

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

Východiska pozice ČR k budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2020

ČERVEN 2017



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ
Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1

Obsah

1. Východiska přípravy politiky soudržnosti po roce 2020	6
1.1. Role politiky soudržnosti a aktuální dění.....	6
1.2. Politika soudržnosti v kontextu očekávaného vývoje v EU	7
1.3. Východiska pro přípravu pozice a zhodnocení hlavních prvků politiky soudržnosti	9
2. Hlavní aspekty diskutované budoucí podoby politiky soudržnosti	11
2.1. Rozpočtové a finanční aspekty politiky soudržnosti	11
2.2. Sdílené řízení	14
2.3. Tematická koncentrace	19
2.4. Výkonnostní rámec a pravidlo n+3	21
2.5. Předběžné podmínky	24
2.6. Specifická doporučení Rady	26
2.7. Makroekonomické kondicionality	27
2.8. Územní dimenze	28
2.9. Evropská územní spolupráce.....	31
2.10. Propojování Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) s dalšími programy EU	33
2.11. Finanční nástroje.....	35
2.12. Zjednodušené metody vykazování	38
3. Příprava věcného zaměření politiky soudržnosti v ČR po roce 2020	40
4. Shrnutí	41
Příloha: Společné pozice V4+4	42

Seznam zkratk

CLLD	Komunitně vedený místní rozvoj
ČR	Česká republika
ČS	Členský stát
DG	Ředitelství jednotlivých oblastních sekcí Evropské komise
DoP	Dohoda o partnerství
EE	Energetická účinnost
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EFSD	Evropský fond udržitelného rozvoje
EFSI	Evropský fond pro strategické investice
EIB	Evropská investiční banka
EIF	Evropský investiční fond
EK	Evropská komise
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
EP	Evropský parlament
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EÚS	Evropská územní spolupráce
FN	Finanční nástroje
FS	Fond soudržnosti
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
HDP	Hrubý domácí produkt
HND	Hrubý národní důchod
IPRÚ	Integrované plány rozvoje území
ITI	Integrované územní investice
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MSP	Malé a střední podniky
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NSK	Národní stálá konference
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek
PO	Prioritní osa
PP	Předběžná podmínka
RSK	Regionální stálá konference
ŘO	Řídicí orgán
SC	Specifický cíl
TC	Tematický cíl

SDR
VFR
ZMV

Specifická doporučení Rady
Víceletý finanční rámec
Zjednodušené metody vykazování

1. Východiska přípravy politiky soudržnosti po roce 2020

1.1. Role politiky soudržnosti a aktuální dění

Politika soudržnosti hraje dlouhodobě důležitou roli v rozvoji České republiky (ČR), ale i Evropské unie (EU) jako celku. Byť implementace programového období 2014 – 2020 byla de facto zahájena až v polovině roku 2015, paralelně již byla zahájena debata k přípravě budoucího programového období 2020+.

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), které v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) zabezpečuje spolupráci ČR s orgány EU a vytváří jednotný národní rámec, kterým sjednocuje postupy spojené s přípravou, řízením, realizací, monitorováním a vyhodnocováním programů těchto fondů (dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje), věnuje této oblasti od počátku maximální pozornost a iniciativně vstupuje do debat jak s partnery na evropské úrovni, tak i v rámci partnerského uskupení zemí V4 v rozšířeném formátu o Bulharsko, Chorvatsko, Rumunsko a Slovinsko. Důvodem této pozornosti je fakt, že politika soudržnosti je nyní na evropské úrovni formována zejména finančním pohledem souvisejícím s výzvami v EU, kam patří např. vystoupení Spojeného království (UK) z EU, možné škrty objemu financí na politiku soudržnosti pro příští období, dopady vystoupení Spojeného království (UK) z EU ještě na probíhající programové období, migrační a jiné krize a s tím související postoje některých členských států (ČS) s potenciálně negativním dopadem na politiku soudržnosti, které by mohly vést např. k přesměrování prostředků k jiným nástrojům EU, jako je Evropský fond pro strategické investice (EFSI), často ze zdrojů ESIF politiky soudržnosti. To vše spojeno s nedostatečnou komunikací pozitivních investičních dopadů politiky soudržnosti ve všech státech EU tvoří nepříznivý základ pro její budoucí podobu.

MMR proto vypracovalo materiál, jehož účelem je shrnout aktuální vývoj a tendence budoucího směřování politiky soudržnosti a rozproudit debatu o této problematice i na národní úrovni s cílem následně připravit budoucí pozici ČR.

MMR je z hlediska unijních debat k tématu budoucnosti politiky soudržnosti aktivní i na mezinárodní úrovni a snaží se ji aktivně ovlivňovat. Prvním krokem v tomto směru bylo uspořádání neformálního setkání ministrů zodpovědných za politiku soudržnosti zemí V4 a Bulharska, Chorvatska, Rumunska a Slovinska (V4+4) v lednu 2016 v Praze za účasti komisařky pro regionální a městský rozvoj Coriny Crețu, předsedy Výboru regionů Markku Markkuly a dalších zástupců, včetně zástupců Evropského parlamentu (EP). Jeho výstupem bylo podepsané Společné prohlášení k budoucnosti politiky soudržnosti (viz příloha). Následně MMR zorganizovalo neformální setkání ministrů zodpovědných za politiku soudržnosti ze zemí V4+4 v červnu 2016 Ostravě, kde byly lednové teze Společného prohlášení dále rozvíjeny (rovněž viz příloha). Na tyto aktivity bylo navázáno schválením Společného dokumentu zemí V4+4 ve Varšavě v březnu 2017 (viz příloha).

MMR se také aktivně podílí na obhajobě politiky soudržnosti v rámci unijních jednání Rady či na dalších diskuzních platformách v rámci jednotlivých předsednictví Rady, ve Skupině na vysoké úrovni pro monitorování zjednodušování pro příjemce při Evropské komisi (EK) (tzv. High Level Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds) a na bilaterálních jednáních např. se zástupci EP či ČS. Skupině zemí V4 od poloviny roku 2016

předsedá Polsko, které na uvedené téma také pořádá řadu aktivit, např. specifická expertní setkání nebo setkání ministrů odpovědných za politiku soudržnosti v březnu 2017.

Řada aktivit v souvislosti s politikou soudržnosti se uskutečnila také v rámci Předsednictví Malty v Radě EU (MT PRES) – např. jednání vrchních ředitelů odpovědných za politiku soudržnosti, městskou agendu a územní soudržnost. Velmi důležitou aktivitou bylo uspořádání Rady pro obecné záležitosti dne 25. dubna 2017, která byla zaměřena na politiku soudržnosti. V rámci této Rady se pak uskutečnil neformální oběd ministrů s komisařkou pro regionální politiku Corinou Crețu. Jednalo se o první politickou diskusi k budoucnosti politiky soudržnosti. Diskuse nejprve odkázala k Bílé knize o budoucnosti Evropy a zdůraznila nutnost koordinace mezi různými nástroji, zajištění řádného finančního řízení, zajištění harmonizace pravidel, diferenciaci a přibližování občanům. Podpořena byla aplikace předběžných podmínek, které podporují implementaci strukturálních reforem, byť potřebují další reflexi. Zdůrazněna byla také nutnost reagovat na ekonomické šoky a potřeba zjednodušení politiky soudržnosti po roce 2020. Zdůrazněna byla rovněž solidarita, a to nejen ve vazbě na EU financování. Pokud v budoucnosti politika soudržnosti zůstane relevantní pro všechny regiony, bude to znamenat revidovat kritéria – nejen HDP. K diskusi bude také i případná změna filozofie politiky soudržnosti. Politika soudržnosti by rovněž měla být více provázána s ekonomickou správou. Zapojena by také měla být prevence a přístup jednotného auditu. Do budoucna bude také nutné aplikovat diferenciaci a zdůraznit užitečnost sdíleného řízení. Na tuto diskusi by následně mělo být navázáno na neformální ministeriádě v červnu na Maltě.

Z dalších jednání lze zmínit také např. jednání Pracovní skupiny pro budoucnost Evropského sociálního fondu (ESF) dne 5. dubna 2017 a jednání Výboru pro rozpočet EP dne 25. dubna 2017, který se zabýval financováním ESIF a jejich vazbou na ostatní investiční fondy.

Podstatnou roli pro úspěch vyjednávání o politice soudržnosti hraje prezentace jejich dopadů a výsledků jak mezi veřejností EU, tak vůči zemím čistých plátců, kteří politiku soudržnosti z většiny financují. Součástí prezentačních aktivit MMR o výsledcích politiky soudržnosti je proto řada materiálů, publikací a propagačních aktivit i v cizích jazycích, které jsou při nejrůznějších příležitostech distribuovány relevantním aktérům. Ve spolupráci zemí V4 se MMR také aktivně podílelo na vzniku studie odhadující dopad politiky soudržnosti na ekonomiky V4 a přínos politiky soudržnosti ve V4 pro země EU15. Výstupy z této studie jsou využity mj. při tvorbě společných informačních materiálů V4 zviditelňujících přínosy politiky soudržnosti.

Vzhledem k tomu, že rok 2017 bude pro budoucnost politiky soudržnosti podstatný, bude se MMR i nadále aktivně podílet na diskusi o její budoucí architektuře, ale i obhajobě jejího významného podílu na rozpočtu EU. Nicméně je nezbytné věnovat vývoji politiky soudržnosti maximální pozornost na úrovni národní, regionální a v neposlední řadě na úrovni sektorové. Politika soudržnosti financuje realizaci aktivit sektorových politik na národní i evropské úrovni. Je proto nezbytné, aby se obhajování její budoucí existence stalo společným úkolem vlády ČR a jejich jednotlivých ministrů, včetně potenciálních diskuzí na sektorových formacích Rady v Bruselu.

1.2. Politika soudržnosti v kontextu očekávaného vývoje v EU

Na to, jaký objem prostředků bude pro ČR alokován, v jaké podobě bude politika soudržnosti existovat, a jakým podmínkám bude podléhat, budou mít velký vliv politicko-bezpečnostní, ekonomické a institucionální faktory vývoje v EU. Politika soudržnosti bude nesporně výrazně ovlivněna institucionálním pnutím, které probíhá mezi trojúhelníkem hlavních

institucí – EK, Radou a EP. Celý systém rozhodování v EU může být nastaven jinak, dokonce i pravomoci EU se mohou změnit nebo může dojít k větší diferenciaci mezi zájmy jednotlivých ČS a vytváření ad hoc skupin zemí, spřátelených kolem určitých témat.

Rozhodující budou další diskuse ohledně směřování celé EU, nastíněné již v dokumentu Bílá kniha o budoucnosti Evropy: Cesty jednoty pro EU s 27 členy¹, uveřejněné EK dne 1. března 2017 (dále také „Bílá kniha“). Tento dokument předkládá 5 scénářů vývoje². Kromě Bílé knihy se nyní EK zaměřuje na další témata, a to v diskusních dokumentech zaměřených na sociální rozměr Evropy³, využití potenciálu globalizace⁴, budoucnost evropské obrany, bezpečnost a obranu a budoucnost financí EU. Obzvláště poslední diskuzní dokument bude obsahovat klíčové informace týkající se budoucnosti politiky soudržnosti. Dokument bude společnou aktivitou komisařky pro regionální rozvoj Coriny Crețu a komisaře pro rozpočet a lidské zdroje Günthera H. Oettingera. Diskuse nad různými scénáři je vzhledem ke stávající situaci otevřena různým možnostem bez ohledu na jejich politickou realizovatelnost – zkrácení rozpočtového období, snížení alokací, větší míra flexibility rozpočtu apod.

Mezi další významné vlivy na politiku soudržnosti po roce 2020 bude patřit i pravděpodobné vystoupení Spojeného království (UK) z EU a jak se tento fakt promítne do alokací hlavních výdajových priorit rozpočtu EU, jakými jsou společná zemědělská politika a politika soudržnosti. ČR bude usilovat, aby Spojené království (UK) pokrylo veškeré platby vyplývající ze závazků období 2014 - 2020 a jejich případný výpadek byl kompenzován ostatními ČS EU. Výsledky vyjednávání však nelze předvídat⁵ a ČR by se měla na různé scénáře vývoje připravit. Byť se dnes zdá nepravděpodobné, že se zvýší relativní objem rozpočtu EU ve vztahu k hrubému národnímu důchodu (HND), patří toto téma mezi relevantní politické otázky k diskusi. Otazníky se vznášejí nad tím, jak se postavit k potenciálnímu výpadku objemu investic v ČR po roce 2020 nebo jak vyvážit zájmy jiných států EU např. v oblasti migrace či zajištění bezpečnosti, které mohou mít na výši alokace pro politiku soudržnosti dopad.

Na diskusi o budoucnosti politiky soudržnosti a její alokaci budou mít nesporně vliv také interní vlivy implementace politiky soudržnosti, např. pozdní zahájení čerpání ESIF v programovém období 2014 – 2020, pomalejší rozjezd programů a s tím související dosud dosažené výsledky jejich implementace. Dalším faktorem, který zdánlivě snižuje přínosy politiky soudržnosti i v zemích čistých plátců, je míra chybovosti ESIF v porovnání s centrálně řízenými nástroji bez ohledu na odlišnost nastavených systémů a pravidel a řadu aplikovaných výjimek v rámci centrálně řízených nástrojů. Ochota čistých plátců financovat rozvoj v zemích čistých příjemců v EU bude ovlivněna i možnými předsudky a potenciálními komunikačními bariérami mezi různými skupinami ČS či mezi institucemi EU.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bila_kniha_o_budoucnosti_evropy_cs.pdf

² (1) Pokračování v dosavadní praxi, (2) Pouze jednotný trh, (3) Státy, které chtějí, dělají více? (4) Dělat méně, zato efektivněji a (5) Dělat mnohem více společně.

³ The reflection paper on the social dimension of Europe, vydáno 26. dubna 2017

https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_en

⁴ Reflection paper on harnessing globalisation, vydáno 10. května 2017

https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_en

⁵ Např. The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event. CEPS Policy Brief No. 347, září 2016.

V politice soudržnosti může také dojít k takovým vnitřním změnám její architektury, které mohou znamenat snížení alokace, úpravu různých pravidel (např. zrušení kategorií regionů), zkrácení programového období (ať již v souvislosti s překlenutím období spojeného s brexitem, či z důvodů sladění období finanční perspektivy s délkou mandátu EP a EK) nebo vytváření různých specificky cílených nástrojů, které ne vždy mohou být v souladu s prioritami ČR. Příkladem mohou být dosavadní kroky v politice soudržnosti týkající se vzniku nových „iniciativ“, např. Iniciativa na podporu zaměstnanosti mládeže nebo Iniciativa na podporu malých a středních podniků či přesuny prostředků na úkor politiky soudržnosti a ve prospěch programů centrálně řízených EK. Z pohledu ČR bude tedy nutné připravit jasnou pozici a tím také připravit prostředí pro definování investičních priorit s vysokým rozvojovým potenciálem v různých oblastech.

V kontextu výše uvedeného lze předpokládat tlak na snížení alokace pro politiku soudržnosti a aktivity EK vedoucí k zásadním změnám její vnitřní architektury. Proto je nutné si z pohledu ČR definovat klíčové aspekty pro následnou debatu na úrovni EU a navazující vyjednávání, a nastavit tak vlastní strategii.

1.3. Východiska pro přípravu pozice a zhodnocení hlavních prvků politiky soudržnosti

ESI fondy jsou dle unijních smluv jedním z nástrojů sloužících k naplňování cílů EU v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Pomáhají vyrovnávat rozdíly mezi úrovní rozvoje regionů a ČS EU, tvoří ale také páteř EU investic. Umožňují významný ekonomický růst v celé EU, což potvrzují mnohé studie a měření. Díky vnitřnímu nastavení je politika soudržnosti jednou z nejlépe hodnocených nástrojů EU, plně naplňující závazek EK realizovat takový rozpočet EU, který bude zaměřen na výsledky.

Politika soudržnosti čerpá ze svého stabilního vývoje, má dlouholetou historii, zaměřuje se na integrovaná řešení založená na unijních, národních a územních strategiích rozvoje. Díky komplexnímu nastavení, tzv. sdílenému řízení zahrnujícímu všechny úrovně veřejné správy, vč. samosprávy (klíčovou roli hrají zejména kraje a města), má dopady nejen hospodářské, ale i systémové a do fungování veřejné správy. Strategické nastavení staví na dlouhodobosti navržených řešení, které zaručuje jak délka programování (až 10 let, vezme-li se v potaz pravidlo $n+3$), tak překryvy jednotlivých programových období. Stabilní příliv investic, které jsou založeny na strategickém rozhodnutí zainteresovaných partnerů, a u kterých se dlouhodobě zjišťují jejich dopady, je základem pro pozitivní změnu ekonomického prostředí a ekonomicko-sociální rozvoj regionů a ČS. Nesystémový, ad hoc přístup k investičním intervencím, které nejsou diskutovány s relevantními partnery (národními, regionálními, zájmovými), pak podobný dlouhodobý pozitivní socio-ekonomický dopad do ekonomik regionů, resp. ČS nepřináší, a není tak v konečném důsledku efektivní. V nastalé situaci v EU je proto žádoucí hledat taková řešení, která EU ještě více nedestabilizují, ale pomohou rozdíly mezi ČS a jejich regiony vyrovnávat a politiku soudržnosti zachovat.

