

„Podkladová analýza pro přípravu Ústeckého kraje na příští programové období politiky soudržnosti EU“



Ústecký kraj

Zpracovatel: SPF Group, v.o.s.



Masarykova 129/106
400 01 Ústí nad Labem

Zadavatel: Ústecký kraj

Velká Hradební 3118/48
400 02 Ústí nad Labem

Datum: květen 2010

Obsah

Obsah.....	2
Seznam zkratk	5
Seznam příloh, tabulek a grafů	7
Seznam literatury.....	8
Tým zpracovatele.....	11
Manažerské shrnutí.....	12
1. Úvod	15
2. Politika soudržnosti EU po roce 2013: analýza dosavadního vývoje podmínek na evropské úrovni.....	17
2.1 Vývoj dosavadní diskuze o podobě politiky soudržnosti EU po roce 2013 na úrovni EU a současné variantní návrhy základní architektury politiky soudržnosti EU po roce 2013	17
2.1.1 Aktivita Danuty Hübnerové	17
2.1.2 Zelená kniha o územní soudržnosti.....	18
2.1.3 Regiony 2020 a Šestá kohezní zpráva o pokroku ekonomické a sociální koheze	19
2.1.4 Aktivity českého předsednictví v Radě Evropské Unie	20
2.1.5 Barcova zpráva.....	22
2.1.6 Rámcová mezinárodní odezva na Barcovu zprávu	25
2.1.7 Strategie EU 2020	27
2.1.8 Orientation paper P. Sameckieho	28
2.1.9 Souhrn dosavadních debat o budoucí podobě politiky soudržnosti na úrovni EU	30
2.2 Předpokládané tematické a územní zacílení politiky soudržnosti EU po roce 2013	33
2.2.1 Relativní velikost politiky soudržnosti EU a územní zaměření	33
2.2.2 Cíle politiky soudržnosti EU a tematické priority.....	35
2.2.3 Zvažované institucionální aspekty politiky soudržnosti EU	36
2.3 Finanční rámec politiky soudržnosti EU po roce 2013.....	37
2.3.1 Finanční perspektiva 2014-2020 ve světle revize rozpočtu 2008/2009	37
2.3.2 Předpokládaná skladba operačních programů a strukturálních fondů	41
2.3.3 Předpokládaná finanční alokace podle typů regionů.....	42
2.4 Shrnutí podmínek na evropské úrovni.....	43
3. Vývoj a stav přípravy ČR na programové období 2014 - 2020 politiky soudržnosti EU na národní úrovni.....	45
3.1 Institucionální zajištění přípravy na nové programové období	45

3.2	Odhad budoucích potřeb ČR v kontextu budoucích tematických priorit ČR pro politiku soudržnosti po roce 2013	48
3.3	Pozice Česka k revizi rozpočtu EU 2008/2009	51
3.4	Pozice národní úrovně Česka k současným návrhům budoucí architektury politiky soudržnosti EU formulované na evropské úrovni	53
3.5	Pozice Česka ke Strategii EU 2020	56
3.6	Pozice Česka ke konceptu makroregionálních strategií	57
3.7	Další dokumenty národní úrovně s relevancí k podobě politiky soudržnosti po roce 2013 ...	61
3.7.1	Expertíza vypracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj: Česká republika a budoucnost kohezní politiky EU	61
3.7.2	Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU	62
3.8	Předpokládané další kroky v debatě o podobě politiky soudržnosti EU po roce 2013 z pohledu národní úrovně	63
3.9	Implikace v současnosti uvažovaných změn v nastavení politiky soudržnosti EU pro Ústecký kraj.....	64
4.	Analýza připravenosti Ústeckého kraje na přípravu nového programového období.....	72
4.1	Vyhodnocení zkušeností Ústeckého kraje z procesu programování na období 2007 - 2013... 73	73
4.1.1	Zmapování procesu programování na období 2007 - 2013 a implikace pro nové programové období.....	73
4.1.2	Strategické zaměření ROP na období 2007 - 2013 a implikace pro nové programové období	76
4.1.3	Zkušenosti se zapojením partnerů a žadatelů / příjemců do přípravy ROP Severozápad 2007-2013 a implikace pro nové programové období.....	78
4.1.4	Hlavní bariéry a slabá místa administrace ROP 2007-2013 a implikace pro nové programové období	78
4.2	Vyhodnocení dosavadního čerpání z ROP SZ 2007-2013.....	81
4.3	Vyhodnocení dosavadního čerpání Ústeckého kraje z vybraných tematických operačních programů	84
4.4	Shrnutí a vyhodnocení hlavních problémů a bariér při zpracování a administraci ROP Severozápad	91
5.	Syntéza a doporučení	93
5.1	Doporučení vyplývající ze současného stavu diskuze o architektuře politiky soudržnosti EU po roce 2013.....	93
5.2	Strategická doporučení	97
5.3	Institucionální doporučení	101
5.4	Diskuze vybraných strategických rozhodnutí možného modelu programování na období 2014-2020.....	103
5.5	Syntéza doporučení a návrh konkrétních úkolů pro fundovanou přípravu kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU.....	107
5.5.1	Konkrétní úkoly pro fundované zahájení přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU.....	108

