

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

Kulatý stůl k budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2020

18. července 2017



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Termín a místo konání

Termín: 18. července 2017

Místo konání: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Akademie veřejného investování
(vchod z Pařížské ulice 4, Praha 1)

Anotace a cíl setkání

Kulatý stůl je pořádán Ministerstvem pro místní rozvoj ČR v souvislosti s přípravou budoucího programového období po roce 2020. Cílem tohoto Kulatého stolu je představit na širší platformě přínosy a dopady politiky soudržnosti, vliv geopolitických faktorů Evropské unie (EU) na budoucí směřování politiky soudržnosti a východiska možné pozice České republiky (ČR) k podobě budoucí politiky soudržnosti. Dále bude diskutován možný vývoj v oblasti budoucího rozpočtu pro oblast politiky soudržnosti. Součástí Kulatého stolu bude také debata nad strategickým (věcným) směřováním možné podpory v ČR. Rovněž budou partneři informováni o připravovaných dalších krocích a milnících, týkajících se budoucí politiky soudržnosti.

Kulatý stůl je určen partnerům na úrovni veřejné správy (tj. státní správy, krajů, měst a dalších územních partnerů), odborových, zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, akademické a expertní obce, neziskových organizací a dalších partnerů, kteří jsou buď přímo, nebo zprostředkovaně zapojeni do implementace Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) v ČR.

Zaměření a témata debaty

Kontext debaty o budoucnosti politiky soudržnosti

Politika soudržnosti hrála a hraje dlouhodobě důležitou roli v rozvoji EU a ČR, a to i díky tomu, že je politikou investičního, dlouhodobého a stabilního charakteru, která je schopná směřovat podporu na evropské, národní, regionální i místní potřeby a umožňující rozvíjet potenciál daného území.

Debata o budoucnosti politiky soudržnosti je nicméně součástí většího celku a zásadních otázek, které mají odpovědět na to, jakým směrem se bude ubírat celá EU. V souhrnu lze říct, že o budoucnosti politiky soudržnosti rozhodnou tři významné faktory – nastupující role EU v kontextu integrační nejistoty (vystoupení UK z EU, snaha o vytvoření či vyčlenění části rozpočtu pouze pro Eurozónu a problematika dvourychlostní Evropy); nutnost reflektovat bezpečnostní otázky a nástup nových potřeb; schopnost politiky soudržnosti dosahovat vyššího výkonu v období 2014-2020 a ochota čistých plátců přispívat na politiku soudržnosti. Průřezově pak budou mít na formování budoucí podoby politiky soudržnosti vliv výsledky jednání a „politické“ pnutí EU dialogu – Komise, Rady a Parlamentu.

Vnímání politiky soudržnosti může významným způsobem ovlivnit každý členský stát (ČS), souvisí to také s efektivní a cílenou komunikací výsledků a dopadů politiky soudržnosti, a to



jak vůči občanům tak i partnerům v EU. ČR měla či má k dispozici pro období let 2004-2020 z rozpočtu EU na politiku soudržnosti až 1,5 bilionu Kč a významnou část z toho již úspěšně proinvestovala. Přibližně 650 miliard Kč prostředků je alokováno pro období 2014-2020 a ty je nutné v dostupném čase účelně využít při současném překonání relativní složitosti celé politiky soudržnosti.

Východiska přípravy politiky soudržnosti v ČR po roce 2020

Budoucí podoba politiky soudržnosti bude v mnohém navazovat na období 2014-2020, přičemž bude snaha ponechat především ty prvky, u kterých se prokázala jejich efektivita a funkčnost. Stále se diskutuje, zda by PS i po roce 2020 měla být zachována pro všechny regiony či jen pro regiony málo vyspělé. Politika soudržnosti by byla velmi oslabena, pokud by se po roce 2020 měla stát politikou pouze pro regiony málo vyspělé. Zároveň by také mohla být zpochybněna potřeba financování této politiky ze strany ČS, kterých by se netýkala, což by mohlo vést i k zásadnímu snížení alokace. Pokud zůstane politika soudržnosti i po roce 2020 politikou pro všechny regiony, bude zásadní diskuze k její vnitřní architektuře. Pakliže se EU nevydá cestou revolučních změn, lze očekávat, že nová architektura politiky soudržnosti po roce 2020 bude stavět na reformní snaze z dob minulých. V ideálním případě využije pozitivních zkušeností u těch prvků, které se v praxi projevily jako vhodné a fungující. Již teď je však jednoznačné, že se politika soudržnosti musí vypořádat s přílišnou složitostí, která souvisí jak se samotným strategickým nastavením, tak zejména s její implementací v praxi. Níže jsou uvedeny nejvýznamnější prvky, které budou předmětem další diskuse na národní úrovni, ale i vyjednávání s EK.