V současném politicko-historickém vývoji EU je oprávněné se ptát, do jaké míry politika soudržnosti naplňuje cíle EU v reakci na výzvy, kterým EU čelí, jak moc umožňuje flexibilní řešení. I zde se s ohledem na okolnosti změn v EU dá očekávat určitý vývoj.

Role politiky soudržnosti je však také v jejím potenciálu integrovat a pomáhat překlenovat propasti mezi EU a jejími občany. Proto je potřeba dobře prezentovat její výsledky, dopady

a přínosy. Dosavadní způsob sdělování výsledků a přínosů politiky soudržnosti její potenciál dostatečně nevyužívá.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR dlouhodobě usiluje o stabilní, silnou a ČS podporovanou politiku soudržnosti zaměřenou jak na vyrovnávání disparit mezi regiony EU, tak umožňující rozumnou flexibilní reakci na nenadálé světové a unijní výzvy. ČR nepodporuje postupný odliv prostředků do centrálně řízených programů na úkor programů založených na sdíleném řízení (tj. ESIF). Programy ve sdíleném řízení efektivněji reflektují potřeby regionů i ČS a vytvářejí pozitivní tlak na systémové změny související s jejich komplexním rozvojem a umožňující aktivně zapojit občany do správy společného unijního prostoru.

Politika soudržnosti by měla být schopna řešit lokální potřeby územních celků a států, systémové a strukturální změny v ČS a v EU a umožnit programovou reakci na nenadálé výzvy, vždy s ohledem na celek a na zvolené strategie, s důrazem na regionální rozvoj a dlouhodobé hospodářské výsledky a se zohledněním systému řízení politiky soudržnosti, který je její silnou stránkou. Lidé, kteří systém implementace politiky soudržnosti na všech úrovních rozhodování tvoří, jsou pro další pozitivní rozvoj ČS a EU zásadní. Zkvalitňování systému správy veřejných prostředků by proto mělo být i nadále jednou z priorit implementace politiky soudržnosti, což má přesah do všech oblastí realizace jiných politik EU.

Budoucí legislativní nastavení politiky soudržnosti musí klást důraz na menší zatížení byrokracií, administrativou, kontrolami či audity, a musí více usilovat o větší právní jistotu rozhodování, založeném na důvěře. Zásadní jsou principy subsidiarity a proporcionality, které musí být i v dalším období plně respektovány. Pro snížení byrokracie a zajištění větší právní jistoty je možné se inspirovat u pravidel jiných nástrojů financování v EU, které menší zatížení pravidly umožňují, aniž by to bylo na úkor systému.

Zjednodušení, přístupnost a transparentnost systému se zachováním těch prvků, které se osvědčily, je při přípravě budoucí legislativy klíčové. Při nastavování implementace se musí brát v první řadě ohled na příjemce tak, aby se podporovalo dobré jméno EU a ESI fondů.

Plně podporováno a využito má být úsilí EK i ČS hodnotit vliv investovaných prostředků politiky soudržnosti, systém hodnocení v politice soudržnosti by měl být příkladem i pro jiné unijní horizontální i sektorové politiky. Na institucích EU, ČS, jejich regionech a potažmo příjemcích EU fondů leží závazek dobře politiku soudržnosti prezentovat veřejnosti, včetně konkrétních dopadů, a tomu měřitelnost výsledků, která je unikátním mechanismem, napomáhá. Pomocí pravidelné komunikace lze vybudovat její silnější pozici, a to i u politické reprezentace na národní či evropské úrovni.

2. Hlavní aspekty diskutované budoucí podoby politiky soudržnosti

2.1. Rozpočtové a finanční aspekty politiky soudržnosti

Popis prvku

Politika soudržnosti od 90. let 20. století patří k největším rozpočtovým položkám EU a jejím základním posláním definovaným ve Smlouvě o EU je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. Prostředky na politiku soudržnosti v každém finančním rámci EU až do roku 2013 dynamicky rostly, víceletý finanční rámec (VFR) na období 2014-2020 již s sebou přinesl pouze mírné navýšení prostředků na politiku soudržnosti, avšak s tím, že relativní podíl politiky soudržnosti na výdajích rozpočtu EU v období 2014-2020 poklesl. V této souvislosti lze očekávat, že podíl prostředků na politiku soudržnosti na celkovém rozpočtu EU bude postupně dále klesat. S relativním poklesem rozpočtového významu se kromě politiky soudržnosti dlouhodobě potýká i Společná zemědělská politika EU, na druhou stranu narůstá objem i podíl rozpočtovaných prostředků na politiky podporující konkurenceschopnost EU (programy na podporu výzkumu, vývoje a inovací, na budování infrastruktury) a na opatření související s vnitřní bezpečností a migrační a azylovou politikou EU.

Diskuse o budoucnosti rozpočtových politik – včetně politiky soudržnosti – bude probíhat v kontextu širších iniciativ, zejména rozpočtu orientovaném na výsledky, debat o konceptu evropské přidané hodnoty a vazby rozpočtových politik na celounijní priority a strategie. Mezi klíčové předpoklady pro zajištění významného objemu alokace a důležitosti politiky soudržnosti budou zřejmě patřit zachování či dokonce zesílení konceptu předběžných podmínek (viz kapitola 2.5) a vazby politiky soudržnosti na evropský semestr (viz kapitola 2.6). Ze strany EK mohou být posilovány tendence převodu části prostředků politiky soudržnosti do celounijních programů (CEF, EFSI) nebo stanovení minimálních podílů jednotlivých fondů, které významně ovlivňuje celkové zaměření intervencí ČS.

Dosavadní zkušenosti se stávajícím nastavením a výhled pro budoucí období po roce 2020

Obecně lze říci, že při jednání o VFR většina (zejména kohezních) ČS primárně prosazuje „zachování“ významných obálků na politiky ve sdíleném řízení vč. politiky soudržnosti, naopak EK a EP dlouhodobě podporují významné posílení politik v přímém řízení, zejména prostředky zaměřené na posílení konkurenceschopnosti EU, bezpečnosti EU a ochranu jejích vnějších hranic, tj. heading 1a a heading 3 a 4.

Vzhledem k tomu, že schvalování VFR probíhá jednomyslně, lze reálně předpokládat, že i současná architektura politiky soudržnosti, včetně tří kategorií regionů, zůstane alespoň v hrubých obrysech zachována.

Většina regionů ČR – s výjimkou Prahy - při vyjednávání o VFR 2014–2020 spadala do kategorie méně rozvinutých regionů (do 75 % průměrného HDP EU/obyv.), čímž dosáhla na nejvyšší míru podpory. Dle statistik z roku 2015 hranici 75 % překročily tři další regiony (Jihovýchod, Jihozápad a Střední Čechy). Pro období po roce 2020 se však očekává mírný nárůst relativní vyspělosti ČR a jejích některých regionů. Dle aktuálních statistických údajů tři regiony překročily stanovenou hranici a stanou se tak regiony přechodovými.

V blízké budoucnosti se neočekává významnější rozšíření EU, které by mělo zásadní vliv na průměrné HDP resp. HND na obyvatele EU a ovlivnilo by tím relativní vyspělost jednotlivých regionů a ČS. Snížení průměrné vyspělosti EU a současně zvýšení relativní vyspělosti ČR však přinese i odchod Spojeného království (UK) z EU, konkrétní dopady na národní alokace tak budou záležet na nastavení parametrů a koeficientů používaných pro výpočet národních kohezních obálek, na základě výše uvedeného však lze očekávat snížení kohezních prostředků pro ČR po roce 2020.

Stávající výpočet kohezních alokací je zejména v případě rozvinutějších a přechodových regionů velmi komplikovaný. Složitě propočty a absence vybraných statistických dat způsobují, že ČS nejsou schopny přesně dopočítat národní alokace, což ztěžuje jejich vyjednávací pozici a možnost kontroly ve vztahu k EK.

Dle zkušeností z vyjednávání VFR na období 2014-2020 vyplývá, že žádný ČS neobdržel v běžných cenách nižší alokaci než dvě třetiny jeho alokace na období 2007-2013. Pro ČS tak byla zajištěna určitá minimální alokace (tzv. záchranná síť) tak, aby se ČS a jejich regiony mohly na výraznější snižování kohezních prostředků dané přechodem z kategorie méně rozvinutých do rozvinutějších transitivity/více rozvinutých regionů připravit. S ohledem na vývoj vyspělosti českých regionů a ČR a jejich postupné relativní ekonomické posilování v kontextu celé EU, bude koncept záchranných sítí jednou z hlavních oblastí, na kterou bude ČR klást důraz při vyjednávání kohezních alokací na období po r. 2020.

Dle stávající metodiky výpočtu národních kohezních obálek je klíčovým ukazatelem pro budoucí finanční alokaci ČS relativní vyspělost jeho regionů (měřeno v HDP na obyv. ve vztahu k průměru EU) a vyspělost dotyčného ČS (vyjádřeno v HND na obyv. průměru EU). V současnosti probíhají diskuse o vytvoření složených socioekonomických indikátorů, které by do budoucna mohly nahradit/doplnit ukazatel HDP/HND. S ohledem na to, že HDP resp. HND na obyvatele je dlouhodobě využívaný ověřený a měřitelný indikátor, lze očekávat, že i přes jeho nedostatky bude zřejmě i nadále představovat hlavní ukazatel pro stanovení alokací pro programové období 2020+. Je však také pravděpodobné, že dojde alespoň k určité úpravě metodiky výpočtu alokací, je ale otázkou, zda se bude jednat o parametrické změny (úpravy koeficientů, intenzit na obyvatele, zastropování alokací), či budou snahy o zásadní změnu systému výpočtu, která by byla pravděpodobně doprovázena úpravou celkové koncepce politiky soudržnosti a její architektury.

Otázkou také zůstává, jak a zda se pokusit do politiky soudržnosti zapracovat větší míru flexibility. Zatímco zastánci politiky soudržnosti vidí dlouhodobé plánování a stabilitu investic z ní financovaných jako jednu z jejich hlavních výhod, kritici poukazují naopak na minimální schopnost politiky soudržnosti pružně reagovat na nové výzvy nebo neočekávané problémy.

Dalším z témat k diskusi je stanovení minimálních podílů pro fondy (ESF, FS), které omezují flexibilitu ČS definovat své portfolio intervencí dle vlastních potřeb, a při přípravě programových dokumentů navíc způsobuje komplikace. V dosavadních programových obdobích byla pro ČS, které vstoupily do EU v r. 2004 a později, navýšena alokace na Fond soudržnosti na jednu třetinu jejich celkové alokace. Hlavním důvodem bylo posílit v těchto zemích investice do dopravní infrastruktury a na projekty v oblasti životního prostředí. Navýšení prostředků na FS tak sice částečně omezuje ČS při nastavení intervencí, na straně druhé je však navýšení podílu FS na třetinu celkové alokace z určitého pohledu výhodné, neboť umožňuje financovat projekty v celé ČR (bez omezení kategorií regionů) a současně snižuje objem prostředků, které je nutné vyčlenit na ESF (minimální podíl ESF se počítá z celkové alokace na strukturální fondy – EFRR + ESF).

Při projednávání legislativy k ESI (2014-2020) fondům EP prosazoval navýšení minimálních podílů na ESF ve srovnání s obdobím 2007-2013. Podíl ESF se tak v rámci EU navýšil z 28 % v období 2007-2013 na 29,4% v období 2014-2020 (pro ČR z 21,4 % na 22,1 %) a s ohledem na dlouhodobé priority EP lze očekávat, že při vyjednávání legislativy pro období 2020+ bude EP v tomto úsilí pokračovat.

Nově vytvořený nástroj Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých, ze kterého mohou čerpat regiony, jejichž míra nezaměstnanosti mladých překročila v rozhodném roce 25 %, byl ze strany ČR využíván jen omezeně, a to v případě regionu Severozápad, který prostředky (závazky) čerpá pouze pro roky 2014–2015. V současné době již není žádný region ČR pro čerpání způsobilý. Tento nástroj v podstatě vytváří nadbytečnou paralelní strukturu k ESF a jeho cílem je primárně zviditelnit intervence do opatření podporující vyšší zaměstnanost mládeže.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR bude prosazovat, aby politika soudržnosti byla i v programovém období 2020+ jednou z hlavních výdajových politik rozpočtu EU, neboť ji považuje za nejefektivnější nástroj rozvoje regionů ČS (zohledňující jejich specifika) a tedy i EU jako celku.

Vzhledem k tomu, že dle stávajících propočtů by ČR měla být i po roce 2020 ČS způsobilým pro čerpání prostředků z FS a minimálně polovina regionů ČR by měla být zařazena do kategorie méně rozvinutých, bude ČR prosazovat, aby maximální podíl prostředků politiky soudržnosti byl soustředěn na méně rozvinuté regiony a kohezní ČS.

V případě výrazného omezení celkového objemu kohezních obálek pak ČR doporučuje zvážit možnost významného snížení či zrušení podpory pro nejrozvinutější regiony a zaměřit zdroje výhradně na regiony méně rozvinuté, resp. přechodové.

ČR je rovněž připravena diskutovat nižší míru národního spolufinancování, bude podporovat stanovení jednotné míry na úrovni členského státu.

Dle ČR by Iniciativa na podporu zaměstnanosti mládeže měla být zrušena, neboť je duplicitní k intervencím ESF, podpora zaměstnanosti mladých by v rámci ESI fondů měla být financována pouze z ESF. Podobně pak také v případě jiných intervencí financovaných z přímo řízených programů, které by měly být financovány (a historicky např. byly) jen z ESI fondů (např. přesun prostředků do CEF).

V případě metodiky výpočtu kohezních obálek bude ČR prosazovat, aby

- se významně zjednodušila metodika výpočtu alokací na politiku soudržnosti; (zjednodušení by při zachování stávající metody mělo být například dosaženo snížením počtu indikátorů a metodiky při výpočtu alokací pro transitivní regiony a pro více rozvinuté regiony),
- pro výpočet alokací méně rozvinutých regionů byla zohledněna vyspělost ČS, ve kterém se region nachází,
- alokace pro méně rozvinuté regiony byly počítány primárně na základě výše jejich HDP/obyv. ve vztahu k EU (tj. nebude podporovat významnější bonusy v alokaci za nezaměstnané osoby),
- byla zachována kategorie přechodových regionů a kategorie tzv. phasing out regionů (zohledňující, že region nově překročil 75% úroveň v HPD na obyvatele průměru EU)

s dostatečnou finanční alokací, která jim umožní postupně se připravit na přesun do kategorie nejrozvinutějších regionů.

V otázce efektivního využití alokovaných prostředků je pro ČR klíčové

- zajištění dostatečné flexibility pro ČS pro využití jejich prostředků mezi kategoriemi regionů, včetně jasně stanovených pravidel pro implementaci projektů pokrývajících více regionů, preferovaným řešením je přidělení alokace členskému státu, který by mohl flexibilněji rozhodovat o jejím rozdělení bez nutnosti dodržovat striktní pravidla pro rozdělení prostředků mezi jednotlivé kategorie regionů,
- zajistit, aby ČS měly možnost ovlivnit podíly mezi fondy tak, aby zohledňovaly aktuální stav a budoucí možný socioekonomický vývoj členského státu a jeho regionů (např. vývoj trhu práce), zároveň je zájmem ČR nadále zajistit adekvátní alokaci Fondu soudržnosti pro ČS, které vstoupily do EU v roce 2004 a později,
- diskutovat možnosti zvýšení flexibility fondů politiky soudržnosti a možnosti jejich reakce na financování nových výzev a priorit EU při současném zachování jejich dlouhodobého investičního charakteru.

2.2. Sdílené řízení

Popis prvku

Sdílené řízení je jedním ze tří možných způsobů správy rozpočtu EU⁶, využívaných pro implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů politiky soudržnosti, tj. pro Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS) a dále Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond. Je postaveno na aplikaci víceúrovňového řízení s maximální rolí ČS, kde jsou činnosti rozděleny napříč různými úrovněmi správy. Řízení prostředků, včetně jejich rozdělování konečným příjemcům (podnikatelům, organizačním složkám státům, územně samosprávným celkům apod.), je svěřeno ČS, které nesou primární odpovědnost za řádnou a efektivní správu prostředků v souladu s pravidly schválenými na úrovni EU. Za tímto účelem EK vydává nařízení a doprovodné legislativní akty upřesňující realizaci ESI fondů a na národní úrovni je vytvořen systém řízení a kontroly, který musí být ve shodě s požadavky nařízení EU. Ten má zajišťovat účinné fungování tohoto systému, a to včetně prevence, detekce a nápravy nesrovnalostí. EK hraje úlohu dohledu v tom smyslu, že se ujíždí o tom, zda uspořádání/nastavení systému řízení a kontroly vyhovuje požadavkům daným legislativou, ověřuje účinné fungování tohoto systému a v případě, kdy je to nezbytné a odhalí závažné nedostatky v jeho fungování, může využít i provést finanční opravy.