5.5.2 Průběžné úkoly pro fundované zahájení přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU	111
6. Přílohy	113

Seznam zkratk

DG - Directorate-General

DG REGIO - Directorate-General Regional Policy

EK - Evropská komise

ERDF - Evropský fond pro regionální rozvoj

ESF - Evropský sociální fond

EU - Evropská Unie

FS - Fond soudržnosti

IOP - Integrovaný operační program

KÚ ÚK - Krajský úřad Ústeckého kraje

MF - Ministerstvo financí ČR

MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

OP PI - Operační program podnikání a inovace

OP VaVpl - Operační program výzkum a vývoj pro inovace

OP ŽP - Operační program životní prostředí

ORR - odbor regionálního rozvoje Ústeckého krajského úřadu

NNO - nestátní neziskové organizace

NOK - Národní orgán pro koordinaci (Ministerstvo pro místní rozvoj)

NSRR - Národní strategický referenční rámec pro období 2007-2013

PPP - partnerství veřejného a soukromého sektoru

PPS - parita kupní síly

ROP - regionální operační program(y)

ROP SZ - Regionální operační program NUTS II Severozápad pro období 2007-2013

RÚK - Rada Ústeckého kraje

TOP - tematický operační program(y)

ÚK - Ústecký kraj

ÚMEZ - Útvar ministra pro evropské záležitosti, Úřad vlády ČR

ÚRR SZ - Úřad Regionální Rady regionu soudržnosti Severozápad

VaV - věda a výzkum

ŽP - životní prostředí

Seznam příloh, tabulek a grafů

Přílohy

Příloha 1: Charakteristika Pilířů Barcovy zprávy	113
Příloha 2: Potenciální výhody a nevýhody architektury operačních programů kohezní politiky EU prostřednictvím modelu ROP oproti modelu SROP.....	118

Tabulky

Tabulka 1: Indikativní přehled dosavadních hlavních vstupů do debaty o podobě politiky soudržnosti po roce 2013	30
Tabulka 2: Přehled vybraných hlavních návrhů na změny v architektuře politiky soudržnosti a jejich implikace pro Ústecký kraj (duben 2010)	67
Tabulka 3: Stav projektů ROP SZ k 3.3.2010.....	81
Tabulka 4: Počty podpořených projektů ROP SZ v jednotlivých letech (stav k 30.4.2010).....	83
Tabulka 5: Základní přehled řešených tematických operačních programů.....	85
Tabulka 6: Přehled čerpání OP PI podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010).....	86
Tabulka 7: Přehled čerpání OP ŽP podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)	87
Tabulka 8: Přehled čerpání OP VaVpl podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)	88
Tabulka 9: Přehled čerpání IOP podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)	88
Tabulka 10: Přehled čerpání OP VK podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)	89
Tabulka 11: Přehled čerpání OP LZZ podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)	90
Tabulka 12: Souhrn hlavních identifikovaných problémů při zpracování a administraci ROP SZ	91
Tabulka 13: Přehled pro Ústecký kraj potenciálně rizikových návrhů na změny v architektuře politiky soudržnosti.....	95

