územná súdržnosť. V dôsledku toho je nutné zaoberať sa týmto cieľom v rámci nových programov, s osobitným dôrazom na úlohu miest, funkčných zemepisných oblastí, oblastí, ktoré čelia mimoriadnym zemepisným alebo demografickým problémom a na makroregionálne stratégie.

Mestské oblasti môžu byť motorom rastu a centrami tvorivosti a inovácií. Vyššia úroveň rastu a nové pracovné miesta sa môžu vytvoriť za predpokladu, že sa podarí zhromaždiť kritické množstvo aktérov zložené z firiem, univerzít a výskumných pracovníkov. Mestské problémy, či už súvisiace s zhoršovaním životného prostredia alebo sociálnym vylúčením, vyžadujú konkrétne riešenie a priame zapojenie na úrovni danej vlády. Preto by sa mala vypracovať ambiciózna **mestská agenda**, v rámci ktorej by boli jasnejšie určené finančné prostriedky na riešenie otázok rozvoja miest a mestské orgány by hrali výraznejšiu úlohu pri navrhovaní a vykonávaní stratégie rozvoja miest. Opatrenia pre mestá, s tým súvisiace prostriedky a dotknuté mestá by mali byť jasne označené v programových dokumentoch.

V budúcnosti treba preskúmať jeden aspekt a to, či by regulačná architektúra politiky súdržnosti mala umožniť **väčšiu pružnosť** pri úprave operačných programov, aby lepšie odrážali povahu a geografiu vývojových procesov. Programy by potom mohli byť konštruované a riadené nielen na vnútroštátnej a regionálnej úrovni, ale tiež napríklad na úrovni skupín miest alebo povodí riek či pobrežných oblastí.

Zo správy vyplýva, že v niektorých prípadoch by **geografické alebo demografické črty** mohli zosilniť problémy rozvoja. To platí najmä pre najodľahlejšie regióny, ale aj najsevernejšie regióny s veľmi nízkou hustotou obyvateľstva a ostrovné, pohraničné a horské

regióny, ako je výslovne uznané v Lisabonskej zmluve. Bude potrebné vytvoriť ciele ustanovenia, ktoré by odrážali tieto špecifiká bez zbytočnej multiplikácie nástrojov a programov. Územná súdržnosť tiež znamená riešiť väzby mesto – vidiek z hľadiska prístupu k cenovo dostupnej a kvalitnej infraštruktúre a službám a problémy v regiónoch s vysokou koncentráciou sociálne marginalizovaných komún.

Nakoniec by sa malo naďalej pracovať na nových **makroregionálnych stratégiách** založených na dôkladnom preskúmaní existujúcich stratégií a dostupnosti prostriedkov. Makroregionálne stratégie by mali byť široko zamerané integrované nástroje zamerané na kľúčové úlohy a podporené zosilneným nadnárodným prvkom, aj keď veľká časť finančných prostriedkov by mala pochádzať z vnútroštátnych a regionálnych programov spolufinancovaných z politiky súdržnosti a ďalších vnútroštátnych prostriedkov.

3.2. Posilnenie partnerstva

Účinné vykonávanie stratégie Európa 2020 si vyžaduje systém riadenia, ktorý zahŕňa aktérov v členských štátoch, ktorí dokážu zmeny uskutočniť, a navzájom prepája správu na európskej, vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni.

V záujme plnej mobilizácie všetkých zúčastnených by sa malo posilniť zastúpenie lokálnych a regionálnych zainteresovaných strán, sociálnych partnerov a občianskej spoločnosti rovnako v politickom dialógu ako aj pri vykonávaní politiky súdržnosti. S prihliadnutím na to by sa mala zachovať podpora dialógu medzi verejnými a súkromnými subjektmi, vrátane sociálno-ekonomických partnerov a mimovládnych organizácií.