Klíčové prvky politiky soudržnosti

Sdílené řízení představuje prvek s vysokou přidanou hodnotou, který funguje na principu společného závazku mezi EK a ČS, zahrnujícím všechny úrovně veřejné správy, jehož součástí je rovněž princip partnerství. Aktuální trend na straně EK, který směřuje k postupnému odlivu prostředků do centrálně řízených programů na úkor programů založených na sdíleném řízení, není pro ČR příznivý. Pro ČR tak bude i nadále podstatné podporovat model sdíleného řízení jako dominantní směr pro oblast čerpání prostředků EU a implementace evropského rozpočtu.

Tematická koncentrace zavedená již v tomto programovém období umožňuje soustředit zdroje do prioritních oblastí a dosáhnout tak kritického množství investic v pro uskutečnění potřebných změn, a to i s dlouhodobým systémovým dopadem. Princip tematické koncentrace by měl být podporován i v budoucím programovém období při současném respektování potřeb určité míry flexibility umožňující ČS reagovat na specifické národní a regionální výzvy.

Výkonnostní rámec je jedním z nástrojů posilování řízení výkonnosti celé politiky soudržnosti. Základem výkonnostního rámce je obecně orientace na výsledek, ale také stanovení milníků a cílů, jejichž dosažením je mimo jiné také podmíněno uvolnění výkonnostní rezervy. Obecně je určitá forma pokračování výkonnostního rámce na národní úrovni přijatelná, ale zásadní je, aby splňoval základní parametry, aby jeho pravidla byla předvídatelná a byla definována včas.



Předběžné podmínky či jakákoli jiná forma podmiňování čerpání z ESIF představují významný prvek k zajištění efektivnosti intervencí z ESIF, který bude s velkou pravděpodobností ještě důrazněji aplikován i v budoucnu. Do budoucna je víceméně nutné provést reflexy stávající negativní praxe a současně vydefinovat menší počet specificky orientovaných předběžných podmínek zaměřených na klíčové oblasti ovlivňující úspěšnou implementaci nástrojů politiky soudržnosti.

Specifická doporučení Rady (SDR) každoročně zpracovávaná a vydávaná pro jednotlivé ČS v rámci evropského semestru by měla hrát především strategickou roli při nastavení dohod o partnerství a operačních programů. Z tohoto důvodu ČR nepovažuje za správnou tendenci k dalšímu užšímu propojování evropského semestru a ESIF. Pokud bude nadále pokračovat trend k dalšímu užšímu propojení ESIF a evropského semestru, měly by být jasně a zřetelně specifikovány cíle tohoto propojení a vytvořeny lepší koordinační mechanismy mezi oběma politikami. Měla by být také vyjasněna role SDR v politice soudržnosti a vztah SDR k předběžným podmínkám.

Finanční nástroje jako inovativní forma podpory v podobě úvěrů, záruk, kapitálových vstupů apod. jsou z pohledu ČR obecně vnímány pozitivně, avšak měly by se využívat v těch oblastech, kde pro jejich využití existuje tržní mezera. V určitých oblastech by měla zůstat zachována také tradiční forma nevratné podpory - dotace, přičemž pro využití kombinace finančních nástrojů a dotací je nutné mít nastavena jasná a jednoduchá pravidla. Je rovněž žádoucí sjednocení pravidel s programy komunitárními a iniciativami EK/EIB/EIF.

Mezi další klíčové prvky politiky soudržnosti, které jsou v tuto chvíli diskutovány a u kterých ČR připouští nebo přímo podporuje jejich další využívání, patří **pravidlo n+3, makroekonomické kondicionality, zjednodušené metody vykazování a eliminace fragmentace mezi nástroji/programy EU a zlepšení propojování mezi nimi**, přičemž je třeba klást důraz na vzájemnou doplňkovost za předpokladu, že dojde k harmonizaci jejich pravidel a bude zajištěno, aby si ESIF a další programy EU vzájemně nekonkurovaly.

Územní aspekty politiky soudržnosti

Smyslem **Evropské územní spolupráce (EÚS)** je podněcovat spolupráci občanů, organizací a institucí a to jak v přeshraničním kontextu, tak v rámci větších regionů tvořících více ČS, případně celou EU. Z tohoto pohledu má EÚS vysokou evropskou přidanou hodnotu, protože odbourává hranice a přispívá k posilování soudržnosti EU. Zároveň mají programy EÚS pozitivní dopad na místní regionální rozvoj, zejména v příhraničních oblastech, kde napomáhají překonávání handicapů plynoucích z jejich periferní polohy. I přes dlouhodobou podporu stále existuje potenciál prohlubování spolupráce, proto by se programy EÚS měly v období po roce 2020 zaměřit na její další rozvoj s cílem posílit důraz na dlouhodobé a prohlubující se vazby. Důležité také bude eliminovat, a nejde jen o oblast EÚS, narůstající administrativní složitost pro příjemce i řídicí orgány a do budoucna pravidla pro implementaci programů a projektů zjednodušit.