Grafy

Graf 1: Počet předložených projektů podle jednotlivých prioritních os ROP SZ (v %).....	81
Graf 2: Finanční alokace nárokovaných dotací podle jednotlivých prioritních os ROP SZ (v %)	82
Graf 3: Počet podpořených projektů podle jednotlivých prioritních os ROP SZ (v %)	83

Seznam literatury

Alves R. H., Afonso O. (2009): The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources. *Intereconomics*, May/June 2009, s. 177-184.

Bachtler J. (2009): Seminar on the Barca Report: Summary note of the discussion. DG REGIO, European Commission, Brussels. 14 p.

Bachtler J. (2009): Zpráva o konferenci. In: Neformální jednání ministrů zodpovědných za místní rozvoj, Mariánské Lázně 22-24.4.2009. Sborník. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, s. 51-59. Dostupné na: www.mmr.cz/Ceske-predsednictvi-v-Rade-EU-2009/Dokumenty-ke-stazeni/FileList/sbornik_Ministeriada_Marianske-Lazne

Bachtler J., Mendez C., Wishlade F. (2009): Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate. EoRPA Paper 09/06 prepared for the 30th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, October 4-6, 2009. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. 60 p.

Barca F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

Blažek J. (2009): Současný stav diskuze o budoucnosti politiky soudržnosti. Prezentace přednesená na Seminári k budoucnosti kohezní politiky pořádaného Ministerstvem pro místní rozvoj. Praha, 26.8.2009.

Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. *Urbanismus a územní rozvoj*, r. 12, č. 5, s. 1-5.

České předsednictví v Radě EU (2009): Komuniké ministrů pro regionální politiku z Mariánských Lázní, 23. dubna 2009.

Hübner D. (2008): EU Regional policy post-2013: more of the same, or a new beginning? Paper presented at European Policy Centre Breakfast Policy Briefing (Speech/08/366), Brussels, 1. 7.2008.

Hübnerová D. (2009): Reflection paper on future Cohesion Policy. Prepared for Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24.4.2009, 8 p.

European Commission (2004): New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 207 p.

European Commission (2007): Reforming the Budget, Changing Europe: A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, Communication from the Commission, Brussels, SEC(2007) 1188, 12.9.2007.

European Commission (2008): Consultation report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, Working document prepared by the Secretariat-General and DG Budget, Brussels, SEC (2008 2739, 3.1. 2008.

European Commission (2008): Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission, Brussels, SEC (2008) 2550, 6.10. 2008.

European Commission (2008): Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions. Commission Staff Working Document. Brussels, 45 p. Dostupné na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm.

European Commission (2009): Consultation on the future EU 2020 strategy. Commission Working Document, Brussels, COM (2009) 647, 24.11. 2009, 12 p.

European Commission (2009): Sixth progress report on economic and social cohesion. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, SEC (2009) 828, 26.6. 2009, 14 p.

European Commission (2010): Europe 2020 - public consultation, first overview of responses. Commission Staff Working Document, Brussels, SEC (2010) 116, 2.2.2010, 7 p.

Evropská komise (2008): Pátá zpráva o pokroku politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Růst regionů, růst Evropy. Brusel, COM (2008) 371, 18.6. 2008, 13 s.

Interní materiály Ministerstva pro místní rozvoj (květen 2010) - přehled čerpání operačních programů 2007-2013 podle krajů.

Ministerstvo pro místní rozvoj (2009): Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU. Verze 2009 - schválena vládou dne 5. října 2009. 13 s.

Ministerstvo pro místní rozvoj (2009): Informativní příloha k Rámcové pozici ČR k budoucnosti kohezní politiky EU. Verze 2009 - schválena vládou dne 5. října 2009. 55 s.

Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor řízení a koordinace NSRR (březen 2010): Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů v programovém období 2007-2013 - únor 2010. Praha, 82 s.

Ministerstvo financí a Úřad vlády (březen 2010): Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU. Pracovní verze, 76 s.

Ministry for Regional Development of the Czech Republic, National co-ordination authority (2009): Strategic report of the Czech Republic 2009, final report (English shorten version). Prague, 73 p. Dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Dokumenty/Dokumenty-k-evaluaci/FileList/Strategicka-zprava-CR-2009/Strategic-report-of-the-Czech-Republic-2009> (15.4. 2010)

Regionální operační program NUTS II Severozápad pro období 2007-2013.

Samecki P. (2009): Orientation Paper on Future Cohesion Policy, 13 p. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf

Strategie udržitelného rozvoje ČR 2009. Materiál připravený Ministerstvem životního prostředí a schválený vládou ČR. 82 s. Dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/sur/\\$FILE/OPZP-SRUR_CR-20100111.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/sur/$FILE/OPZP-SRUR_CR-20100111.pdf).

Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje 2006-2020 (Aktualizace Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje). Ústecký kraj, 32 s.

Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (2010): interní materiály ke stavu čerpání z ROP SZ.

Úřad vlády ČR, Útvar ministra pro evropské záležitosti (březen 2010): Rámcová pozice ČR k makroregionálním strategiím. Verze 2, 8 s.

Vláda České republiky (2008): Contribution of the Czech Republic to the debate on EU budget review. 7 s. Dostupné na:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080603_PGS_79.pdf.

Zahradník P. (2010): Česká republika a budoucnost Kohezní politiky Evropské unie. Expertíza zpracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 60 s.

Tým zpracovatele

Ing. Jan Vojtek - SPF Group, v.o.s.

RNDr. Marie Macešková, Ph.D. - SPF Group, v.o.s.

Mgr. Gabriela Šulmanová - SPF Group, v.o.s.

RNDr. Lucie Jungwiertová, Ph.D. - SPF Group, v.o.s.

Mgr. Jakub Benda - SPF Group, v.o.s.

Manažerské shrnutí

Cílem studie je iniciovat včasnou přípravu Ústeckého kraje na příští programové období kohezní politiky EU, tj. období 2014-2020, a to prostřednictvím dvou základních okruhů impulzů - (1) zmapováním dosavadní debaty o budoucí podobě politiky soudržnosti EU probíhající na evropské úrovni a (2) vyhodnocením zkušeností relevantních pro Ústecký kraj z procesu programování na období 2007-2013.

Přestože oficiální návrh nové architektury politiky soudržnosti ze strany Evropské komise nebyl doposud zveřejněn, je pro Ústecký kraj zásadní přípravu na programové období po roce 2013 zahájit včas, a to především s ohledem na zajištění dostatečné absorpční kapacity, funkčních komunikačních a koordinačních mechanismů, ale především s ohledem na vymezení strategické rozvojové vize kraje.

Studie přináší rámcové zhodnocení dosavadních diskuzí o budoucí podobě politiky soudržnosti EU probíhající na evropské úrovni a podává stručný přehled o v současnosti navrhovaných změnách v její architektuře. U nejvýznamnějších návrhů na změny v nastavení kohezní politiky EU je poskytnuta oficiální pozice České republiky a odhad implikací zvažovaných změn pro Ústecký kraj. Za potenciálně rizikové návrhy, tj. na základě v době zpracování projektu známých skutečností vyhodnocené návrhy se spíše negativními implikacemi pro Ústecký kraj, lze v současné době považovat:

- výrazné rozšíření podporovaných sfér politiky soudržnosti o sofistikovanější typy intervencí (např. tzv. Nové výzvy);
- stanovení 3-4 jádrových priorit politiky soudržnosti EU na úrovni EU;
- posuzování oprávněnosti podpory pro jednotlivé regiony v rámci politiky soudržnosti EU na základě specifických fyzicko-geografických specifik;
- rozšíření oprávněnosti pro Fond soudržnosti o infrastrukturu výzkumu a vývoje evropského významu;
- prosazení makroregionálních strategií jako nástroje politiky soudržnosti s vlastní finanční alokací;
- územně založený přístup k řešení problémů.