Sdílené řízení je princip aplikovaný již od programového období 1989-1993. V roce 1988 s přistoupením Řecka, Španělska a Portugalska byly strukturální fondy integrovány do zastřešující politiky soudržnosti (1988). V programovém období 1989-1993 došlo ke koncentraci na omezený počet cílů, víceleté programování, adicionalitu a partnerství v procesu nastavování a implementace programů. V programovém období 1994-1999 je

⁶ vedle řízení přímého (Komise a její orgány) a nepřímého (třetí země, mezinárodní organizace, Evropská investiční banka a Evropský investiční fond (EIF) apod.).

proces vyjednávání doprovázen již připomínkami od EP, hospodářských a sociálních partnerů, a nově je možné rovněž využít spolufinancování z FS (založen v r. 1993), cíle PS zůstávají stejné, nově začal být aplikován princip subsidiarity. V programovém období 2000-2006 poprvé došlo k zapojení EP do schvalování nařízení k EFRR a ESF, kromě EFRR, ESF, FS, FIG a EAGGF (orientační a záruční sekce) jsou také schváleny nařízení k předvstupním fondům, počet cílů se snížil na tři. V programovém období 2007-2013 se všechny regiony staly způsobilými, finanční nástroj pro orientaci rybolovu byl nahrazen Evropským rybářským fondem, bylo zdůrazněno zaměření na růst a pracovní místa, byl snížen počet finančních nástrojů pro PS ze šesti na tři (FS, EFRR, ESF), vzniká Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský rybářský fond (EFR), vzniká nová generace programů, pravidla způsobilosti jsou nově definována na národní úrovni namísto evropské, posíleno je také zaměření na princip proporcionality s cílem snížit byrokracii a překážky především u menších programů. V programovém období 2014-2020 strukturální fondy, FS, EZFRV a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF) jsou sjednoceny v rámci ESIF. V rámci 2014-2020 byla zavedena / posílena řada nových prvků: princip partnerství, předběžné podmínky, společná doporučení Rady, propojení s Evropským semestrem apod.

Během vývoje sdíleného řízení došlo ke značnému nárůstu povinností ČS a požadavků vyplývajících z legislativy, což vyžaduje značné administrativní kapacity a zdroje a často vede i k větší chybovosti. Ačkoliv je politika soudržnosti spojena s dlouhodobě vyšší mírou chybovosti v porovnání s chybovostí centrálně řízených programů, je nutné upozornit na fakt, že tento pohled je do značné míry zkreslen řadou faktorů. Sdílené řízení je sice konceptem relativně novým, nicméně nastavený systém je především zaměřen na dosahování výsledků ve spojení s rozsáhlým kontrolním systémem. Jedná se o systém, který lze jen těžko porovnat se systémem nastaveným v rámci centrálně řízených programů. Koncept postavený na společném závazku, důvěře, spolupráci a odpovědnosti v současné době čelí negativním aspektům jako je např. mikromanagement ze strany EK, represe namísto prevence, přemíra nezávislosti některých prvků ruku v ruce s nedostatkem odpovědnosti (audit). Mezi další aspekty patří nerespektování demarkačních linií v rámci rozhodovacích, řídicích a kontrolních procesů ze strany EK či právní nejistota a tendence přesouvání právní nejistoty na prvky na nižší úrovni implementační struktury na evropské i národní úrovni.

Přesto je systém sdíleného řízení systém propojující národní a evropskou úroveň v různých oblastech řízení spočívající ve společném závazku ČS a EU na společném rozvoji a opomenout se také nedá příspěvek sdíleného řízení k evropské integraci.

Vyhodnocení implementace prvku

Sdílené řízení je vyjádřením závazku a politické odpovědnosti nejen na úrovni EU a ČS, ale také na úrovni regionů, měst a obcí. Systém je zaměřen na výsledky a ukazatele, výkonnostní rámec, jedná se o koncept s měřitelnými výsledky (střednědobé a dlouhodobé, dohodnuté a schválené na základě společné dohody). Silnou stránkou sdíleného řízení je snižování a odstraňování rozdílů mezi jednotlivými ČS a regiony na úrovni implementace úkolů veřejné správy. Sdílené řízení je také o společném plánování široké škály investic majících dosah k jednotlivým občanům EU, o možnosti lepšího zacílení intervencí - na rozdíl od přímo řízených programů, či zlepšování kvality administrativní kapacity (veřejné správy, zvyšování kvality řízení atd.). Důležité je také zmínit pákový efekt do dalších sektorových politik či aplikace změny ve veřejných politikách na úrovni ČS (harmonizace pravidel, vytvoření jednotných podmínek a jednotného prostředí). Součástí sdíleného řízení je také

princip partnerství a zapojení různých úrovní a aktérů (na evropské, národní, regionální a místní úrovni, občanů, zástupců podnikatelů apod.).

Jako každý jiný systém má i sdílené řízení určité aspekty, které je nutné zlepšit. Je to přirozený vývoj, je však důležité, jakým způsobem budou změny aplikovány, jaké budou jejich dopady a kdy k aplikaci dojde. Sdílené řízení je především systémem dlouhodobým. S tím je však do určité míry spojena nízká flexibilita a proporcionalita, náročné a časově dlouhodobé přizpůsobení se systému na nové prvky nebo změny. Vzhledem k aplikaci velmi striktních kontrolních mechanismů a prosazování především represivního přístupu namísto prevence, je systém spojen s vysokou četností kontrol na různých úrovních. Ačkoliv jsou nastavena pravidla, rozhodovací postupy, odpovědnosti apod., přesto je aplikace v praxi složitější a v některých případech i nad rámec původního účelu. Narušena je především důvěra mezi jednotlivými prvky na různých úrovních. Ačkoliv implementace politiky soudržnosti přináší značné výsledky, nemá sdílené řízení vhodný systém komunikace a zviditelnění dosažených výsledků. Tento fakt je problematický především v současné době, kdy u nástrojů, jakým je např. EFSI, je nastavena masivní komunikační kampaň, ačkoliv samotné výsledky nejsou tak značné jako je tomu v politice soudržnosti. Nalezení vhodné formy komunikace a zviditelnění je společnou aktivitou ČS a EK, přičemž je nutné cílit i zapojit sektorové ministry a další klíčové aktéry. Zlepšení systému sdíleného řízení je nutné spojit s posílením důvěry mezi EK, ČS a dalšími klíčovými hráči, zajištění kontinuity systému a aplikace proporcionality a subsidiarity.

Výhody:

- Sdílené řízení je vyjádřením závazku a politické odpovědnosti nejen na úrovni EU a ČS, ale také na úrovni regionů, měst a obcí.
- Zaměření na výsledky a ukazatele, výkonnostní rámec, koncept s měřitelnými výsledky (střednědobé a dlouhodobé dohodnuté a schválené na základě společné dohody).
- Integrace systému strategického řízení na úrovni ČS nebo regionů s dlouhodobým dopadem.
- Napomáhá snížení a odstranění rozdílů mezi ČS a regiony na úrovni implementace úkolů veřejné správy.
- Široká škála investic majících dosah k jednotlivým občanům EU, možnost lepšího zacílení intervencí na rozdíl od přímo řízených programů.
- Zlepšení kvality administrativní kapacity (veřejné správy, zvyšování kvality řízení, atd.).
- Systém víceúrovňového řízení s maximální rolí ČS, kde jsou činnosti rozděleny napříč různými úrovněmi správy.
- Pákový efekt do dalších sektorových politik, aplikace změny ve veřejných politikách na úrovni ČS (harmonizace pravidel, vytvoření jednotných podmínek a jednotného prostředí).
- Princip partnerství a zapojení různých úrovní a aktérů (evropské, národní, regionální a místní, občané, zástupci podnikatelů).

Nevýhody:

- Nízká flexibilita a proporcionalita, náročné a časově dlouhodobé přizpůsobení se systému na nové prvky nebo změny.
- Vysoká četnost kontrol na různých úrovních (otázka finanční výkonnosti).
- Složitá aplikace některých rozhodovacích postupů a odpovědností, komplexnost systému a snaha o nastavení pravidel pro všechny možnosti, které mohou nastat, vede ke zvýšení nesrozumitelnosti systému pro jeho uživatele, což ve svém důsledku může mít odrazující účinek a přispívá k negativnímu pohledu na systém i politiku soudržnosti.
- Nerespektování nastavených rolí a kompetencí vedoucí a nedostatek důvěry vede k aplikaci mikromanagementu ze strany EK.
- Nadměrná regulace, gold-plating vyplývající z nedostatku důvěry na všech úrovních a tendence „zajistit“ se před nadřízenými subjekty a s tím související přenos odpovědnosti na níže postavené prvky.
- Zaměření na korekce a sankce namísto prevence, nedostatečně je pracováno s pozitivními pobídkami a především pak prevencí.
- Nedostatečná diskuse na politické a strategické úrovni týkající se výsledků a dopadů politiky soudržnosti a sdíleného řízení a jejich zviditelnění, nedostatečná komunikace výsledků a dopadů široké veřejnosti.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

Obecně

ČR bude i nadále podporovat **implementaci politiky soudržnosti formou sdíleného řízení**, neboť se jedná o prvek s vysokou přidanou hodnotou, který funguje na principu společného politického závazku mezi Evropskou komisí a členskými státy a tato forma řízení také přispívá k posilování evropské integrace.

ČR je také toho názoru, že v příštím programovém období je nutné vyhnout se rozměňování politiky soudržnosti různými iniciativami, které se překrývají s intervencemi realizovanými jak v rámci ESIF, tak v rámci jiných fondů. Aplikace různých výjimek pro specifické oblasti (např. veřejné zakázky, veřejná podpora, nejednotná terminologie apod.) činí implementaci politiky soudržnosti zbytečně složitou a nepřehlednou.

Dle ČR je také nutné **klást větší důraz na dlouhodobost cílů politiky soudržnosti**.

Legislativní rámec pro politiku soudržnosti

Základním prvkem legislativního a strategického rámce musí být **zajištění kontinuity**. Dle ČR je nutné vyhnout se situaci, kdy je celý systém znovu vytvářen, je třeba navázat na existující a osvědčené prvky. To zajistí nejen rychlejší zahájení implementace nového období, ale i vyhnout se komplikacím plynoucím ze souběhu různých pravidel ve chvíli, kdy jedno období končí a druhé začíná. Kontinuita systému tak zajistí snadnější přechod z jednoho období do druhého, rychlý start a dřívější dosažení očekávaných výsledků.

Systém musí být od počátku postaven na principu **jednoduchosti** a případné zjednodušování by mělo být vnímáno jako kontinuální proces, neboť na základě získaných zkušeností je pak možné určité prvky systému měnit (ve smyslu zjednodušit a zlepšovat), aniž by to znamenalo velký zásah do systému jako takového.

Slabou stránkou je dle ČR také **nízká míra koordinace** mezi i uvnitř jednotlivých relevantních ředitelství EK, což se negativně projevuje při vytváření horizontální i specifické legislativy.

Designace a zrychlení procesu implementace

Proces designace je novým prvkem a nedílnou součástí nastavení systému implementace 2014 - 2020. Designace je jak mezi jednotlivými ČS, tak EK považována za administrativně velmi náročnou a také za jednu z příčin zpoždění implementace. **Zrychlení procesu designace a implementace úzce souvisí s kontinuitou.** ČR se domnívá, že subjekty implementace nebo jejich části a využívané informační systémy a postupy, které se nemění, nemají být v období 2020+ designovány. Designovány mají být pouze ty subjekty implementace nebo jejich části a využívané IS a postupy, které budou zcela nové.

Strategický rámec pro politiku soudržnosti

Z hlediska věcného zaměření politiky soudržnosti a výběru priorit je ČR pro vznik zastřešujícího strategického dokumentu EU, který určí jasné dlouhodobé rozvojové priority EU (strategie post-Evropa 2020). Zároveň je nutné respektovat podmínky a potřeby jednotlivých ČS a jejich schopnost přispět k naplňování stanovených priorit a cílů EU. Z hlediska míry koncentrace podporuje ČR takové nastavení úrovně koncentrace, které bude znamenat dostatečnou flexibilitu pro zajištění rozvojových potřeb ČR.

Programování

Programování je **společným procesem**, přičemž dohoda o partnerství, nebo její budoucí ekvivalent, by měla být i nadále zastřešujícím dokumentem a základní dohodou mezi EK a ČS a měla by tak být zaměřena na **odstranění překryvu** mezi operačními programy, **zajištění koherence**, monitorování progresu na národní úrovni, vymezení tematické koncentrace a nastavení dalších důležitých prvků nezbytných pro zajištění úkolů EK a ČS při implementaci politiky soudržnosti formou sdíleného řízení. ČR je také toho názoru, že by mělo dojít k **aplikování pozitivních pobídek** s cílem podpořit implementaci kvalitnějších projektů a omezit tak averzi z fondů, obavy z rizika a strach z realizace projektů. Dosud systém pracuje pouze s negativními pobídkami ve smyslu korekcí. S tím také souvisí potřeba změny myšlení zapojených subjektů s cílem **budovat důvěru** a behaviorální změna u příjemců, ale také u správců programů a fondů a těch, co rozhodují. Dle ČR má být nezbytným rysem programu také dostatečná míra **flexibility**. Tato flexibilita by spočívala v části alokace, která by nebyla vázána na tematický cíl či indikátor nebo výzvu. Tato flexibilita by umožnila dostatečnou možnost reakce na případné výzvy. V případě, že by nebyla využita, byla by postupně rozpouštěna v rámci alokace.

Definování rolí a dodržování nedefinovaných rolí

Pro budoucí období je nutné jasné **vydefinování rolí jednotlivých subjektů** zapojených do implementace. EK má být především předkladatelem legislativy, metodikem, facilitátorem, má sledovat naplňování cílů a milníků, zaměřovat se na ověřování funkčnosti řídicího a kontrolního systému, nastavit základní rámec pro programování (cíle, výkonnost, alokace apod.). ČS by měly zajišťovat soulad s nastaveným právním rámcem, provádět audity a kontrolu operací, vykazovat protikorupční opatření, cíle a výsledky. Tyto role mají být pevně stanoveny s cílem zabránit mikromanagementu ze strany EK. ČR se domnívá, že v novém programovém období by **designace** měla být o **ověření správnosti nastavení systému**. ČR se domnívá, že pro zrychlení implementace je třeba ve vyšší míře aplikovat

vybrané nástroje, jakými jsou například zjednodušené metody vykazování, Tvorba metodických pokynů by měla probíhat paralelně s tvorbou legislativy.

Diferenciace

Klíčovým prvkem k diskusi je **míra diference (proporcionality)** stávajícího systému ve vztahu k objemu alokovaných prostředků (tj. zjednodušeně zajištění, aby systém samotný nebyl dražší než alokované prostředky) a **definování kritérií** pro její aplikaci. ČR souhlasí s tím, že je nutné najít správnou míru diference, která však nebude založena pouze na výši alokace či výši příspěvku do evropského rozpočtu, ale bude založena např. na míře chybovosti, spolehlivosti národních orgánů, typu projektů, zaměření, míře národního kofinancování apod.

Lepší auditní systém

Dle ČR je nutné, aby audit byl postaven na **principu důvěry a jistoty, odpovědnosti, prevence, subsidiarity, proporcionality, vzdělávání, hodnoty za peníze, komunikace a spolupráce**. Dle ČR je nutné identifikovat a odstranit limity, které omezují aplikaci současného jednotného auditního systému s cílem zajistit snížení počtu kontrol pro příjemce ze strany všech orgánů zapojených do systému. EK by měla být zaměřena na systémové audity, zatímco kontrola výdajů by měla být plně odpovědností ČS v souladu se zásadou subsidiarity a sdíleného řízení.

2.3. Tematická koncentrace

Popis prvku

Tematická koncentrace je jeden z hlavních principů zavedených v rámci programového období 2014–2020 za účelem zvýšení efektivnosti a dosahování lepších výsledků. Předpokladem pro dosažení tohoto stavu je již samotné zúžení věcného zaměření politiky soudržnosti/podpory z ESIF (zejména s ohledem na dosahování priorit EU) a to při koncentraci zdrojů pro jednotlivé oblasti, které mají být podporovány. V nejširším slova smyslu lze za tematickou koncentraci považovat zavedení tzv. 11 tematických cílů (TC), přičemž se v zavedení a nastavení těchto cílů propojuje politika soudržnosti s cíli strategie Evropa 2020. V užším slova smyslu pak preferenci čtyř tematických cílů (TC1, TC2, TC3 a TC4) a dále TC9 z pohledu vyšší finanční alokace oproti zbývajícím tematickým cílům.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

Při přípravě programového období 2014-2020 se ČR přihlásila k principu tematické koncentrace. Do Dohody o partnerství ČR (DoP) zahrnula všechny tematické cíle (tj. čerpá finanční prostředky z ESIF na všech 11 tematických cílů). Bylo tak učiněno na základě identifikace potřeb rozvoje a definice priorit financování s vazbou na vypracovanou Pozici ČR k budoucnosti politiky soudržnosti a Národní program reform. Stejně tak ale ČR musí aplikovat pravidla stanovená pro koncentraci mezi některými tematickými cíli (viz výše).