Lisabonská smlouva rozšířila definici hospodářské a sociální soudržnosti o **územní dimenzi** – tu ČR považuje za klíčovou, protože umožňuje naplňovat cíle regionální politiky – vyrovnávat regionální rozdíly a posilovat konkurenceschopnost regionů.

Územní soudržnost ESIF 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.

Aplikace územní soudržnosti umožňuje posílit institucionální prvky implementace ESIF a mobilizaci investic např. prostřednictvím aplikace specifických nástrojů, jako jsou Integrované územní investice (ITI), Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD), a Integrované plány rozvoje území (IPRÚ). Územní dimenze je naplňována také prostřednictvím místních a krajských akčních plánů vzdělávání a v oblasti sociálního začleňování pomocí Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám.

Je zcela logické, aby územní rozměr politiky soudržnosti byl základem i v budoucím programovém období.

Otázky k diskuzi:

Je nutné se zaměřit i na jednotlivé prvky politiky soudržnosti a klást si následující otázky. Jak se tyto prvky uplatňují v praxi? Jaké poučení z nich plyne? Jak zapadají do souhrnného „obrazu“ celé politiky soudržnosti?

Měla by být přeshraniční spolupráce jen prostředkem pro zvyšování socioekonomické úrovně příhraničních regionů a pro dosahování strategických cílů politiky soudržnosti nebo přímo cílem, o který jde především?

Rozpočtové a finanční aspekty politiky soudržnosti po roce 2020

Na podobu budoucího víceletého finančního rámce po roce 2020 bude mít zásadní vliv jak vystoupení Spojeného království z EU, tak i diskutované posílení rozpočtových zdrojů na nové priority EU. Ze současných debat v EU vyplývá, že objem budoucího rozpočtu na politiku soudržnosti po roce 2020 bude úzce souviset s tím, jak bude definována a interpretována její evropská přidaná hodnota a jak bude politika soudržnosti přispívat k realizaci strukturálních reforem, zejména prostřednictvím vazby na evropský semestr.

Vzhledem k tomu, že ČR a její regiony zažívají v posledních letech úspěšný ekonomický vývoj a v rámci EU bohatnou, lze očekávat, že se kohezní obálka pro ČR na období po roce 2020 významně sníží. Nižší objem kohezních prostředků by se měl odrazit do omezeného počtu národních priorit financovaných z ESIF v období po roce 2020. Při vyjednávání budoucí podoby politiky soudržnosti bude pro ČR jednou z klíčových priorit zachování určité „záchranné sítě“ (tj. systému „phasing out“) pro regiony a ČS tak, aby jejich alokace se začátkem nového programového období výrazně nepoklesla a ČS byly schopny se na útlum evropských zdrojů postupně připravit.



Kromě očekávaného objemu prostředků, který ČR obdrží na programové období po roce 2020, je zapotřebí vést národní debatu o podmínkách pro implementaci těchto zdrojů, aby ČR byla schopna prostředky efektivně využít. Naše regiony budou patrně zastoupeny ve všech třech kategoriích regionů (méně rozvinuté regiony, přechodové regiony a více rozvinuté regiony), bylo by proto vhodné, a to i s ohledem na zkušenosti s nastavením současného programového období, usilovat o prosazení jednotné míry spolufinancování pro celou ČR. ČS by rovněž měl být dán větší prostor při rozhodování o rozdělení národních alokací mezi jednotlivé kategorie regionů a fondy a měly by být v těchto oblastech méně svazovány společnými unijními pravidly definujícími minimální či maximální podíly.

Otázky k diskusi:

Jakým způsobem by bylo možné účinně a funkčně provázat politiku soudržnosti s evropským semestrem a se specifickými doporučeními Rady?

Je možné zvýšit flexibilitu politiky soudržnosti a současně zachovat její klíčový charakter – tj. financování dlouhodobých priorit členských států a jejich regionů?