Zdůvodnění „rizikovosti“ uvedených návrhů je nedílnou součástí studie.

Studie zároveň poskytuje vhled do institucionálního zajištění přípravy národní úrovně ČR na nové období a v současnosti plánované další kroky Ministerstva pro místní rozvoj jako hlavního gestora kohezní politiky EU v ČR. Z hlediska časování lze za nejvýznamnější považovat následující očekávané události:

- červen 2010: očekává se schválení Strategie EU 2020 na zasedání Evropské Rady;
- červenec 2010: očekává se, že Evropská komise zveřejní návrh revize rozpočtu a proběhne jeho široká diskuze s cílem zahájit intenzivní přípravu finanční perspektivy 2014-2020; návrh revize rozpočtu je klíčový v otázce, jak z finančního hlediska objemná z návrhu Evropské komise politika soudržnosti vyjde; revize rozpočtu sice podá rámcové informace o hrubých finančních proporcích mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami a prioritami, nicméně detailnější finanční výhled přinese až finanční perspektiva 2014-2020;

- polovina roku 2010: očekává se, že Evropská komise zveřejní tzv. Bílou knihu s návrhy na hlavní priority nového finančního rámce 2014-2020;
- podzim 2010: předpokládá se, že Evropská komise zveřejní 5. Kohezní zprávu obsahující mimo jiné návrh Evropské komise konkrétního modelu pro politiku soudržnosti po roce 2013;
- 1. polovina 2011: očekává se představení oficiálního návrhu finanční perspektivy 2014-2020.

Zpracovatel z institucionálního hlediska proto navrhuje:

=> Vytvořit propracovaným systém získávání informací o vývoji debat a návrhů na reformu politiky soudržnosti po roce 2013, revizi rozpočtu EU a finanční perspektivu 2014-2020 a systém prezentování pozice kraje navenek. Kraj by měl v celé debatě vystupovat aktivně.

=> Zajistit komunikační a koordinační platformu mezi věcně příslušnými odbory krajského úřadu za účelem předávání získaných informací.

=> Sledovat a aktivně se zapojit do meziresortních připomínkových řízení na národní úrovni k materiálům relevantních pro budoucnost kohezní politiky.

=> Formálně stanovit, kdo z pracovníků krajského úřadu, resp. oddělení/odbor bude zodpovědný za formulaci připomínek k materiálům přicházejících například z MMR či Úřadu vlády k budoucnosti politiky soudržnosti.

=> V okamžiku zveřejnění oficiálního návrhu architektury politiky soudržnosti po roce 2013 Evropskou komisí erudovaně posoudit implikace jednotlivých komponent návrhu pro Ústecký kraj.

=> Zajistit komunikační a koordinační platformu s relevantními útvary Karlovarského krajského úřadu (příp. ÚRR SZ) pro formulaci společného postoje k oficiálním návrhům budoucí architektury kohezní politiky v rámci NUTS 2.

Je však nutné opět zdůraznit, že debata o budoucnosti kohezní politiky EU je velmi dynamický proces, který se neustále vyvíjí. Dosud nebyl zveřejněn oficiální návrh nové architektury politiky soudržnosti ze strany Evropské komise. Jeho uveřejnění se očekává na podzim 2010. Zveřejnění návrhu klíčového dokumentu k finančním mantinelům celkového rozpočtu EU na období po roce 2013, tj. včetně finančního rámce kohezní politiky, se předpokládá v polovině roku 2010. Na tyto nadcházející měsíce milníky v debatě o budoucí podobě politiky soudržnosti EU se Ústecký kraj musí adekvátně připravit. Zpracovatel v tomto směru navrhuje konkrétní doporučení (viz kapitola 5). Za stěžejní považujeme nutnost stanovit dlouhodobější konkrétní rozvojovou strategii kraje (v kontextu Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje) ve snaze formulovat jednoznačnou nosnou koncepci případného regionálního operačního programu zaměřeného na území Ústeckého kraje, případně pro formulaci pozic kraje k návrhům obsahu tematických operačních programů. Ústecký kraj by proto měl:

=> Věnovat maximální pozornost preciznímu definování prioritních potřeb kraje.