Vyhodnocení implementace prvku

Výhody:

- Tematická koncentrace obecně přispívá k lepšímu zacílení politiky soudržnosti.
- Tematická koncentrace umožňuje soustředit zdroje do prioritních oblastí a dosáhnout tak kritického množství investic pro uskutečnění potřebných změn, a to i s dlouhodobým

systémovým dopadem na naplňování stanovených cílů (na rozdíl od „rozdrobení“ financování).

- Zaměření financování na vybrané priority vede ke stanovení jasně definovaných cílů, úkolů a intervenční logiky.
- Tematická koncentrace zvyšuje pákový efekt a účinnost finančních prostředků EU a zabezpečuje, aby byly nasměrovány na klíčové strategické priority.

Nevýhody:

- Nedostatek flexibility při nastavování pravidel tematické koncentrace.
- Tematické cíle EU nemusí brát dostatečně v potaz potřebu ČS reagovat na specifické národní či regionální potřeby, které v evropské strategii nejsou obsaženy, potažmo jsou podružné.
- Nesoulad v předpisech napříč tématy, pokud jde o popis intervencí pod každým tématem (v některých případech detailní, v některých méně).
- Relativně arbitrární určení stávajících priorit z úrovně EU (hrozí i pro období po roce 2020).
- Není jasná přidaná hodnota nastavení vymežujících opatření (regionální diferenciaci, minimální podíly pro ESF).
- Není jisté, zda zdroje alokované na specifické cíle (SC) budou absorbovány nebo zda skutečně představují nejefektivnější způsob využití fondů v ČS a regionech, které potřebují podpořit širší paletu aktivit.

I přes uvedená negativa je tento prvek mezi ostatními ČS a EU institucemi vnímán spíše pozitivně a je mu vyjadřována podpora jak ČS, tak EK. S ohledem na tuto skutečnost a s přihlédnutím k principu kontinuity lze očekávat, že dojde nejen k jeho zachování, ale že bude v období po roce 2020 na tematickou koncentraci kladen ještě větší důraz z hlediska jejího prohloubení, zejména pokud půjde o více rozvinuté regiony.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR se již v minulosti přihlásila k principu tematické koncentrace. Ta by měla být podle ČR **podporována i v budoucím programovém období.**

ČR se zároveň přiklání k potřebě určité míry **flexibility**. Je potřeba najít rovnováhu mezi předdefinovanými požadavky na koncentraci na omezený počet tematických oblastí, včetně jejich vnitřních priorit, a mezi potřebami ČS, včetně možnosti flexibilně reagovat v průběhu programového období na specifické (národní a regionální) výzvy, které někdy nemohou být předem předjíhány. Je potřeba zachovat regionální rozměr politiky soudržnosti při současném sledování cílů EU jako celku skrze lepší zacílení investic.

Výběr priorit by měl být předmětem strategického politického procesu zahrnujícího EU a ČS. ČR by v této souvislosti uvítala vznik zastřešujícího strategického dokumentu EU následujícím po strategii Evropa 2020, a to i s ohledem na potřebu určit dlouhodobé rozvojové priority EU a reflektovat vybrané cíle Agendy 2030 OSN. Na jedné straně je třeba stanovit takové priority a cíle EU, které posílí její konkurenceschopnost a zvýší kvalitu života jejích obyvatel a zároveň přispějí k řešení nejzávažnějších problémů států mimo EU. Na druhé straně je přitom nutné respektovat podmínky a potřeby jednotlivých ČS a jejich schopnost přispět k naplňování stanovených priorit a cílů EU.

Tematická koncentrace v rámci či mezi jednotlivými cíli (viz současné nastavení např. v rámci TC 1-4) by neměla být svázána limity či složitými pravidly a měla by umožnit flexibilnější reakci např. v kontextu přenastavení potřeb či převodu prostředků do oblastí, u nichž na základě relevantních faktorů dochází k přenastavení strategie implementace.

2.4. Výkonnostní rámec a pravidlo n+3

Popis prvku

Výkonnostní rámec je jedním z nástrojů posilování řízení výkonnosti politiky soudržnosti. Základem výkonnostního rámce je stanovení milníků a cílů, jejichž dosažením je podmíněno uvolnění výkonnostní rezervy. Jeho smyslem je prostřednictvím stanovených milníků a cílů, které mají podobu indikátorů, finančních ukazatelů či klíčových implementačních kroků, popsat cílenou trajektorii implementace a získat tak přesnější představu o dopadech intervencí politiky soudržnosti.

Pravidlo automatického zrušení závazku, které má v rámci programového období 2014-2020 podobu n+3, je považováno za kontrolní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z ESI fondů, tzn., toto pravidlo není vázáno na naplnění věcných cílů v podobě indikátorů a zaměřuje se pouze na finanční ukazatele.

Dosavadní aplikace prvku

Využití výkonnostního rámce se zatím omezovalo na přípravu programů, samotné vyhodnocování plnění milníků a rozhodování o výkonnostní rezervě proběhne až na základě výročních zpráv programů v roce 2019.

U 21 z 23 prioritních os (PO) / priorit EU, na které se vztahuje povinnost sestavit výkonnostní rámec, jsou milníky a cíle stanoveny pro 2 - 4 ukazatele. Ani jeden program nevyužil možnost stanovit klíčové kroky implementace nebo milníky a cíle výsledkových indikátorů. U nastavení pravidla n+3 je situace odlišná, neboť limity pro jeho splnění jsou jasně dány již předem, odpovídají ročním závazkům a jsou proto neměnné po celé programové období.

Vyhodnocení implementace prvku

Dosavadní zkušenosti s výkonnostním rámcem, shromážděné ve studii pro EK⁷ napříč státy EU, ukázaly, že proces jeho vytváření přiměl řídicí orgány (ŘO) programů k lepšímu plánování a díky milníkům se ŘO zaměřují na konkrétní postup v implementaci. ČR má zkušenost, že implementace výkonnostního rámce kromě možných přínosů a rizik znamená další znatelné zvýšení administrativní zátěže při přípravě programů, monitorování a finančním plánování. Rozdílný přístup k nastavení výkonnostního rámce mezi jednotlivými fondy vedlo k náročnému studování legislativy, jejich výjimek a náročnému nastavení monitorovacího systému. Zkomplikoval se finanční plán programu (rozlišování celkové a hlavní alokace, výkonnostní rezervy) a tím i nastavování částek pro každou prioritní osu / prioritu Unie, aby byla dodržena pravidla jako 6 % výkonnostní rezervy na úrovni programu,

⁷ EC, The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds, srpen 2016

5-7 % na úrovni prioritní osy / priority Unie, navíc v kontextu výjimek pro technickou pomoc, YEI a dalších. Pro implementaci to znamenalo zvýšené nároky mj. na plánování a řízení věcného i finančního čerpání programu s ohledem na milníky pro rok 2018 a na nutnost rozdělit monitorování finančního čerpání ve vztahu k hlavní a celkové alokaci.

Vyhodnocení vlivu výkonnostního rámce na implementaci – včetně možných negativních dopadů – zatím není zcela možné, vzhledem k stádiu implementace a faktu, že programy neprošly vyhodnocováním plnění milníků, které bude k dispozici až v roce 2019. Jinak je tomu u aplikace pravidla automatického zrušení závazku, které je známé už z předchozího programového období, kdy ČR kvůli jeho aplikaci přišla o cca o 26 mld. Kč za celé programové období. Pravidlo automatického zrušení závazku klade důraz zejména na rychlost čerpání, nikoliv již na přínosy. Je zavedeno z důvodů řízení rozpočtu EU a má tudíž své opodstatnění. Rozvolnění tohoto pravidla oproti minulému programovému období se ukázalo jako krok správným směrem, neboť předvíдалo a zohlednilo také pozdní zahájení implementace v tomto období.

Z prvních poznatků vyplývají následující výhody a nevýhody prvku:

Výhody:

- Intervence jsou plánovány efektivněji, tj. existuje žádoucí tlak na zodpovědné využívání veřejných prostředků, dochází k nastavení milníků a je pobídkou k efektivní implementaci.
- Zvýšení tlaku na finanční plánování a tím i průběžnou implementaci ESI fondů rovnoměrně rozloženou v čase.
- Průběžné sledování dosahování milníků umožňuje udržovat lepší, více ucelenou znalost o pokroku financovaných aktivit a tím i kvalitnější komunikaci o přínosech ESI fondů a potažmo členství v EU vůči veřejnosti.
- Vyčlenění výkonnostní rezervy z alokace let 2014-2020 může snížit tlak na čerpání v letech 2018-2022 v rámci pravidla n+3.

Nevýhody:

- Přidělení alokace let 2014–2020 do alokace roku 2020 na druhou stranu zvýší objem finančních prostředků pro dočerpání v roce 2023 v souladu s pravidlem n+3 a s tím i nároky např. na administrativní kapacity v poslední části období.
- Neharmonizovaný přístup v nastavení a hodnocení těchto nástrojů ve vazbě na finanční čerpání na úrovni programů.
- Milníky a cíle mohou přinést nezamýšlené důsledky především ve formě zaměření se na plnění ukazatelů na úkor výsledků a vést ke konfliktu mezi orientací na výkon a orientací na výsledky.
- Může vytvářet konflikt mezi užitečností ukazatelů pro EK (dohled, kontrolní role ukazatele spojená s de facto sankcí) a pro samotný program (informativní hodnota ukazatele pro řízení programu).
- Neflexibilita, která nezohledňuje průběh projektového, natož hospodářského cyklu.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

Obecně je pro ČR určitá forma pokračování výkonnostního rámce na národní úrovni přijatelná, ale zásadní je, aby splňoval základní parametry (níže), aby jeho pravidla byla předvídatelná a byla definována včas. Podstatné je, aby byla zachována základní logika výkonnostního rámce, kdy milníky a cíle, které podmiňují výkonnostní rezervu, zahrnují

především finanční a výstupové indikátory, nad jejichž pokrokem má ŘO větší kontrolu než nad výsledky. Rizikové by naopak bylo, pokud by prvek typu výkonnostní rezervy měl být navázán na dosahování výsledků. U těch je složitější určit příspěvek programu a zpravidla to vyžaduje informace z evaluací. Proto by takový přístup byl velmi nákladný a pravděpodobně využitelný jen v některých oblastech. V takové situaci by vzhledem k současnému přístupu EK hrozilo, že evaluace začnou využívat jako audit, čímž přestanou být užitečné jako nástroj zpětné vazby a učení. Tím by se mohl zvrátit alespoň omezený pokrok směrem k evidence-based rozhodování, ke kterému přispěl důraz na evaluace v posledním období.

Pro konkretizaci pozice ČR k výkonnostnímu rámci bude zapotřebí zejména vyjasnit délku programového období a výši a pravidla pro výkonnostní rezervu a použití pravidla automatického zrušení závazku. ČR nepodporuje zkrácení programového období a podporuje dosavadní aplikaci pravidla automatického zrušení závazku, tj. n+3 (nikoli jeho zkrácení), případně při zkrácení období na n+2 převedení tohoto pravidla na úroveň národní, tj. úroveň odpovídající strategicky současné Dohodě o partnerství, což by znamenalo, že nemusí dojít k naplnění tohoto pravidla na úrovni některého z programů, pokud dojde k vyrovnání jiným programem. Tento návrh tak reaguje na rozdílnou absorpční kapacitu v jednotlivých oblastech intervencí, charakter projektů a projektový cyklus a použité nástroje pro implementaci (tj. zejména v oblasti urbánní a územní dimenze).

Dalšími důležitými parametry budou:

- pravidla pro alokaci výkonnostní rezervy při nesplnění milníků (milníky a cíle by se měly vztahovat k celkové alokaci, hlavní a celková alokace by do finančních plánů programů měly být zahrnuty na menší úrovni detailu – tj. jednotné procentní určení pro celý program s tím, že případné ponížení alokace při nesplnění hodnot milníků promítne v dotčených osách),
- ČR preferuje nezahrnovat výsledkové indikátory do výkonnostního rámce (výkonnostní rámec by se měl nadále co nejvíce soustředit na aspekty, nad kterými má ŘO kontrolu),
- snaha EK o využívání společných indikátorů (zde ČR preferuje využívání indikátorů primárně podle potřeb programů; zásadní je i shoda nad interpretací indikátorů např. mezi fondy),
- využívání ukazatelů výkonnostního rámce EK pro srovnávání programů a společný reporting (podle ČR by ukazatele výkonnostního rámce měly být využitelné v první řadě pro řízení programů).

ČR také bude v rámci požadavku na maximální kontinuitu pravidel preferovat takový přístup k výkonnostnímu rámci, který umožní využití známých a vyvinutých prvků systému monitoringu pro implementaci výkonnostního rámce v dalším období.

Pro ČR je podstatné, aby pravidla byla jasně a jednoduše definována, včas pro přípravu programů.

Při definování pozic ČR ke konkrétním návrhům bude třeba brát v potaz především zkušenost řídicích orgánů s posuzováním plnění milníků v roce 2019 (bude-li časově možné); poznatky o výskytu nezamýšlených důsledků (gaming – taktické dosahování milníků bez ohledu na cíle; goal displacement – zaměření organizace na výstupy namísto cílů); zkušenost řídicích orgánů s případnými změnami výkonnostních rámců.

Ve vazbě na pravidlo automatického zrušení závazku se jeví z dosavadních zkušeností, že by se ČR měla pokusit o prosazení změny tohoto pravidla tak, aby jeho plnění bylo také vykazováno na stejných datových stavech jako plnění finančních milníků, které se plní na úrovni priorit Unie.

2.5. Předběžné podmínky

Popis prvku

V souvislosti s požadavkem EK zajistit dosahování prokazatelných výsledků intervencí, byl pro ESI fondy v programovém období 2014-2020 definován systém předběžných podmínek (ex-ante kondicionalit). Předběžná podmínka (PP) je podle Obecného nařízení⁸ definována jako „předem konkrétně a přesně vymezený podstatný faktor, který je nezbytným předpokladem pro účinné a efektivní splnění specifického cíle investiční priority nebo priority Unie“. Cílem předběžných podmínek je zabezpečit pro každý program splnění takových národních a regionálních podmínek, které umožní strategické zarámování podpory, a které povedou k maximalizaci přínosu a efektivity intervencí.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

V souladu s Obecným nařízením a relevantními prováděcími dokumenty bylo v ČR identifikováno jako aplikovatelných celkem 40 předběžných podmínek (z celkových 48), z toho 33 tematických (včetně 3 PP pro rozvoj venkova a 2 PP pro ENRF) a 7 obecných. V souvislosti s tím bylo nezbytné nastavit komplexní systém řízení naplňování PP na národní úrovni, vč. zahrnutí subjektů mimo implementační strukturu ESI fondů.

České republice se i tak ke konci roku 2016 podařilo všechny předběžné podmínky naplnit.

Vyhodnocení implementace prvku

Výhody:

- Napomáhají zlepšovat účelnost a efektivnost investic podpořených z ESI fondů a mají pozitivní dopad na širší veřejné a soukromé investice v ČR.
- Akcelerují vypracování strategických rámců a plánů řízení, které přispívají ke stanovení priorit investic s cílem zohlednit potřeby evropské, vnitrostátní, případně regionální úrovně.
- Vyžadují zajištění existence vnitrostátních regulačních rámců, které jsou v souladu s právními předpisy EU.
- Umožňují zlepšení institucionální a administrativní kapacity veřejné správy i příjemců podpory z ESI fondů.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

- Vytváří ve výše zmíněných oblastech efektivní tlak na reprezentace ČS pro přijímání potřebných změn pro pozitivní systémovou kultivaci veřejného prostoru.

Nevýhody:

- Značná robustnost systému předběžných podmínek, která je dána jak velkým množstvím stanovených povinností, tak vysokým počtem zapojených subjektů do implementace tohoto nástroje.
- Často je velmi obtížná předvídatelnost předběžných podmínek včetně definice cílů, kterých má být dosaženo, a jejich vyhodnocení.
- Stimulem jsou pak pouze sankce v podobě neproplacení plateb na určité oblasti.

I přes výskyt určitých negativ v rámci implementace předběžných podmínek je tento nástroj mezi ostatními ČS a EU institucemi pozitivně vnímán. S ohledem na tuto skutečnost a s přihlédnutím k principu kontinuity lze očekávat, že dojde nejen k zachování institutu předběžných podmínek, ale že na něj bude v období 2020+ kladen ještě větší důraz s cílem zajistit lepší „podmínky pro efektivní fungování politiky soudržnosti“.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR podporuje zachování nástroje PP i v budoucím programovém období, a to za předpokladu, že bude provedena reflexe negativ stávající praxe a ta bude zohledněna jak v nové legislativě, tak při její aplikaci. Nezbytným předpokladem je rovněž zajištění dodržování principů legitimního očekávání, rovného zacházení s ČS, nediskriminace nebo principů proporcionality a subsidiarity.