Strategické zaměření, priority a trendy po roce 2020

Rozhodující budou další diskuse ohledně směřování celé EU, nastíněné již v dokumentu Bílá kniha o budoucnosti Evropy, uveřejněné EK dne 1. března 2017. V Bílé knize je kromě již zmíněných výzev i popis globálních změn, které mají vliv na postavení a roli EU ve světě. V této souvislosti Bílá kniha poukazuje na to, že EU a její ČS by měly nadále rozvíjet politiky rozšiřování a sousedství, posílit schopnosti obrany proti vnějším hrozbám, podporovat volný obchod, dokončit hospodářskou a měnovou unii, posílit konvergenci ekonomik, modernizovat sociální systémy, přizpůsobovat se technologickému pokroku, jak využít příležitosti globalizace a zároveň jak reagovat na hrozby s ní spojené či jak reagovat na klimatické a environmentální změny. Dále dokument upozorňuje na pokles důvěry občanů v EU a zdůrazňuje potřebu pozitivní komunikace o činnosti a roli EU.

ČR se pokouší ovlivnit diskuse o nastavení architektury politiky soudržnosti, přinést praktické rady z implementace EU fondů získané již od roku 2004 (či až z dob předvstupních nástrojů) a to je i důvod, proč aktuálně ČR připravuje nejen zmiňovaná východiska a pozici k budoucí podobě politiky soudržnosti po roce 2020, ale také věcné zaměření cílů a priority s vysokým rozvojovým potenciálem. MMR proto zpracovává strategický dokument Národní koncepce realizace politiky soudržnosti po roce 2020 (NKR). Cílem je především určit oblasti pro financování po roce 2020, tj. identifikovat hlavní priority a cíle ČR, a v návaznosti na nové podmínky pro poskytování podpory ze strany EK optimalizovat zdroje pro jejich pokrytí. Příprava NKR bude probíhat souběžně s přípravou Strategie regionálního rozvoje ČR po roce 2020, která definuje hlavní cíle regionální politiky ČR v dalším programovém období EU. Součástí NKR bude také návrh propojení na Unijní programy a způsob koordinace těchto aktivit a dále návrh architektury politiky soudržnosti, představení implementační struktury a dílčích nástrojů implementace. Na základě nastavených priorit NKR bude vyjednána budoucí Dohoda o partnerství či obdobný dokument, bude-li pro období po roce 2020 existovat, a posléze i jednotlivé programy.



Vzhledem k tomu, že se počítá se snížením objemu prostředků na politiku soudržnosti, bude třeba při jejich definování zohledňovat řadu faktorů a dojde nepochybně na proces prioritizace oblastí. Možná kritéria, která budou v budoucnu brána v potaz pro potřeby prioritizace, by měla plynout z faktu, že budoucí programové období bude koncentrováno do méně oblastí a priorit než tomu bylo doposud (kromě tlaku na koncentraci jde také o faktor nižší budoucí alokace pro politiku soudržnosti). Zároveň bude třeba reflektovat připravenost na nové výzvy typu digitální ekonomika, sdílená ekonomika, energetická transformace, nové technologie, inteligentní města apod. a tlak na větší propojenost témat. Bude třeba vycházet z pečlivé argumentace a dalších podkladů (strategických dokumentů, analýz) a brát v úvahu fakt, že dotace mohou v budoucím období ustupovat a mohou být nahrazovány finančními nástroji, především pak v oblastech jako je podpora MSP, energetická efektivita apod. Dále bude nutné zohlednit dostatečnou absorpční kapacitu v dané oblasti a míru připravenosti projektů v jednotlivých oblastech.

Regionální politika realizovaná s využitím prostředků ESIF by se měla zaměřit na dosažení jak dynamiky, tak stability rozvoje specifických území. Měla by reflektovat inteligentní a udržitelný rozvoj metropolitních oblastí a městských aglomerací a umožňovat, resp. napomáhat hospodářskému a sociálnímu oživení území postižených strukturálními změnami či stabilizaci vývoje ve venkovských oblastech, a to prostřednictvím podpory a usměrňování rozvoje měst jako pólů růstu, prostřednictvím řešení dopadů útlumu tradičních odvětví ve strukturálně postižených regionech a jejich transformací či prostřednictvím podpory optimalizace obslužnosti a vybavenosti venkovského osídlení. Zesílený důraz bude kladen na integrovaná řešení dosahovaná širším využitím integrovaných nástrojů. Předpoklady budoucího směřování regionální politiky vytvoří nově připravovaná Strategie regionálního rozvoje.

Otázka k diskusi:

Jaké vidíte hlavní trendy vývoje společnosti a co by měly být klíčové priority ČR financované z politiky soudržnosti po roce 2020?

Jak se ČR může připravit pro i případný značný úbytek prostředků z EU? Co by měla ČR udělat pro snížení případných dopadů takového úbytku? Jak lépe využít v budoucnu unijní programy, kde se ČR dlouhodobě nedaří čerpat?