=> Na pracovní úrovni vyprofilovat 2-4 prioritní tematické oblasti.

=> Vytvořit kvalitní analytické podklady jako argumentační bázi pro zvolené priority a podklad pro detailní zaměření u vybraných intervencí. Fundovaná argumentace zvolených priorit musí být čitelná pro politickou reprezentaci.

- => Hledat osvědčené zkušenosti s podporou vyprofilovaných tematických oblastí ze strany regionálního stupně veřejné správy v zahraničí i v Česku.
- => Klást důraz na v současných debatách akcentovaná témata kohezní politiky (věda, výzkum inovace; vzdělávání; konkurenceschopnost; zelená ekonomika; sociální soudržnost a sociální začleňování marginalizovaných skupin obyvatelstva; důsledky změn v demografické struktuře obyvatelstva) i potřeby kraje, prorůstová opatření a integrovaný přístup.
- => Odborně a v rámci politického konsensu se shodnout na strategické vizi pro další směřování/rozvoj kraje, jednoznačně stanovit tematické a územní priority kraje.
- => Posoudit, ve kterých tematických oblastech nemá kraj dostatečnou absorpční kapacitu, a to s ohledem na zvolené tematické a územní rozvojové priority kraje a s ohledem na dosavadní v porovnání s ostatními kraji neuspokojivý stav čerpání na projekty realizované na území Ústeckého kraje z některých tematických operačních programů (zejm. OP PI a OP VaVpl).
- => Na základě posouzení absorpční kapacity rozhodnout, zda a ve kterých tematických sférách se zjištěnou nedostatečnou absorpční kapacitou se kraj ujme role iniciátora „rozvoje“.

V souvislosti s vymezením tematických priorit kraje je zároveň nezbytné vyhodnotit klíčové strategické volby nastavení strategie kraje a nástrojů pro její realizaci. Politika soudržnosti by přitom měla být „pouze“ jedním, nikoliv jediným nástrojem naplňování zvolené rozvojové strategie. Studie nabízí prvotní argumentační podklad výhod a nevýhod různých modelů uspořádání operačních programů (regionální operační programy, společný regionální operační program, tematické operační programy). Stanovisko k volbě nejlepší varianty nicméně v kontextu dosud známých skutečností nelze dát, studie má sloužit jako start debaty k formulaci pozice kraje. Na základě poznatků a expertního posouzení zkušeností z procesu programování na období 2007-2013 zpracovatel doporučuje zvážit možnosti odlišného přístupu k procesu programování na období 2014+. Za klíčové ponaučení pro programovací proces považujeme:

- => Nutnost nalézt aktivního a angažovaného politického představitele kraje, který by si vzal programovací proces do své garance.
- => Provádět určitou formu osvěty a propagace konkretizace dlouhodobé rozvojové strategie kraje mezi politiky, úředníky a dalšími aktéry v kraji.
- => Zpracovat akční plán přípravy dlouhodobé konkrétní rozvojové strategie kraje jako nosné koncepce pro případný regionální operační program zacílený na území Ústeckého kraje a nové tematické operační programy na období po roce 2013.
- => Věnovat pozornost přenosu odborných názorů o potřebách kraje a strategickém zaměření rozvojové vize kraje na politickou úroveň.
- => Vyhodnotit výhody a nevýhody nastavení architektury operačních programů prostřednictvím regionálních operačních programů, společného regionálního operačního programu a tematických operačních programů.