V tejto súvislosti by mala byť v rámci politiky súdržnosti posilnená úloha **konceptie miestneho rozvoja**, napríklad prostredníctvom podpory aktívneho začlenenia, posilnenie posilnenia sociálnej inovácie, rozvoja inovačných stratégií alebo navrhovania programov obnovy znevýhodnených oblastí. Tie by mali byť úzko koordinované s podobnými akciami podporovanými v rámci rozvoja vidieka a námornej politiky.

- Ako môže politika súdržnosti v procese rozvoja a vzniku makroregionálnych stratégií lepšie zohľadniť kľúčovú úlohu mestských oblastí a území s osobitnými geografickými črtami?
- Ako je možné zlepšiť princíp partnerstva a zapojenie miestnych a regionálnych zainteresovaných strán, sociálnych partnerov a občianskej spoločnosti?

4. ZEFEKTÍVNENIE A ZJEDNODUŠENIE SYSTÉMU ČERPANIA PROSTRIEDKOV

Hoci je ešte príliš skoro na konečné závery o účinnosti systému čerpania prostriedkov v rámci politiky súdržnosti v období 2007 – 2013, členské štáty majú námietky proti príliš častým a drastickým zmenám pravidiel, ktoré by mohli brániť vykonávaniu. Napriek tomu je potrebné preskúmať množstvo cieľných zmien.

4.1. Finančné riadenie

So zreteľom na nedávny návrh na revíziu finančného nariadenia⁴ orgán zodpovedný za riadenie programov politiky súdržnosti by každý rok predstavil vyhlásenie o hospodárení spolu s ročnou účtovnou závierkou a stanoviskom nezávislého audítora. To by posilnilo líniu zodpovednosti za výdavky spolufinancované z rozpočtu EÚ v príslušnom rozpočtovom roku.

Na základe ročného vyhlásenia o hospodárení Komisia navrhuje zaviesť pravidelné schvaľovanie účtovnej závierky pre politiku súdržnosti. Tým by sa posilnil proces vierohodnosti a tiež umožnilo pravidelné čiastočné ukončenie programov.

Komisia musí zvážiť, či by možnosť nepreplatenia výdavkov vnútroštátnym orgánom viazaná na vyplatenie príslušného príspevku EÚ príjemcom urýchlila platby grantov ich príjemcom a zvýšila motiváciu k silnej vnútroštátnej kontrole.

Komisia takisto pri výplate príspevku EÚ na operačné programy alebo časti programov preskúma možnosť zavedenia prvkov založených na výstupoch alebo výsledkoch, v závislosti od typu činnosti.

Napokon by sa mali ďalej podporovať zjednodušené spôsoby náhrad, ako je napríklad štandardná stupnica jednotkových nákladov a paušálne platby na granty na roky 2007 – 2013 a tým zvyšovať ich vplyv. To by bol ďalší spôsob prechodu na prístup viac orientovaný na výsledky.

4.2. Zníženie administratívnej zát'aže

Všeobecný prístup pre obdobie 2007 – 2013, podľa ktorého sú pravidlá oprávnenosti stanovené na vnútroštátnej úrovni, by sa mal zachovať. Mali by sa však prijať spoločné pravidlá týkajúce sa kľúčových bodov, ako režijné náklady týkajúce sa rôznych fondov EÚ. Zosúladenie pravidiel pre oprávnenosť výdavkov v rôznych oblastiach politiky, finančných nástrojov a prostriedkov by zjednodušilo využívanie prostriedkov zo strany príjemcov a hospodárenie s finančnými prostriedkami zo strany vnútroštátnych orgánov, čím by sa znížilo riziko vzniku chýb a zároveň by sa v prípade potreby odzrkadlenia špecifik politiky, nástroja a príjemcov umožnila diferenciácia.

V súlade so zásadou proporcionality by bolo tiež užitočné preskúmať, ako by mohli byť kontrolné opatrenia viac rentabilné a založené na rizikách, aby sa tak zlepšila ich účinnosť a efektívnosť a zároveň zabezpečilo primerané krytie zdedených rizík za rozumnú cenu v súlade so zásadou správneho finančného riadenia.