ČR podporuje definování menšího počtu specificky orientovaných předběžných podmínek, zaměřených na klíčové oblasti ovlivňující úspěšnou implementaci nástrojů politiky soudržnosti, než nastavení robustního institutu obsahujícího různorodé a komplexní požadavky a povinnosti ČS, kde primární implementace je předpokládána v rámci jiných institutů / politik / legislativy EU. Nastavení systému předběžných podmínek by mělo umožnit určitou míru flexibility, zejména možnost zohlednit národní a regionální kontext.

ČR podporuje zakomponování prvku pozitivních pobídek pro naplnění předběžných podmínek, nikoliv pouze existenci sankčního mechanismu v podobě možnosti pozastavení plateb.

V diskuzích na EU úrovni zaznávají návrhy na zavedení institutu tzv. průběžných podmínek; tento přístup ČR nepodporuje, a obdobně jako u propojení ESI fondů a evropského semestru má za to, že toto propojení (předběžné podmínky vs. průběžné podmínky) je v prostředí ESI fondů s ohledem na nutnost zajištění hladké a kontinuální implementace programů, velmi zatěžující.

ČR požaduje zajištění následujících aspektů jako předpokladu pro budoucí implementaci systému předběžných podmínek:

- Musí být jasně a konkrétně definován systém a proces implementace tohoto nástroje, a to i s ohledem na možnost pozastavení vypisování výzev a proplácení plateb. Tento systémový rámec musí být zřejmý již od samotného počátku.
- Předběžná podmínka musí být předvídatelná včetně jasné a konkrétní definice cílů, kterých má být dosaženo a jejich vyhodnocení.
- Musí být garantována rovnost přístupu k jednotlivým ČS.

- Cílem předběžných podmínek by měla být nejen maximalizace přínosu intervencí, ale dosažení jednotných podmínek v tematických oblastech na evropské úrovni.
- Je nutné zajistit jednotnost výkladu, a vzájemnou koordinaci příslušných liniových generálních ředitelství a administrativní kapacity na straně Evropské komise.
- Musí být zefektivněny a zjednodušeny procesy související s mechanismem předběžných podmínek i monitoringem jejich naplňování.

2.6. Specifická doporučení Rady

Popis prvku

Specifická doporučení Rady pro jednotlivé země (SDR) každoročně zpracovává a vydává Rada EU v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik. V SDR jsou vždy shrnuty výsledky dosavadního vývoje, formulováno stanovisko k naplňování mimo jiné konvergenčního programu a doporučení k zaměření Národního programu reforem (který na národní úrovni detailně rozpracovává úkoly strategie Evropa 2020 a implementaci SDR).

Ačkoliv SDR pokrývají poměrně širokou problematiku mnoha aspektů hospodářské politiky, je jejich souvislost s ESIF významná, protože účinnost ESIF je úzce propojena s řádnou správou ekonomických záležitostí. Stanoviska a doporučení Rady EU nejsou sice právně závazná a mají sloužit pouze jako vodítka pro provádění hospodářských reforem na národní úrovni, avšak v souladu s článkem 23 Obecného nařízení může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a v případě nutnosti navrhl změny, které by podpořily provádění příslušných doporučení Rady. Nebude-li Komise pokládat navržené změny za dostatečné, může v krajním případě i pozastavit platby členskému státu.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

ČR SDR reflektuje, v roce 2014 byla relevantní doporučení Rady pro rok 2014 přímo zohledněna jak v Dohodě o partnerství, tak v jednotlivých programech podpory. SDR se promítla jak do analýzy rozvojových potřeb, tak i do navazujících očekávaných výsledků. Věcné zaměření podpory z ESIF dostatečně reflektuje i SDR pro roky 2015 a 2016. Aplikace SDR je avšak přímo úměrná jejich samotné obecnosti, ne vždy je ze strany EK požadavek jasný, přímý a konkrétní.

Vyhodnocení implementace prvku

Výhody:

- SDR analyzují v ročním cyklu naplňování aspektů hospodářské politiky a doporučují, na co by se členský stát měl zaměřit, a to i s využitím ESIF, které by měly působit koordinovaně ve prospěch evropského semestru a cílů EU.
- SDR tak umožňují propojení ESIF s řádnou správou širších ekonomických záležitostí.

Nevýhody:

- Je patrná dvojkolejnost (směšování) požadavků na naplnění cílů evropského semestru a cílů politiky soudržnosti, a to i časová (u SDR jde o roční cyklus, kdežto ESI fondy se programově plánují na celé programové období s určitou flexibilitou ad hoc změn programů).

- Systém povinného reflektování SDR do implementace politiky soudržnosti je zároveň paralelní a duplicitní k systému předběžných podmínek.
- Pakliže by tak bylo vyžadováno, členský stát by měl každoročně posuzovat programy i dohodu o partnerství z hlediska nových SDR, což je další komplikace a zátěž pro implementační strukturu.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR nepodporuje, ale je připravena diskutovat, další užší propojování evropského semestru a ESIF (např. až do úrovně implementace či přijímání specifických závazků v rámci ESI fondů); doporučení by měla hrát strategickou roli při nastavení dohod o partnerství a operačních programů, příp. v situaci, kdy bude hospodářský cyklus kolísat a / nebo bude nutné přistoupit k nutným „strukturálnější“ změnám.

Pakliže však bude docházet k tendencím k dalšímu užšímu propojení ESIF a Evropského semestru bude ČR požadovat:

- vyjasnění a zřetelnou specifikaci cílů propojování politiky soudržnosti a evropského semestru, například bude požadovat vysvětlení, jak lze z ESIF podporovat splnění těch doporučení, která se týkají čistě vnitřního uspořádání veřejné správy (fiskálního systému apod.) v ČR bez vlivu na politiku soudržnosti,
- vytvoření lepších koordinačních mechanismů mezi oběma politikami s ohledem na odlišné časové horizonty (politika soudržnosti se aplikuje v rámci 7letého programového období, zatímco SDR se nově vydávají každý rok), rovněž je třeba zaměřit se na nastavení koordinace SDR obecně, např. a ohledem na Podpůrný program pro strukturální reformy (SRSP),
- vyjasnění role SDR v politice soudržnosti a rovněž vyjasnění vztahu mezi předběžnými podmínkami a SDR.

ČR bude dále podporovat, aby pravomoc Komise požadovat po členském státě úpravu dohody o partnerství a příslušného programu v návaznosti na specifická doporučení Rady mohla být využívána pouze u relevantních doporučení a v jasně zdůvodněných případech (jak je i upraveno ve stávajícím sdělení Komise KOM (2014) 494 v konečném znění). V případě, že členský stát dle Komise nepřijme adekvátní účinná opatření v reakci na její návrh (tj. neupraví dohodu o partnerství a příslušný program), mělo by se i v těchto případech primárně využívat preventivní opatření, tj. pozastavení závazků. Pozastavení plateb by mělo být umožněno pouze v důsledku dlouhodobějšího neplnění a na základě odsouhlasení ze strany Rady (viz pozice k makroekonomickým kondicionalitám).

2.7. Makroekonomické kondicionality

Popis prvku

Cílem makrokondicionalit je propojit plnění fiskálních pravidel a relevantních SDR z evropského semestru s čerpáním ESIF a na základě preventivních a sankčních mechanismů tak ČS přimět, aby byla tato pravidla dodržována a byla efektivněji vynutitelná. Dle stávající logiky makrokondicionalit mohou být investice z ESIF čerpány efektivně jen pokud v daném ČS existuje zdravé ekonomické prostředí a pokud tyto prostředky podpoří financování růstu, konkurenceschopnosti a realizaci strukturálních reforem.

Makrokondicionality byly v programovém období 2014 – 2020 značně rozšířeny (vztahují se na všechny ČS), i když původně značně striktní podmínky pro jejich aplikaci se při vyjednávání o VFR 2014 – 2020 podařilo částečně rozvolnit. V současnosti tedy v případě neplnění makrokondicionalit je možné pozastavit danému ČS závazky a platby jen do stanoveného stropu, přičemž ČS, resp. Rada se může k návrhu EK na pozastavení závazků / plateb vyjádřit. Při porušení fiskálních pravidel se pak pozastavení aplikuje primárně na závazky, což dává ČS možnost a určitý prostor situaci řešit, bez bezprostředního dopadu na jeho ekonomiku.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

ČR v současnosti nepatří mezi ČS, které by měly s plněním makrokondicionalit problémy – nebylo u ní opakovaně poukazováno na nedostatečnou implementaci strukturálních reforem ani na existenci významné investiční mezery ve financování priorit. Také po stránce fiskální a makroekonomické se ČR řadí ke stabilním zemím⁹.

Vyhodnocení implementace prvku

Ambice, které do aplikace makrokondicionalit vkládala EK a některé ČS, se zatím spíše nenaplnily, nicméně pro budoucí VFR lze očekávat, že některé ČS (zejména čistí plátcí) budou koncept makrokondicionalit a propojení ESI fondů s evropským semestrem a SDR dále prosazovat. Makrokondicionality a jejich široká aplikace se tak s velkou pravděpodobností stanou jednou z klíčových podmínek pro zachování významného rozpočtu pro politiku soudržnosti.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

Hlavní prvky, které by měly makrokondicionality z pohledu ČR splňovat:

- při jejich využití by se měla primárně aplikovat preventivní opatření, ČR proto preferuje primárně využívat pozastavování závazků; podmínky pro pozastavení závazků ČS by měly být jasně definovány,
- případné sankcionování by mělo zajistit rovný přístup k ČS, z tohoto důvodu by se pozastavení závazků / plateb mělo aplikovat na co nejširší spektrum evropských rozpočtových nástrojů, současně by měly být zachovány stropy pro výši pozastavení závazků a plateb,
- pozastavení plateb by mělo být až poslední možností sankčního mechanismu.

2.8. Územní dimenze

Popis prvku

Lisabonská smlouva rozšířila definici hospodářské a sociální soudržnosti o územní aspekt. Ten ČR považuje za klíčový, umožňuje naplňovat cíle regionální politiky (vyrovnávat

⁹ Příkladem mohou být Španělsko a Portugalsko, kterým v roce 2016 hrozilo pozastavení závazků ESI fondů z důvodu nadměrného rozpočtového schodku a jeho nedostatečné nápravy. Ačkoliv dle nařízení je EK povinna závazky pozastavit, z politických důvodů se rozhodla tento krok neuskutečnit.

regionální rozdíly a posilovat konkurenceschopnost regionů). Její zachování v budoucí podobě politiky soudržnosti je, dle názoru ČR, zcela přirozené.

Územní soudržnost je v období 2014-2020 tvořena mimo jiné integrovanými nástroji, kterými jsou Integrované územní investice (ITI), Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD), a ČR zvolený nástroj Integrované plány rozvoje území (IPRÚ).

Územní dimenze je v ČR naplňována také prostřednictvím místních a krajských akčních plánů vzdělávání a v oblasti sociálního začleňování pomocí Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

Územní soudržnost ESI fondů je na strategické úrovni v ČR prosazována Strategií regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020 a Národním dokumentem k územní dimenzi, který vymezuje, ve kterých specifických cílech operačních programů by mělo být podpořeno určité území. Strategie je klíčová pro definování národních priorit rozvoje různých typů území, včetně problematiky venkova. Priority a zacílení na území jsou pak konkretizovány v příslušných operačních programech. Urbánní rozvoj hraje podstatnou roli v rozvoji regionů či větších územních celků. Podpora území se také soustředí na zázemí měst, venkov či postižená území. Nicméně tyto specifické územní „celky“ bude nadále potřebné podporovat více systematicky, jelikož současné potřeby vyžadují poskytování cílených vícesektorových investic a komplexnějších služeb. Zároveň bude nutné podrobit stávající nástroje analýze tak, aby investované prostředky byly efektivně využitelné v rámci zmíněných územních „celků“, včetně důkladné analýzy efektivity využití prostředků z EU v rámci území. Bude také nutné analyzovat vazbu na celostátní nástroj územního plánování, kterým je Politika územního rozvoje ČR.

Aplikace územní soudržnosti umožňuje posílit institucionální prvky implementace ESI fondů (v ČR byly například vytvořeny regionální stálé konference sdružující hlavní aktéry regionálního rozvoje v krajích a Národní stálá konference představující národní orgán usnadňující diskusi o naplňování územní dimenze a směřování regionální politiky státu) a mobilizaci investic např. prostřednictvím aplikace specifických nástrojů, jako např. integrované územní investice a integrované plány rozvoje území pro rozvoj ve funkčních městských oblastech významných českých měst, nebo komunitně vedený místní rozvoj využívaný ve venkovském území, konkrétně v území místních akčních skupin tvořených správními územími obcí s méně než 25 000 obyvateli.

Vyhodnocení implementace prvku

Výhody:

- Zvýšení povědomí o potřebě přistupovat k řešení sektorových témat (ekonomika, doprava, životní prostředí, lidské zdroje) územně-specificky.
- Aplikace principu subsidiarity se zapojením místních sociálních, hospodářských a územních aktérů se znalostí místních rozvojových potřeb a způsobů, jakými lze docílit naplnění těchto potřeb.
- Vytvoření specificky orientovaných nástrojů jako je ITI či CLLD mající za cíl postupné snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a snižování zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.

- Zastoupení různých zájmových skupin při formování koncepcí rozvoje daných regionů, přičemž rozvojová strategie je akceptovatelná z pohledu všech relevantních aktérů.
- Vytváření sítí mezi jednotlivými aktéry místního rozvoje, které mohou být z pohledu rozvoje příslušného regionu prospěšné i v budoucnu (rozvoj sociálního kapitálu) – místní aktéři se učí vzájemně spolupracovat a komunikovat.
- Multifundové financování, které umožňuje finančně podporovat široké portfolio opatření a aktivit, díky čemuž dochází ke generování synergických efektů mezi nimi a komplexnímu rozvoji daných regionů.
- Územní nástroje posilují integrační potenciál ESI fondů, protože zviditelňují investované prostředky z politiky soudržnosti občanům EU.
- Soustavné posilování kompetencí a administrativní kapacity jednotlivých úrovní veřejné správy v oblasti strategického a integrovaného řízení zdrojů veřejné správy včetně zřizování k tomu nutných vertikálních a horizontálních platforem, v ČR např. Národní stálá konference (NSK) a Regionální stálá konference (RSK).

Nevýhody:

- Náročná časová investice do nastavení integrovaných územních nástrojů v souladu s pravidly ESI fondů.
- Složitě kompetenční nastavení rolí územních samosprávných celků v ČR, s tím spojená mimo jiné náročná komunikace a aplikace principu partnerství, která prodlužuje procesy tvorby a schvalování integrované strategie.
- Složitě nastavení role měst v případě ITI – nutnost úpravy národní legislativy a povinnost procházet designačním procesem.
- Právní nejistota související se aplikací kontrol postupů v rámci závěrečného vyhodnocení způsobilosti.
- Velká administrativní náročnost při implementaci integrovaných nástrojů (ITI, IPRÚ, CLLD) na straně příslušných řídicích orgánů.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

Z pohledu správného zacílení evropských fondů považuje ČR za klíčové zakotvit územní dimenzi i v programovém období po roce 2020.

Za účelem lepší aplikace územních nástrojů požaduje ČR jednotná pravidla (tzv. single set of rules) pro všechny ESI fondy, a zjednodušení kontrolních postupů s důrazem na měření dopadů a výsledků investovaných prostředků, včetně měkkých dopadů, které tvoří přidanou hodnotu integrovaných řešení.

ČR podporuje zachování a další rozšiřování urbánních integrovaných nástrojů s dopadem na funkční celky v území.

ČR podporuje zachování multifundového financování ITI a obdoby ITI pro menší území z EFRR, ESF a Kohezního fondu.

ČR je zastáncem zachování silného integrovaného charakteru urbánních projektů, přičemž podporuje realizaci strategických projektů jednoznačně přispívající ke konkurenceschopnosti daného území a také co největší rozšíření opatření a aktivit financovatelných z ESIF a jejich vzájemnou věcnou provázanost. ČR prosazuje, aby se urbánní integrované nástroje nadále

realizovaly na základě integrovaných a víceodvětvových strategií zaměřených na dotčená území.

ČR podporuje zachování integrovaného nástroje CLLD a jeho multifondového financování z ESIF, podporuje rozšíření opatření a aktivit financovatelných z ESIF a zejména vzájemnou provázanost. ČR podporuje uplatňování principů metody LEADER napříč všemi fondy v rámci implementace nástroje CLLD.

ČR má za to, že CLLD se má nadále realizovat na základě integrovaných a víceodvětvových strategií místního rozvoje zaměřených na dotčená specifická území.