1. Úvod

Předkládaná studie je výstupem projektu „Podkladová analýza pro přípravu Ústeckého kraje na příští programové období politiky soudržnosti EU“ realizovaného v období leden - květen 2010 a klade si za cíl iniciovat včasnou přípravu Ústeckého kraje na příští programové období kohezní politiky EU. Politika soudržnosti EU představuje druhou finančně největší společnou politiky Evropské unie a jako taková je momentálně vystavena obrovskému tlaku ze strany členských států nejvíce přispívajících do společného unijního rozpočtu prokázat její smysl, efektivnost, užitečnost, resp. přínos. V tomto kontextu pak na mezinárodním poli započala již před několika lety postupně zintenzivňující se debata, jakým způsobem by kohezní politika EU měla být pro další programové období reformována, aby prokazatelně plnila svůj primární cíl, tj. snížit rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů, snížit zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů a posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost za účelem harmonického vývoje EU.

Určité přípravné kroky na nové programové období byly zahájeny jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovni České republiky, a to zejména v podobě neformálních i formálních diskuzí jakým směrem by se nastavení nejrůznějších aspektů kohezní politiky mělo vydat. Přestože oficiální návrh nové architektury politiky soudržnosti ze strany Evropské komise nebyl doposud zveřejněn, je pro Ústecký kraj zásadní přípravu na programové období 2014+ zahájit včas, a to především s ohledem na zajištění dostatečné absorpční kapacity, funkčních komunikačních a koordinačních mechanismů, ale především s ohledem na vymezení strategické rozvojové vize kraje. Pouze zdánlivě předčasné zahájení přípravy na období 2014-2020 ze strany krajského úřadu již na počátku roku 2010 je tak klíčové pro vytvoření podmínek pro žádoucí a efektivní využití finančních zdrojů z EU tak, aby přineslo co nejkýženější efekty pro Ústecký kraj.

Je nezbytné předeslat, že diskuze o budoucí podobě kohezní politiky EU je velice dynamický proces, jež se neustále vyvíjí a prozatím nejsou prakticky žádné pevné body budoucího nastavení této politiky. Nicméně lze předpokládat, že politika soudržnosti EU s určitou mírou zaměření na konvergenční cíl zůstane zachována, ač s jistými modifikacemi, i po roce 2013 (Zahradník 2010). Je nepochybné, že debata o budoucí architektuře politiky soudržnosti se musí odehrávat v mantinelech celkového pojetí budoucího fiskálního rámce EU, ale i s ohledem na proces budoucího předpokládaného rozšiřování EU. Zásadní roli bude při vytyčování cílů, zaměření a finanční alokace hrát rovněž vyhlídka nejistého hospodářského vývoje v EU i na globálních trzích. Ekonomické problémy některých členských zemí Eurozóny (především Řecka a Portugalska, ale i jiných) pak mohou podmínit potřebu silné kohezní politiky EU také v některých starých členských státech. Na národních úrovních pak bude názory na budoucí nastavení politiky soudržnosti ovlivňovat bezprecedentní tlak na veřejné finance. V kontextu České republiky bude zároveň klíčové, jakou pozici v dalších jednáních zaujme nová politická reprezentace vzešlá z parlamentních voleb konaných v květnu 2010.

Studie byla vypracována na základě využití rozsáhlého množství strategických dokumentů, expertních studií a odborných článků. Uskutečněny byly dva pracovní workshopy, kterých se účastnili jak zástupci věcně příslušného odboru Ústeckého krajského úřadu (tj. zadavatele studie), zástupci zpracovatele, tak nezávislý expert. Při těchto setkáních byly kriticky diskutovány průběžné výstupy projektu. Realizováno bylo rovněž 19 řízených rozhovorů, a to jednak pro účely kapitoly 3 a zejména pro potřeby kapitoly 4.