4.3. Finančná disciplína

Pravidlo zrušenia viazanosti má zabezpečiť, že projekty sa vykonávajú v rozumnom časovom rámci a podporiť finančnú disciplínu. Môže to však narušiť správanie členských štátov a regiónov tým, že sa príliš veľa pozornosti sústreďuje na rýchle využívanie prostriedkov a menej na ich účinné využívanie. Okrem toho použitie pravidla zrušenia viazanosti komplikuje rad výnimiek. Je potrebné snažiť sa o dôkladnú rovnováhu medzi zabezpečením kvality investícií

⁴ „Návrh nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskej Únie (prepracované znenie) – KOM(2010) 260.

a ich hladkým a rýchlym vykonávaním. Jednou z možností by bolo použiť na všetky programy pravidlo N+2 vynímajúce prvý rok a odstrániť výnimky a odchýlky.

4.4. Finančná kontrola

Pokiaľ ide o systémy riadenia a kontroly, je potrebné nielen zaručiť väčšiu vierohodnosť, ale aj dosiahnuť väčšiu angažovanosť týkajúcu sa kontroly kvality na strane členských štátov. To by umožnilo Európskemu parlamentu, Komisii a členským štátom, aby sa viac zamerali na výsledky a vplyvy tejto politiky.

Prvý návrh spočíva v preskúmaní postupu *ex-ante* hodnotenia systémov so zreteľom na skúsenosti získané z *ex-ante* hodnotenia súladu programov na roky 2007 – 2013, aby sa predišlo problémom v systémoch riadenia a kontroly. Postup by mal byť zjednodušený, zároveň si ale ponechať svoje výhody. To možno dosiahnuť zameraním hodnotenia na hlavný zodpovedný riadiaci orgán prostredníctvom akreditačného procesu a preskúmania účasti Komisie v tomto procese.

Druhý návrh spočíva v posilnení vierohodnosti sústredením zodpovednosti. Akreditovaný subjekt by prevzal výlučnú zodpovednosť za riadne riadenie a kontrolu operačného programu.

- Ako sa môže proces auditu zjednodušiť a ako sa môžu audity členských štátov a Komisie lepšie integrovať pri zachovaní vysokej úrovne vierohodnosti spolufinancovaných výdavkov?
- Ako by mohlo uplatnenie princípu proporcionality zmierniť administratívnu záťaž pokiaľ ide o riadenie a kontrolu? Mali by pre programy územnej spolupráce existovať osobitné zjednodušujúce opatrenia?
- Ako sa dá pri stanovovaní pravidiel oprávnenosti dosiahnuť správna rovnováha medzi spoločnými pravidlami pre všetky fondy a zohľadnením špecifik fondov?
- Ako sa dá zabezpečiť finančná disciplína a zároveň poskytovať dostatočnú flexibilitu pri návrhu a realizácii komplexných programov a projektov?

5. ARCHITEKTÚRA POLITIKY SÚDRŽNOSTI

Cieľom politiky súdržnosti je podporovať harmonický rozvoj Únie a jej regiónov pomocou znižovania regionálnych rozdielov (článok 174 Zmluvy o ES). Ďalej podporuje rastový model stratégie Európa 2020 vrátane potreby reagovať na spoločenské výzvy a výzvy v oblasti zamestnanosti, ktorým čelia všetky členské štáty a regióny. Politika podporuje tento vývoj s jasnou investičnou stratégiou v každom regióne zlepšovaním konkurencieschopnosti, zvyšovaním zamestnanosti, zlepšovaním sociálneho začlenenia a ochranou a zlepšovaním životného prostredia. Systém viacúrovňového riadenia politiky napomáha zviditeľneniu EÚ v očiach jej občanov.

Všetky regióny a členské štáty by mali byť oprávnené čerpať z finančných zdrojov politiky súdržnosti a schopné integrovaným spôsobom prispôsobiť stratégie svojim špecifickým prednostiam a nedostatkom.