ČR podporuje rozšíření implementace CLLD i ve městech (tzv. CLLD – U by mohl být uplatňován např. na úrovni městských částí). V urbánních prostorech by se mělo CLLD zaměřovat především na podporu sociálních opatření a malého a středního podnikání. ČR podporuje vymezení populační velikosti území MAS v rozmezí 10 000 až 150 000 obyvatel, velikost sídla, v němž může být CLLD uplatňován, by neměla být omezena.

ČR v souvislosti s potřebou většího využití znalostí lokálních aktérů podporuje zajištění většího souladu zacílení OP s lokálními rozvojovými potřebami. Lokální aktéři by při koncepci rozvojové strategie a prosazování rozvojových záměrů neměli být omezováni četnými administrativními a legislativními překážkami (např. úzkým vymezením cílových skupin nebo nastavením neadekvátně striktních podmínek, za kterých může být realizace opatření integrované strategie podpořena z ESIF).

ČR podporuje multizdrojové financování a apeluje na administrativní podporu schopnosti aktérů v území generovat pro své projekty další zdroje, ať už veřejné nebo privátní.

2.9. Evropská územní spolupráce

Popis prvku

Programy evropské územní spolupráce (EÚS) sestávají z programů přeshraničních, meziregionálních a nadnárodních. ČR se prostřednictvím MMR účastní 11 programů EÚS, u jednoho z nich – programu Interreg V-A Česká republika – Polsko – je Řídícím orgánem, u všech ostatních zastává roli Národního orgánu.

Dosavadní aplikace v ČR

Programů EÚS se ČR účastní od roku 1994, kdy započala spolupráce na přeshraničních a mnohonárodních programech předvstupní pomoci Phare. Po vstupu do EU se ČR zapojila do iniciativy Interreg III v programovém období 2000 – 2006 a od té doby spolupráce pokračovala také v programovém období 2007 – 2013 a nyní v období 2014 – 2020.

Vyhodnocení implementace prvku

ČR si uvědomuje vysokou evropskou přidanou hodnotu programů EÚS, které odbourávají hranice a přispívají k územní integraci přilehlých příhraničních území.

Spolupráci v těchto programech považujeme zároveň za cíl i nástroj. Cíl proto, že intenzita přeshraničních a mezinárodních vazeb stále není taková, aby nebylo nutné její další posilování. Nástroj proto, že prostřednictvím spolupráce lze řešit společné regionální problémy v pohraničí i v širším území EU a rozvíjet jejich nevyužitý potenciál často efektivněji, než v případě jejich jednostranného řešení z centra pomocí programů Cíle 1.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR podporuje:

- zachování principu tematické koncentrace u programů EÚS, zároveň ale považuje za důležité, aby každý z budoucích tematických cílů politiky soudržnosti umožnil podporovat také aktivity typické pro přeshraniční spolupráci,
- zachování kontinuity při tvorbě nového legislativního rámce z hlediska EÚS, tak aby bylo zachováno, co se osvědčilo, a měněno to, co bylo v předcházejícím období problematické. Stabilita pravidel je součástí snah o zjednodušování politiky soudržnosti,
- aby nařízení, která budou tvořit legislativní rámec politiky soudržnosti, více reflektovala specifika programů EÚS a tím vytvořila jednoznačná a stabilní pravidla pro jejich implementaci v nařízeních tvořících legislativní rámec politiky soudržnosti,
- aby byl pro programy EÚS zachován dotační charakter podpory, protože jejich nejtypičtější intervence, jimiž jsou tzv. měkké aktivity typu people-2-people a spolupráce institucí, nejsou bezprostředně ekonomicky návratné, přesto ale naplňují specifické potřeby podporovaného území a přispívají k zlepšení vztahů mezi obyvateli napříč EU nebo žijícími na opačných stranách hranice a posilování integrace přeshraničních regionů,
- aby byl zachován systém Fondů mikroprojektů v přeshraničních programech, jelikož se jedná o důležitou komponentu programů, ve které vznikají malé projekty neinvestičního charakteru na bázi setkávání people-2-people, zároveň jde o jakýsi inkubátor přeshraniční spolupráce, kdy vznikají slibná partnerství pro budoucnost,
- aby byl sjednocen výklad používání zjednodušeného vykazování výdajů ve všech ČS a rozšířena možnost jeho aplikace pro „měkké“ nadnárodní a meziregionální projekty,
- aby byla alokace EK na programy Interreg přidělena přímo na program, resp. hranici, nikoli na členský stát – ten ovšem musí být zapojen do jednání o vymezení jednotlivých programů EÚS, které budou na jeho území realizovány, aby byla zajištěna koordinace se synergickými/komplementárními programy,
- aby byly programy EÚS zařazeny do režimu významných projektů společného evropského zájmu (dle sdělení Komise 2014/C 188/02). Důvodem je fakt, že intervence programů EÚS jsou aktivitami společného evropského významu, neboť slouží k vytváření a prohlubování partnerství a vazeb napříč hranicemi. Jedná se o aktivity, ke kterým by jinak nedocházelo, jelikož nejsou prioritně podporovány národními státy. Povaha těchto intervencí, ať už z hlediska zaměření nebo finanční výše, znamená de facto velmi nízké riziko narušení hospodářské soutěže, kromě toho je veřejná podpora často v jednotlivých ČS interpretována různě a pravidla tedy není možné uplatňovat v těchto vícenárodních programech s přiměřenou právní jistotou, což často v praxi znemožňuje realizaci kvalitních projektů,
- častější využívání výstupů programů nadnárodní a meziregionální spolupráce (typicky studie, strategie, analýzy a plány) v projektech programů Cíle 1, například ve speciálně zaměřených výzvách, tak aby se multiplikoval jejich efekt, a aby se posílila synergická návaznost již jednou investovaných evropských peněz prostřednictvím využití těchto výstupů v projektech běžné praxe.

2.10. Propojování Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) s dalšími programy EU¹⁰

Popis prvku

ESIF a další programy a iniciativy EU zásadním způsobem přispívají k naplňování cílů strategie Evropa 2020. Proto byl na základě Obecného nařízení navržen nový prvek programování i realizace intervencí s cílem optimálního naplňování tematických cílů a cílů strategie Evropa 2020. Jde o zajištění koordinace a doplňkovosti v rámci fondů ESI a koordinace a zajištění synergií mezi fondy ESI a ostatními politikami a nástroji Unie (Horizon2020, CEF, COSME, LIFE+, ERASMUS, EaSI, Creative Europe) a národními nástroji (programy), a to jak ze strany ČS, tak EK. Koordinace má za cíl eliminovat nežádoucí překryvy mezi programy a dosahovat komplementarity a synergie prostřednictvím vhodného doplňování různých druhů intervencí.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

V souladu s Obecným nařízením byly na úrovni DoP a jednotlivých programů ESIF nastaveny synergické a komplementární řetězce (na úrovni DoP) a synergické a komplementární vazby (v DoP i v programech ESIF). Vazby jsou nastaveny mezi programy ESIF (vzájemně), ale i mezi programy ESIF a unijními programy; dále také mezi programy ESIF a národními programy a mezi programy ESIF Cíle 1 a Cíle 2, a to v oblastech, ve kterých jsou zamýšleny obdobné, související či navazující intervence, které se vzájemně kombinují a doplňují. Pro každou vazbu je nastaven specifický koordinační mechanismus, kterým je daná vazba realizována, např. existence věcného garanta, podepsání memorand a dohod mezi řídicími orgány, koordinace nastavení výzev na platformách. Z hlediska koordinace mezi programy ESIF a dalšími programy EU spolupráce mezi řídicími orgány programů ESIF a národními kontaktními místy, které administrují programy EU, neprobíhá dostatečně¹¹. Důvodů je několik, např. omezené znalosti zástupců programů ESIF o programech EU a naopak, omezené možnosti národních kontaktních míst ovlivnit harmonogramy výzev programů EU a jejich nastavení. Další důvody viz dále v odst. Nevýhody.

Vyhodnocení implementace prvku

Výhody:

- Nastavení a pravidelné sledování a vyhodnocování naplňování vazeb mezi programy ESIF vedlo ve fázi přípravy programů k zamezení řadě překryvů v intervencích a větší spolupráci mezi ŘO. Ve fázi realizace programů ESIF vede k větší míře koordinace mezi ŘO při plánování výzev.
- Z hlediska propojení programů ESIF a dalších unijních programů je možno za výhodu považovat zahájení diskuse směrem k většímu využívání unijních programů českými žadateli. Zároveň na základě iniciativy EK Seal of Excellence k propojování fondů ESIF

¹⁰ Propojování ESIF s dalšími iniciativami (např. EFSI, ENI) je součástí kapitol k finančním nástrojům a ETC.

¹¹ Analýza programů EU v souvislosti s doplňkovostí s programy ESI fondů (MMR, 2016)

a Horizon2020 dochází na úrovni EU i ČR k diskusi o metodickém sblížení pravidel (harmonizace pravidel napříč EU programů je i téma High Level Group).

- Z hlediska koordinace mezi programy ESIF a národními programy rovněž dochází k většímu důrazu na zamezení překryvů intervencí těchto programů.

Nevýhody:

- Větší míra koordinace znamená větší zátěž pro implementační strukturu, která nemá vždy dostatek informací o ostatních programech.
- Není nastaveno odpovídající metodické a systémově funkční propojení mezi ESIF a programy EU. Existuje řada bariér, které brání koordinaci a zajištění synergií a komplementarit mezi ESIF a programy EU (např. nesladěná pravidla pro poskytování podpory mezi ESIF a programy EU, neprovázané informační systémy, nedostatek informací o projektech z programů EU).
- Souběžně s důrazem na koordinaci mezi fondy ESI, programy a dalšími unijními a národními nástroji probíhá trend posilování přímo řízených programů EK.
- Nevýhodou ČR je také nízká míra zapojení do těchto programů. Důvodů je několik, zejména pak:
 - nedostatečné povědomí potenciálních žadatelů o možnostech čerpání z těchto programů,
 - v rámci programů ESIF mají žadatelé větší šanci na získání podpory (soutěž nemá mezinárodní charakter), u přímo řízených programů existuje jazyková bariéra, malé zkušenosti s předkládáním žádostí apod.,
 - neexistuje jeden subjekt na národní úrovni, který by koordinoval jednotlivé přímo řízené programy EK mezi sebou i v rámci dalších programů (např. ESIF),
 - neexistuje jednotná komunikace o těchto programech ze strany EK. Každé odpovědně DG poskytuje informace svými informačními toky a na úrovni EK není jedno místo, kde by bylo možné najít informace o jednotlivých programech a výzvách v ucelené podobě.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

Z hlediska koordinace mezi ESI fondy, dalšími unijními nástroji a národními programy a nástroji (včetně implementace finančních nástrojů) lze podporovat zajištění a realizaci doplňkovosti zdrojů za předpokladu, že dojde k harmonizaci pravidel mezi programy ve sdíleném řízení a přímo řízenými programy EK na bázi vzájemného sdílení zkušeností a aplikace příkladů dobré praxe (např. pro oblast veřejné podpory, veřejných zakázek, způsobu hodnocení, financování apod.). Pravidla by se měla měnit u těch nástrojů, kde povedou směrem ke zjednodušení pro příjemce, tak v ideálním případě i pro řídicí orgány.

Zároveň je třeba prosazovat, aby si jednotlivé programy vzájemně nekonkurovaly a byla sledována doplňkovost pouze v těch oblastech, kde je to účelné a efektivní, a aby tento systém nepřinášel zbytečnou administrativní zátěž.

Z hlediska trendu posilování role přímo řízených programů by se ČR měla argumentačně zaměřit v prvé řadě na zdůrazňování role ESIF jako primárního zdroje investic do rozvoje méně rozvinutých regionů a ČS podporujících střednědobé a dlouhodobé cíle (vč. zohledňování územních specifik, důrazu na výsledky a integrované nástroje, viz úvodní kapitola a kapitola k integrovaným nástrojům). Zároveň by ČR měla prosazovat, aby ESIF nebyly nahrazovány přímo řízenými programy nebo jinými nástroji EU v těch oblastech, kde

to není vhodné nebo účelné (např. sociální oblast, životní prostředí). Unijní programy by měly cílit zejména na mezinárodní spolupráci subjektů z ČS k zajištění podpory nadnárodního přesahu, na podporu inovativních aktivit evropského významu a další projekty s evropskou přidanou hodnotou.

Režim národních obálek v některých Unijních programech (např. CEF) není pro ČR vhodným řešením, prostředky a flexibilnější rozhodování o zacílení intervencí by totiž nespadlo do sdíleného řízení, ale podléhalo přímému řízení EK. Pokud však bude docházet k „masivnějšímu“ odčerpávání prostředků z ESIF do Unijních programů, je nezbytně nutné nastavit speciální režim pro ČR resp. země čerpající ve větším objemu z politiky soudržnosti (ať už půjde o národní obálky či jiný režim, vedle toho budou důležité mj. i dílčí podmínky, na základě kterých bude čerpání umožněno).

Aby bylo možné zajistit dostatečnou koordinaci mezi fondy ESI a unijními programy ze strany ČR, je nezbytné do budoucna ze strany EK zajistit jednotnou komunikaci a sdílení informací o centrálně řízených programech.

Současně je třeba na národní úrovni systematicky pracovat na budování a posilování kapacity českých subjektů ucházet se úspěšně o finanční prostředky i v rámci celoevropské konkurence v centrálně řízených programech, tj. nastavit systém koordinace a sdílení informací o centrálně řízených programech a podpořit a zvýšit zapojení českých subjektů do čerpání unijních programů.

2.11. Finanční nástroje

Popis prvku

Finanční nástroje (FN) jsou nástrojem pro poskytování návratné finanční podpory z rozpočtu EU v podobě úvěrů, záruk, kapitálových investic apod. FN jsou vnímány jako inovativní forma podpory, která představuje alternativu k tradičním dotacím.

FN mohou být implementovány na národní úrovni v rámci operačních programů spolufinancovaných z ESIF, jakož i prostřednictvím Unijních programů či iniciativ EK (které tak představují pro ESIF určitou konkurenci).

FN jsou vhodné pro projekty přinášející zisk či generující úsporu. Proto jsou využívány jen ve vhodných oblastech (např. podpora malých a středních podniků (MSP) či energetická účinnost). Nadále existují oblasti, které jsou financovány pouze nevratnou dotační formou podpory.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

V programovém období 2007–2013 byly FN realizovány pouze ve třech programech s alokací cca 7 mld. Kč, v současném programovém období 2014–2020 je plánováno jejich širší využití více programy a ve více tematických oblastech. Při přípravě jednotlivých programů byla možnost využití FN identifikována v 7 OP.

V podmínkách ČR byly FN dosud implementovány v omezené míře pouze ve specifických oblastech – podpora MSP (úvěry a záruky), podpora energetické účinnosti (EE) zvýhodněnými úvěry v oblasti bydlení a udržitelného rozvoje měst (renovace brownfields). Žadatelé z řad podnikatelských subjektů (podpora MSP), společenství vlastníků jednotek či fyzické osoby (podpora EE v oblasti bydlení) - a žadatelé z řad obcí či podnikatelských subjektů (renovace brownfields) tak již určité zkušenosti získali (s finančními produkty výše,

ale např. kapitálové vstupy dosud v ČR nebyly implementovány), nicméně v obecné rovině se dá v ČR hovořit spíše o zvyku využívat dotace.

Dá se konstatovat, že implementace FN v oblasti EE pro bydlení a renovace brownfields byla úspěšná. Problematická byla implementace FN pro podporu MSP, kdy Úvěrový a Záruční fond Ministerstva průmyslu a obchodu byly předmětem vysokých korekcí EK. Příčinou těchto korekcí byl zejména způsob výběru finančního zprostředkovatele, kdy panovaly nejasnosti v uplatnění platné národní legislativy ve vztahu k pravidlům Evropské komise – v období 2014–2020 je tak ze strany ŘO kladen důraz na zajištění transparentního postupu (konzultace nastavení FN s EK), což bohužel rovněž přispívá k prodlevám v implementaci FN.

Jako problematická se v období 2007–2013 v některých případech ukázala i spolupráce s evropskými institucemi, konkrétně využití skupiny Evropské investiční banky (EIB) pro správu FN. V některých ČS byla u FN spravovaného skupinou EIB z důvodu nízkého vyplácení svěřených prostředků konečným příjemcům smlouva se skupinou EIB ze strany ŘO vypovězena a FN byl poté řízen z úrovně národní.¹²

V podmínkách ČR lze za hlavní zkušenosti s implementací FN v období 2007–2013 označit:

- aplikace pravidel pro veřejné zadávání může být problematická¹³,
- důležitý je časový faktor (spustit FN včas) a průběžné budování absorpční kapacity,
- zásadní je jednoznačný regulační rámec (kterým se předejde auditním nálezům).

Vyhodnocení implementace prvku

Implementaci FN v programovém období 2014–2020 dosud nelze komplexně hodnotit, nicméně obecné problémy se týkají např. zpoždění v zavádění FN či postupného odstupování od myšlenky širšího využití v některých programech.

Aplikace pravidel pro veřejné zadávání při výběru správce FN může přinést komplikace a rigiditu v situaci, kdy FN mají vycházet z komerčních zvyklostí a v ideálním případě pružně reagovat na situaci na trhu.

Vzhledem k důrazu a zvyšující se důležitosti FN (do určité míry dané politickým tlakem) přichází EK s úpravou legislativy s cílem zjednodušit nastavení FN a možnosti jejich kombinace s dalšími nástroji. Avšak stávající možnosti a složitost pravidel při kombinaci FN a dalších nástrojů jsou slabou stránkou při využívání finančních nástrojů.

¹² Popisovaný případ se týká slovenského FN na podporu MSP ve správě EIF, který nebyl několik let schopen rozdělovat svěřené prostředky na konečné příjemce a pouze inkasoval manažerskou odměnu (náklady na řízení) kalkulovanou na základě svěřené alokace. FN Jessica v ROP Moravskoslezsko byl také přechodně spravován EIB. Přechodná správa byla předpokládána od počátku, pozitivní přínos EIB lze spatřovat ve standardizovaném výběru kvalitních finančních zprostředkovatelů a dalším přenosu know-how na národní úroveň (správa FN přešla na Regionální radu ROP MSK).

¹³ Kromě oblastí zmíněných výše byly v ČR plánovány i další FN, které nakonec nemohly být implementovány z důvodu průtahů či jiných problémů při výběru správce FN.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR obecně vnímá možnost využití FN pozitivně, měly by se však využívat v těch oblastech, kde pro jejich využití existuje tržní mezera, a současně musí být zajištěna adicionalita jejich intervencí, tj. neměly by vytěsňovat běžné tržní nástroje.

- **Pro ČR je proto prioritou, aby byly FN využívány ve vhodných oblastech** (např. podpora MSP či podpora EE). **Nadále budou existovat oblasti, které by měly být i v období 2020+ financovány nevratnou formou podpory** (např. podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci - TC 9 současného programového období; případně technická podpora/asistence v rámci operačních programů, projekty přeshraniční a meziregionální spolupráce). Stanovení oblastí, které budou podporované pouze v podobě FN (např. podpora MSP), a dosažení správné rovnováhy mezi používáním FN a dotací, bude klíčové.
- ČR se domnívá, že míra využití FN v příštím programovém období by měla reflektovat investiční priority a potřeby ČS a jejích regionů. ČR tak nebude podporovat povinné navyšování závazku využití FN bez ohledu na potřeby členského státu.
- **Legislativa pro období 2020+ by měla být přijata s dostatečným předstihem** tak, aby FN mohly být spuštěny od samého počátku programového období a v jejich implementaci tak nedocházelo ke zpoždění, se kterým se potýkáme v současné době. Pro FN by měla být stanovena **rozumná míra regulace s možností diskrece na národní úrovni**. Doprovodné výklady legislativních předpisů (guidance note) by měly být zpracovány jen pro nejzásadnější oblasti a neměly by být aplikovány retroaktivně. **Otázka právní jistoty regulatorního rámce je pro přípravu období 2020+ zásadní, a to jak** s ohledem na závěry auditů FN v období 2007–2013 tak ve světle zpoždění či odkladů realizace FN v období 2014–2020.
- **Pro využití kombinace FN a dotací (resp. jiných forem podpor z rozpočtu EU) je nutné mít nastavena jasná, jednotná a jednoduchá pravidla.** ČR v této souvislosti podporuje, aby byla i v případě kombinace finančního nástroje a nenávratné podpory do co nejvyšší míry aplikována pravidla pro FN, která jsou administrativně méně náročná. Kombinace zdrojů a nástrojů by se pak měla využívat pouze v případě projektů, u kterých je to účelné a efektivní, a tento systém by neměl přinášet dodatečné duplicity a administrativní zátěž.
- **Ze strany EK je nutné zajistit koordinaci komplementarit a synergií mezi jednotlivými programy podpory.** ČR by uvítala, pokud by centrálně řízené programy zohledňovaly možnost využití FN i v jiných (např. ESIF) programech a byly tedy nastaveny tak, aby mezi nimi docházelo k vzájemné doplňkovosti. Jedním ze zásadních požadavků pro podporu širšího využití FN v ESIF tedy je, aby komunitární programy řízené z úrovně EK nebyly zacíleny na identické aktivity, které podporuje politika soudržnosti. Tímto sama EK předejde rizikům kanibalizace absorpční kapacity mezi programy v rámci politiky soudržnosti a komunitárními programy, případně ČR preferuje, aby jiné komunitární programy EK mohly být využity jako zdroj národního kofinancování stejně jako je tomu už nyní u zdrojů EIB/EIF.
- Pro úspěšnou implementaci FN v ESIF je rovněž žádoucí **sjednocení pravidel s programy komunitárními a iniciativami EK/EIB/EIF**, které jsou pro příjemce s ohledem na podmínky veřejné podpory zpravidla atraktivnější.

- ČR také považuje za nezbytnou harmonizaci pravidel a produktů vč. jejich zacílení poskytovaných samostatně ze strany Evropské investiční banky, či Evropského investičního fondu s pravidly a intervencemi v rámci ESI fondů. Pokud k tomu nedojde, může to vést ke snížení atraktivity a malé poptávce po FN v rámci ESI fondů, neboť žadatelé preferují dostupnost, jednoduchost pravidel a podmínek a časovou nenáročnost celé akce.
- V rámci návrhů úprav legislativy pro období 2014–2020 (tzv. Omnibus) ČR vítá návrh Komise zjednodušit výběr správce FN formou přímého zadání (pro tzv. národní rozvojové banky.), je však nutné vyjasnit vztah mezi touto úpravou a zadávacími směrnicemi. **Pro ČR je obecnou prioritou nalézt vhodnou rovnováhu mezi aplikací pravidel veřejného zadávání a jinými standardizovanými postupy, které zajišťují otevřený, nediskriminační a transparentní výběr správce FN.**
- ČR podporuje širší uplatnění městských fondů, které by navazovaly na finanční nástroje uplatňované v předchozích programových obdobích a doplňovaly dotační podporu v oblasti regionálního rozvoje.

2.12. Zjednodušené metody vykazování

Popis prvku

Zjednodušené metody vykazování (ZMV) jsou jedním z nástrojů pro zjednodušení implementace projektů, snížení administrativní náročnosti. Jejich podstatou je odklon od úplného vykazování výdajů a od zásady „skutečných“ výdajů k vykazování paušálních částek, které představují odhad skutečných výdajů vynaložených příjemcem za účelem realizace projektu.

Dosavadní aplikace prvku v ČR

V programovém období 2014-2020 došlo k rozšíření využití zjednodušených metod vykazování oproti předchozímu programovému období. Jsou využívány šesti programy včetně Programu rozvoje venkova a Interreg Česká republika – Polsko. Zmíněné rozšíření využití ZMV platí tedy nejen v rámci ESF, kde je povinné pro projekty do 50 tis. EUR, ale ZMV jsou rovněž využívány v EFRR, FS a EZFRV, a to zcela na dobrovolné bázi na základě vyhodnocení řídicích orgánů o vhodnosti použití tohoto nástroje.

Vyhodnocení implementace prvku

Výhody:

- Snížení administrativní náročnosti při implementaci projektů s tímto prvkem jak pro poskytovatele podpory, tak pro žadatele a příjemce podpory.
- Lepší dostupnost rozvojových dotačních zdrojů pro širší spektrum příjemců, vyšší efektivita (odpadá najímání specializovaných agentur na přípravu projektu).
- Snížení chybovosti díky přednastaveným šablonám a jednoduchému vykazování.
- Nízké nároky na dokladování, prokazování a archivaci dokumentů.
- Snazší možnost zaměření se na výsledky.

Nevýhody:

- Náročnost na přípravu prvku na straně poskytovatele podpory jak po administrativní stránce, tak po odborné.
- Nelze aplikovat na všechny intervence, nutnost v řadě případů disponovat objektivními historickými daty.
- V některých metodách nutné schválení ze strany EK, což prodlužuje přípravu prvku.
- Auditní nejistota pokud se jedná o pravidla revidování nastavených ZMV a kontroly veřejných zakázek.

Předběžná pozice pro budoucí programové období

ČR si je vědoma výhod spojených s využitím ZMV a je nadále připravena podporovat jejich širší využití, například i pro „měkké“ nadnárodní a meziregionální projekty¹⁴.

ČR zváží uplatnění nástroje Joint Action Plan. Je však nutné potlačit nevýhody tohoto prvku a připravit pro něj naprosto jednoznačná pravidla, vykládaná stejně ve všech ČS. Jako velkou motivaci pro poskytovatele podpory v jejich využití vidí případně v nastavení šablon pro ZMV již z evropské úrovně, které by poskytovatelům podpory snížily administrativní zatížení spojené s jejich přípravou a také zajistily náležitou auditní jistotu. Jako nevhodné ČR naopak vidí rozšíření povinného využití ZMV, zejména potom stanovení jejich povinného využití dle finančních limitů.

Jak sama EK v dostupných materiálech uvádí, ZMV je doporučeno využít u intervencí, které jsou k tomu vhodné a splňují určité podmínky, zejména co se dostupnosti objektivních historických dat týká. Z toho vyplývá, že jejich povinné plošné využití dle finančních limitů nemůže být přínosné a efektivní, je vždy nutné posoudit charakter intervence a přínosy zavedení takového prvku nad nevýhodami a posouzení administrativní náročnosti.

Jako kompromisní návrh by bylo možné stanovit povinné využití ZMV v určitém procentu alokace na úrovni členského státu, popřípadě jako procento alokace tematického zaměření. Z charakteru intervencí je zřejmé, že některé oblasti typu podpory zaměstnanosti, výzkumu a vývoje či oblast odpadů jsou pro ZMV vhodnější, a tudíž u nich lze požadovat implementovat určitou část prostřednictvím ZMV.

¹⁴ Kde mzdové výdaje často tvoří až 50% celkových způsobilých výdajů, maximální přípustný paušál je však jen do výše 20 % (viz článek 19 nařízení 1299/2013), proto je jejich využití u těchto měkkých projektů komplikované.

3. Příprava věcného zaměření politiky soudržnosti v ČR po roce 2020

K pozici ČR, která bude tvořit jádro pro vyjednávání obsahu nařízení a architektury politiky soudržnosti po roce 2020+, MMR zpracovává strategický dokument **Národní koncepce realizace politiky soudržnosti po roce 2020** (NKR). Cílem je především určit hlavní oblasti pro financování po roce 2020, vč. identifikace priorit a cílů ČR, a v návaznosti na nové podmínky pro poskytování podpory ze strany EK optimalizovat zdroje pro jejich pokrytí. Součástí NKR bude také návrh propojení na Unijní programy a způsob koordinace těchto aktivit na národní úrovni, která doposud nefunguje zcela optimálně, neboť Unijní programy nejsou dostatečně využívány a i proto MMR v této oblasti již nyní vyvíjí řadu aktivit. Součástí NKR bude také návrh architektury ESIF vč. představení dílčích nástrojů implementace. Na základě nastavených priorit NKR bude připravena budoucí Dohoda o partnerství či obdobný dokument a posléze i jednotlivé programy.

Pro nastavení hlavních priorit a cílů ČR pro realizaci politiky soudržnosti na národní úrovni hrají klíčovou roli strategické dokumenty, resp. soulad a těsnost vazeb na rozvojové cíle a priority zahrnuté v klíčových dokumentech EU a ČR. MMR bude při přípravě NKR vycházet z existujících poznatků, strategií (např. Strategický rámeček ČR 2030), analýz, studií či evaluací.

V současné době se v rámci prací na NKR zpracovává analýza dosavadního vývoje a prognóza (Analýza), a to na základě proběhlého mapování dostupných informačních zdrojů a rezortních tematických oblastí. Na základě Analýzy bude zpřesněna jak vize, tak doplněny a zpřesněny tematické oblasti. Následně budou stanoveny globální cíle a po procesu prioritizace (na základě zvolených kritérií) i priority a specifické cíle. Implementační část se bude věnovat zejména vymezení architektury ESI fondů v ČR, mj. vztahu budoucí Dohody o partnerství a počtu a zaměření nových operačních programů, stanovení finančních zdrojů a objemů (primárně ESIF, ale s přesahem na národní prostředky či Unijní programy).

V poslední fázi přípravy NKR bude paralelně probíhat i sestavování a vyjednávání Dohody o partnerství, případně obdobného dokumentu, který bude vycházet z NKR, a následně bude probíhat rozpracování návrhů operačních programů. Výstupy budou pravidelně předkládány na jednání Rady ESIF, ale i na dalších platformách v souladu s principem partnerství.

Rámcová struktura NKR



4. Shrnutí

Politika soudržnosti představuje významnou investiční politiku EU, která podporuje růst a vytváření pracovních míst v regionech členských zemí. Řeší místní, regionální i národní potřeby, systémové a strukturální změny v ČR a v EU, s důrazem na výsledky a také na zkvalitňování systému správy veřejných prostředků. Cílem ČR je zajistit pokračování politiky soudržnosti pro všechny regiony EU i v dalším programovém období po roce 2020+.

ČR má bohaté zkušenosti s přípravou, realizací a hodnocením programových období politiky soudržnosti od roku 2004 (i již s předvstupními nástroji). Toto know-how je připravena plně využít i pro vyjednávání budoucího rámce politiky soudržnosti, stejně tak pro potřeby nastavení celé architektury ESI fondů v ČR pro programové období 2020+.

ČR vstupuje aktivně do diskuse o budoucí podobě politiky soudržnosti po roce 2020 jak s partnery na evropské úrovni, tak i v rámci uskupení zemí Visegrádské skupiny, včetně jejího rozšířeného formátu o Bulharsko, Chorvatsko, Rumunsko a Slovinsko a již iniciovala řadu setkání a přípravu společných dokumentů a pozic.

V rámci diskuse o budoucí podobě politiky soudržnosti bude ČR usilovat zejména o zjednodušení systému implementace ESI fondů i harmonizaci pravidel pro čerpání z evropských fondů při zachování stávajících klíčových prvků (např. sdílené řízení, tematická koncentrace, výkonnostní rámec, předběžné podmínky, atd.), jak je blíže uvedeno v tomto materiálu. Zjednodušení systému implementace přispěje k větší transparentnosti a posílení důvěry mezi všemi subjekty, které se na realizaci politiky soudržnosti podílejí.

Z pohledu ČR bude nutné definovat si jasné priority pro vyjednávání o budoucí podobě politiky soudržnosti, ať již v procesní či věcné oblasti. Vzhledem k tomu, že v programovém období 2020+ s největší pravděpodobností dojde ke snížení alokace pro politiku soudržnosti, méně prostředků bude vyžadovat ještě lepší zacílení intervencí a koncentraci na klíčové priority při zachování potřebné flexibility pro zohlednění národních a regionálních potřeb i možnost reakce na neočekávané výzvy.

V současné době již probíhá na národní úrovni v ČR příprava pozic k budoucí podobě politiky soudržnosti i příprava na vymezení priorit pro programové období 2020+. ČR se aktivně účastní diskuse o budoucnosti politiky soudržnosti na evropské úrovni, kde patří mezi nejaktivnější aktéry. Tuto pozici je potřebné do budoucna udržet.

Příloha: Společné pozice V4+4

Společné prohlášení zemí V4, Bulharska, Chorvatska, Rumunska a Slovinska k budoucnosti kohezní politiky



JOINT STATEMENT OF THE VISEGRAD GROUP (CZECH REPUBLIC, HUNGARY, POLAND, SLOVAKIA), BULGARIA, CROATIA, ROMANIA AND SLOVENIA

Prague, 26th January 2016

We, the Ministers responsible for Cohesion Policy in the Visegrad Group, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia (V4+4) met in Prague on 26th January 2016 upon the invitation by the Czech Republic holding the V4 Presidency between July 2015 to June 2016 to discuss and identify the most important areas of the debate on the role of Cohesion Policy with a view to making a timely contribution to the discussion on the future of this crucial policy.

We, the Ministers responsible for the Cohesion Policy in the Visegrad Group Member States, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia:

1. STRESS that Cohesion Policy is the fundamental investment policy of the European Union supporting development, growth, creating jobs and competitiveness in all Member States and their regions which brings added value for the European Union as a whole, and contributes to the balanced functioning of the Single Market; REMIND that investments in the less developed regions positively influence also the economies of more developed regions in direct and indirect ways, including through flowback.
2. UNDERLINE that Cohesion Policy has the unique potential to address long-term structural challenges taking into account the specificities and goals of individual Member States and regions and the EU priorities as it was also proven during the economic crisis.
3. HIGHLIGHT that Cohesion Policy is the main EU policy that effectively contributes to the implementation of the Europe 2020 strategy also taking into account the European Semester as it was widely recognized during the negotiation processes.
4. ARE CONVINCED that after the 2014-2020 reform Cohesion Policy is one of the most innovative, coherent and best-evaluated EU policies respecting the objectives of the performance-based budgeting approach and that experience therewith should be reference for other policies including those managed at the EU level.