Podpora regiónov by sa, rovnako ako v súčasnosti, odlišovala na základe ich úrovne hospodárskeho rozvoja (meraného v HDP na obyvateľa), čím by sa jasne rozlíšilo medzi

„menej“ a „viac“ rozvinutými regiónmi. V súvislosti so zmiernením prechodu medzi týmito dvoma kategóriami a zabezpečením spravodlivejšieho zaobchádzania s regiónmi s podobnou úrovňou hospodárskeho rozvoja sa núka otázka, či by jednoduchší systém s novou medzi kategóriou regiónov mohol nahradiť súčasný systém postupného vyradovania a postupného zaradovania. Táto kategória by tiež zahŕňala regióny, ktoré sú v súčasnosti oprávnené na financovanie v rámci cieľa „konvergenencie“, ale ktorých HDP je podľa najnovších štatistík vyššie než 75 % priemeru Únie.

Súčasne v súlade s preskúmaním rozpočtu EÚ je potrebné zvážiť budúcu architektúru politiky súdržnosti, opätovné zameranie/zmenu zamerania ESF na zabezpečenie úloh a cieľov pre rok 2020 a spôsob ako dosiahnuť väčšieho zviditeľnenia a predvídateľného objemu finančných prostriedkov. Takisto je dôležité skúmať, ako by fond mohol lepšie slúžiť európskej stratégii zamestnanosti a prispieť ku komplexnej európskej iniciatíve v oblasti zamestnanosti, ktorá sa požaduje v preskúmaní rozpočtu EÚ.

Politika sa bude aj naďalej zameriavať na vykonávanie integrovaných usmernení pre hospodársku politiku a politiku zamestnanosti.

Kohézny fond budú naďalej využívať členské štáty, ktorých HND na obyvateľa je nižší ako 90 % priemeru Únie.

V neposlednom rade bude politika súdržnosti aj naďalej podporovať územný rozmer spolupráce (cezhraničný, nadnárodný a medziregionálny). To by zahŕňalo revíziu a zjednodušenie súčasného režimu cezhraničnej spolupráce, vrátane nástrojov predvstupovej pomoci IPA, nástrojov európskeho susedstva a partnerstva ENPI a Európskeho rozvojového fondu ERF v rámci cezhraničnej spolupráce na vonkajších hraniciach EÚ a tiež súčasných praktík v nadnárodných operáciách podporovaných z prostriedkov Európskeho fondu regionálneho rozvoja EFRR a Európskeho sociálneho fondu ESF.

- Ako zabezpečiť, aby architektúra politiky súdržnosti brala do úvahy špecifickosť každého fondu, a najmä potrebu zabezpečiť väčšiu viditeľnosť a predvídateľnosť objemu finančných prostriedkov ESF a jeho zameranie na zabezpečenie cieľov na rok 2020?
- Ako by mohla byť navrhnutá nová medzikategória regiónov, aby zahŕňala regióny, ktoré neskončili proces dobiehania oneskorenia?

6. ĎALŠIE KROKY

V piatej správe o súdržnosti sa uvádzajú niektoré z kľúčových myšlienok Komisie o reforme politiky súdržnosti v nadväznosti na dlhú diskusiu, ktorá sa začala štvrtou správou o súdržnosti v roku 2007. Tieto budú v najbližších niekoľkých mesiacoch doladené a konsolidované.

Komisia vyzýva všetky zainteresované strany, aby odpovedali na otázky uvedené v tomto oznámení. Pripomienky možno umiestniť až do 31. januára 2011 na:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm

Pri príprave legislatívnych návrhov, ktoré budú predložené ihneď po prijatí nového viacročného finančného rámca v roku 2011, sa bude brať patričný ohľad na prijaté odpovede.

Piate Fórum o súdržnosti, ktoré sa bude konať v Bruseli 31. januára a 1. februára 2011, poskytne dobrú príležitosť na diskusiu o týchto myšlienkach.