5. Therefore STRESS that Cohesion Policy must remain one of the major priorities of the EU budget also after 2020.
6. STRONGLY BELIEVE that new challenges in the EU should not be addressed at the expense of relevant important policy objectives by re-labelling the existing resources, but by introducing more flexible programming arrangements taking into account differentiated territorial impacts of such challenges while maintaining the overall long-term investment nature of the policy.
7. EMPHASIZE that centrally managed instruments are important, however concentrating mainly on them would leave territorial impacts out of consideration and could result in isolated or parallel investments and increase regional disparities leading therefore to two-speed Europe; also STRESS the need for achieving maximal synergies and complementarities between EU policies, directly managed programmes of the EC and the ESI funds programmes.
8. UNDERLINE that potential changes and further improvements to Cohesion Policy should follow lessons learned and should be evidence-based and result from 2007-2013 ex-post evaluation and mid-term evaluation of the present programming period.
9. With regard to the future of Cohesion Policy EMPHASIZE the need to discuss among others the shape of the shared management and proportionality principle, further simplification together with strengthening the certainty for beneficiaries and administrations including sound interpretation of the specific conditions and rules, preventive role of audits and implementing early warning mechanisms.
10. AGREE on the importance of a joint and open dialogue among Member States, representatives of the European Commission, the European Parliament, the European Committee of Regions and other relevant partners from the EU institutions, as well as EU cities and regions focusing on the setup of future shape of Cohesion Policy.

Závěry ze společného jednání ministrů zodpovědných za kohezní politiku zemí V4, Bulharska, Rumunska, Chorvatska a Slovinska k budoucnosti kohezní politiky



MINISTERIAL MEETING
of the Visegrad Group of countries and Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia
Cohesion Policy – challenges of the current implementation and future perspective post 2020

KEY OUTPUTS

CZ V4 PRES

23 – 24 June 2016, Ostrava, Czech Republic

Foreword

Ministers and government representatives of the Visegrad Group (V4) countries in charge of Cohesion Policy (CP) gathered on Thursday, 23 June 2016 in Ostrava, area of Dolní Vítkovice in the Czech Republic, together with partners from Romania, Bulgaria, Croatia, and Slovenia (V4+4). The meeting followed up on the informal ministerial meeting which was held in Prague in the same format in January 2016. The result thereof was a signed Joint Statement of the V4+4 countries on the future of Cohesion Policy.

The aim of the Ostrava meeting was to develop particular topics raised by the Joint Statement and to discuss issues that will be crucial as regards the setting of the future architecture of CP. The discussion focused on key topics of CP, such as its simplification, shared management, CP in the context of Multiannual Financial Framework (MFF) budgeting and visibility of its outputs.

Overall crucial outputs

CP is an essential part of EU policies. It complements a wide range of various instruments, contributes to competitiveness and helps less developed areas to cope with their challenges.

The long-term need for a strong CP was emphasised also for the future by all V4+4 countries. According to the ministers, Cohesion Policy is a necessary EU tool for the current, but also future investments. It should be further promoted rather as a broader concept (e.g. for all regions with stricter rules, EAC etc.) than as a policy with limited sources dedicated only to less-developed regions and only to chosen priorities.

The ministers agreed that there is no need to change the entire implementation system which is now in place for CP; instead the changes should concentrate on particular aspects / issues only. At the same time it was emphasised that learning from the experience of the current programming period is a must as well as ensuring timeliness of information and instructions provided by the Commission in the future.

Ministers agreed to continue in the V4+ format in discussions and setting the priorities of the V4+ countries (both for the programming periods 2014-2020 and post 2020), which can then be presented to the Commission and other relevant EU institutions as it is envisaged in the Joint Statement and upon which concrete proposals could be delivered.

Simplification

“Fundamental changes should happen post 2020, openness to reasonable amendments leading to immediate effects prevailed“

- ⇒ Process of simplification should improve and streamline implementation of CP. However, main resources of challenges should be identified; detailed measures for simplification prepared and then, changes of rules might be proposed selectively, with a view to beneficiaries’ needs. Such proposals should have immediate effects and must not destabilise the system. The need for stability of rules, especially for managing authorities, is essential in order to ensure stable and predictable environment.
- ⇒ Simple aspects, such as unified interpretation of rules and legislation, including the State Aid rules, and their alignment with centrally managed EU instruments (e.g. Horizon 2020), less controls or wider use of simplified cost options or flat rates also in infrastructure projects might be a key to simplification from the perspective of beneficiaries, Member States, but also the Commission.
- ⇒ Major challenges remain overregulation and goldplating which ensue from uncertain legal environment, including guidelines and auditing.

Shared management

„Shared management makes Cohesion Policy special and must be maintained. However, challenges in auditing and control prevail“

- ⇒ Shared management has a very important role and an important spill-over effect, be it on the European level to other EU policies, or on the national level to the system of governance of public affairs, strategic approach to public funding or integration of European and national policies. Nevertheless, some challenges prevail, such as negative perception in, namely, net payers’ countries or lack of cooperation across all levels, including the services of the Commission.
- ⇒ An appropriate degree of flexibility and proportionality of Cohesion Policy in relation to allocation is desirable. Applying a simpler set of rules might go along with stricter ex-post controls and possible higher corrections. Decision on the approach and which to choose might be at the discretion of a Member State.
- ⇒ Improving shared management can be grouped around clear specification of what needs to be achieved within Cohesion Policy and what is the role of respective layers (including the Commission). Refining administrative components of Cohesion Policy, clear definition of responsibilities at all levels, as well as audits, and the like is needed. Micromanagement on the level of the Commission should be replaced by strategic approach and the principle of subsidiarity could be more respected.
- ⇒ Prevention should become a key element of activities focused on the protection of EU financial interests. At the moment there is limited relation between preventive and corrective measures, with corrective measures being put to the fore. Corrective measures should be used as a last option.
- ⇒ The role of preventive measures is imperative for better legal certainty, also in order to decrease the costs of administration. Audit work, its accountability and role in setting the guidelines, was the biggest issue strongly discussed. In that respect it was proposed e.g.

alteration of the audit system or signing some kind of “Memorandum of Understanding” between auditors and MA, or revocability of decisions of audit bodies. It was also suggested to set a joint audit system in order to define processes, procedures or findings in a unified manner or to identify redundant processes and procedures and contribute to drafting guidelines based on preventive audits.

- ⇒ For the shared management to function effectively and smoothly, trust between auditors, Member States and Commission was accentuated as a fundamental precondition for success.
- ⇒ Sharing experience should be based on gathering and analysing errors and findings, especially the repetitive ones, in order to propose possible solutions.

CP in the context of MFF

„Stable budget for Cohesion policy and proportionate approach is needed“

- ⇒ Cohesion Policy should remain strong budgetary policy which will continue to contribute to convergence in the EU, higher economic growth and job creation while respecting the needs of the regions and Member states.
- ⇒ The future Cohesion Policy should continue to be focused on the development of all EU regions and Member States, not only the less developed ones.
- ⇒ The future budget for Cohesion Policy will be considered in the context of other challenges the EU is facing. However, lower allocation for the Cohesion Policy would have a negative effect on the EU as a whole, especially if taking into account its spill-over effect or fulfilling the common integration goals such as the internal market completion.
- ⇒ Flexibility of Cohesion Policy should be, in the light of current developments in the EU, further discussed while taking into account the need for stable environment ensuring funding of long-term strategic priorities of the EU. The debate about increasing flexibility of the EU budget should be linked to the overall consolidation and simplification of the flexibility mechanisms.
- ⇒ The proposals for shortening of the programming period would not go in line with the implementation of the multiannual programmes focusing on strategic goals.
- ⇒ The EU has to work on the definition of long-term priorities beyond 2020 which should be incorporated into the debates on the future of Cohesion Policy.

Visibility of the results

“Visibility of Cohesion policy needs to be made more direct, comprehensible and closer to target groups.”

- ⇒ Visibility of results of Cohesion Policy is not sufficient and must be more promoted. It brings value not only to Cohesion countries, but also to the whole EU. The Commission must play a more pro-active role in this respect.
- ⇒ Promotion of results of Cohesion Policy should become a political issue at the level of the Commission, Member States, the regions or cities. Clearly defined European added value of investments made via Cohesion Policy would help. The target groups differ and the information campaigns should reflect on that.
- ⇒ Re-considering the publicity measures at the level of the Commission is a must. In order to achieve this, greater cooperation among the Commission services, Managing Authorities, intermediate bodies and beneficiaries is supported.

- ⇒ In order to find positive stories, cooperation of the V4+4 countries is desirable to share good practice, e.g. via various innovative PR projects. Data collection and arguments and their interpretation in a positive manner should be used to enhance the positives of Cohesion Policy.
- ⇒ CP results must be better and more efficiently communicated to the citizens in a non-technical language and through different channels, including the digital media, product placement or social networks.
- ⇒ Negative media coverage of Cohesion Policy has to be balanced by proactive presentation of positive stories. Example being e.g. the area of Dolní Vítkovice where the EU funds have been successfully invested in a synergic way.
- ⇒ Ministers proposed to prepare a common communication strategy on the benefits of results of Cohesion Policy which would be targeted to their countries, other Member States, EU institutions and other stakeholders. Delivering common messages, arguments and stories would be a core to it.

Joint Paper V4+4 k budoucí podobě kohezní politiky po roce 2020

Joint Paper of the Visegrad Group, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia on Cohesion Policy after 2020 adopted on 2 March 2017 in Warsaw by the Ministers responsible for Cohesion Policy, in parallel to the adoption of the COTER position on the future of Cohesion Policy, followed by a joint session of V4+4 and COTER, as a sign of enhanced cooperation with the Committee of Regions.

Cohesion Policy unique features

1. Recalling our Joint Statement of January 2016 signed under the Czech Presidency of the Visegrad Group, We agree that Cohesion Policy is **the fundamental EU investment policy supporting growth and creating jobs**, and thus should remain one of the key pillars of the EU budget after 2020. Its objectives are directly related to the fundamentals of the European integration as defined in the Treaty of Rome, namely the reduction of disparities among regions and the constant improvement of the living and working conditions of European citizens. The objectives of Cohesion Policy are still valid as they strengthen economic, social and territorial cohesion of the Union.
2. We strongly emphasize that Cohesion Policy removes barriers to investment and makes the financial resources reach the real economy. European Structural and Investment Funds (ESI Funds) **serve as a tool for EU integration** by supporting the 4 freedoms, implementing structural reforms and European standards of good governance and contributing to the EU strategy for growth and jobs.
3. By increasing employment and job opportunities, enhancing human capital and reinforcing social inclusion, Cohesion Policy addresses the EU social goals. **The European Social Fund, as an integral part of Cohesion Policy, should remain the key EU tool for investing in people also in the future.**
4. Cohesion Policy **combines the European long-term development vision with bottom-up approach** thanks to the shared management model, multilevel governance and partnership mechanisms. Territorial orientation of the policy allows Member States and regions to design tailor-made solutions **while fulfilling national, regional and European goals, addressing emerging challenges** as well as specific needs of individual territories, including cities.
5. As indicated above, European Added Value of Cohesion Policy can be seen in its all dimensions: economic, social and territorial. It is also in such elements as: (a) an exchange of know-how and **stimulation of cooperation across the EU**, including through European Territorial Cooperation and the macroregional strategies, (b) increasing **efficiency and effectiveness of public spending** i.e. through result-orientation, or (c) **building administrative capacity** helping to focus on the strategic management in terms of better programming, implementation and evaluation.
6. Cohesion Policy **strengthens the European project** as it directly serves EU citizens and mobilizes them to communicate, cooperate and take up joint initiatives. Enhancing convergence between Member States and regions consolidates Europe giving better perspectives for its citizens.

Cohesion Policy results

7. Cohesion Policy is the **most extensively evaluated policy of the EU contributing to growth, employment and social inclusion in various regions, including those in non-cohesion countries. It is proved for example by Commission ex-post evaluations for years 2007-2013 or the evaluation study on benefits for the EU-15 deriving from the implementation of Cohesion Policy in the V4 countries (available at: www.ewaluacja.gov.pl).** The V4 study inter alia shows that **in the years 2007-2015 economic benefits for the EU-15 resulting from Cohesion Policy in V4 amounted to 97 bn Euros** (equivalent to 80% of the EU-15 contribution for the implementation of Cohesion Policy in those 4 countries). This evidence-based approach should be a corner stone of streamlining the implementation procedures for the future while **ensuring the right balance between stability of rules and their simplicity.**
8. We believe that **adequate and effective communication of the results and socio-economic impact of Cohesion Policy in the Member States and their regions is necessary.** It is in this spirit We have prepared a brochure on best practice projects in countries illustrating well the European Value Added of Cohesion Policy.

Cohesion Policy beyond 2020

9. The long-term **development support of Cohesion Policy should remain stable and predictable** as structural transformation of regions, cities and other communities cannot be achieved in a short-term perspective.
10. We believe that Cohesion Policy **should remain the policy for all EU regions** with special attention to the less developed ones. Proper consideration should be also given to the regions which may, due to spill-over and networking effects, have significant influence on the development of the entire country. In this context there is **an urgent need to clarify the long-term strategic framework and direction in which the EU is to develop, especially as regards its growth and jobs agenda.**
11. In order to achieve cohesion in development levels across EU regions and countries it is crucial to ensure **transparent and coherent systems of programming and implementation sensibly linked to the European Semester process not only for Cohesion Policy but also for other EU policies.** Individual policies are not isolated silos – **they should be considered as a smartly-designed, forward-looking and balanced policy mix.** Thus all efforts should be made to avoid negative competition between Cohesion Policy and other EU instruments, in particular through exchange of good practices between all types of EU funds (both under the central and shared management model) and by providing similar implementation conditions for the same types of projects.
12. We believe that the future Cohesion Policy should be based on a few important elements, including: **result-orientation, flexibility, proportionality, integrated approach and simplicity.**
13. **To reinforce the result-orientation** of the Cohesion Policy, We emphasize a need for:

- a. **the shared management model** ensuring a better ownership and responsibility for the policy implementation among all stakeholders involved. There is a need to precise the roles and responsibilities of all stakeholders and establish a clear division of their competences, with special emphasis on **restoring trust between the Commission, other EU institutions and Member States**. In this respect, it is crucial to find the right balance between the result orientation of the policy and the level of checks and controls as well as simplification of procedures. This should also include the **audit process, which should be based on trust, be preventive, predictable and proportional** as well as respect the outcomes of the national control and audit authorities;
 - b. **fewer but well targeted, defined and communicated ex-ante conditionalities** based on the key investment barriers most relevant for the growth and jobs agenda and with a clear system of assessing their fulfilment. We call for more consistency between ex-ante conditionalities and other measures linking the ESI Funds, including the relevant Country Specific Recommendations and avoiding a duplication with existing EU compliance regimes;
 - c. **thematic concentration** - ensuring the right balance between thematic support and specific needs of Member States, regions and cities;
 - d. stronger focus on using of off-the-shelf **simplified cost options** which should be available from the beginning of implementation.
14. We emphasize there is a strong need to create **more flexibility for national, regional and local authorities** to address their specific objectives within the operational programmes, including the use of the integrated territorial approach.
15. We support **proportionality** that would maintain high standards of investments supported by Cohesion Policy in each Member State and region, while limiting administrative costs and allowing for a visible reduction in administrative burden. The proportionality should not be limited only to the volume of allocation, but other elements such as reliability of institutions, efficiency of management and control systems or the error-rate level could be explored. It is very important, however, to ensure that proportionality **does not lead to further complexity of programming or implementation**.
16. With a view to supporting the European integration and the harmonious development of the Union's territory at various levels, We count on **strengthening the Interreg programmes**. They should be implemented in shared management, based on simplified rules and should be more result-oriented. Small scale projects should still play a vital role in the cooperation across borders but funding should be also directed towards those strategic investments, which will have a potential to give a stronger impetus to improving territorial cohesion of border areas. **Closer alignment of implementation mechanisms of cross-border ENI and IPA programmes to Interreg is desirable**.

17. Moreover, We recognize the significance of **financial instruments** across all relevant policy areas and their enhanced complementarity with grants. The selection of a form and sources of financing should be appropriate for the goals, which are to be delivered. Making use of financial instruments should be much simpler and aligned with market practices. Effectiveness of financial instruments should be measured in terms of achieving public policy objectives, not just their financial multiplier.
18. Drawing lessons from the delayed launch of the 2014-2020 implementation, We consider it very important to start the programming process for post 2020 period as soon as possible. The informal dialogue between the Commission and Member States about the basic conditions for the new programming period should start prior the Commission submits legislative proposals. Following the previous experience and work of the High Level Group reflecting on future of Cohesion Policy **We call on the Commission to establish, by mid-2017 the latest, an informal platform with representatives of all Member States with a view of providing a basis for an early start of the post 2020 programming process.**