Studie je členěna do čtyř základních věcných kapitol. Po úvodu následuje kapitola podávající přehled o dosavadním stavu debat o budoucnosti politiky soudržnosti EU po roce 2013 na evropské úrovni. Pozornost je věnována v současnosti vyskytujícím se hlavním variantním návrhům na změny v nastavení různých parametrů kohezní politiky. Třetí kapitola přináší informace o dosavadním institucionálním zajištění přípravy České republiky na programové období kohezní politiky 2014-2020 a přehled o stávajících oficiálních rámcových pozicích České republiky k nejvýznamnějším dokumentům z evropské úrovně s relevancí pro debatu o budoucí architektuře politiky soudržnosti po roce 2013. Kapitola 3 je rovněž zaměřena na diskuzi vybraných stávajících návrhů na změny v nastavení politiky soudržnosti a implikace, v případě jejich prosazení, pro Ústecký kraj. Čtvrtá kapitola je věnována analýze a shrnutí zkušeností z příprav a realizace Regionálního operačního programu Severozápad pro programové období 2007-2013 a snaze aplikovat tyto zkušenosti pro programové období následující. Snahou bylo zohlednit jak pohledy aktérů, kteří se zapojili přímo do přípravy tohoto OP, tak i postřehy aktérů, kteří pracovali až na jeho implementaci. Stručně byl analyzován dosavadní stav čerpání ROP SZ 2007-2013 a vybraných tematických operačních programů se snahou zjistit relativní „úspěšnost“ Ústeckého kraje v získávání finančních zdrojů z tematických operačních programů v porovnání s ostatními kraji ČR a identifikovat potenciální hrozby dostatečné absorpční kapacity kraje. Poslední syntetická kapitola studie (kapitola 5) představuje soubor vzájemně provázaných doporučení vyplývajících z dosavadního a předpokládaného dalšího vývoje příprav programového období 2014-2020 politiky soudržnosti EU. Část doporučení je rozvinuta do podoby akčního plánu.

2. Politika soudržnosti EU po roce 2013: analýza dosavadního vývoje podmínek na evropské úrovni

Následující kapitola je věnována na základě v současnosti dostupných materiálů analýze vývoji debat o budoucnosti kohezní politiky EU po roce 2013 na celoevropské úrovni a je členěna do 4 základních kapitol. První (kapitola 2.1) jednotlivě stručně diskutuje dosavadní nejvýznamnější vstupy do diskuzí o reformě politiky soudržnosti EU a shrnuje jejich hlavní charakteristiky (kapitola 2.1.9). Druhá kapitola (kapitola 2.2) je věnována vybraným průřezovým aspektům možného nastavení kohezní politiky EU po roce 2013, třetí pak finančnímu rámci politiky soudržnosti EU (kapitola 2.3). Konečně kapitola 2.4 nabízí krátké shrnutí.

2.1 Vývoj dosavadní diskuze o podobě politiky soudržnosti EU po roce 2013 na úrovni EU a současné variantní návrhy základní architektury politiky soudržnosti EU po roce 2013

Debata o podobě politiky soudržnosti po roce 2013 začala překvapivě již s počátkem současného programového období (viz např. speciální sekce v rámci výroční konference *Regional Studies Association* konané v Praze v roce 2007), avšak jednalo se zpočátku spíše o neformální teoreticko-akademickou diskuzi. Jednotlivé členské státy byly nicméně v letech 2007-2008 spíše pasivní ve snaze intenzivněji se zabývat formulací potřebných změn v nastavení politiky soudržnosti po roce 2013 a způsobů jak navrhovaných změn dosáhnout. Zřejmým důvodem byl souběh konce programového období 2000-2006 se začátkem obdobím 2007-2013 a přetíženost národních orgánů zodpovědných za implementaci strukturálních fondů. Rovněž lze předpokládat, že pro členské státy bylo obtížné významnějším způsobem iniciovat debatu o programovém období 2014-2020, když jim scházela zkušenost s celým cyklem programového období 2000-2006, a když bylo v té době nové programové období teprve v samých počátcích.

2.1.1 Aktivita Danuty Hübnerové

Jelikož bylo zřejmé, že žádná z členských zemí nepředloží ucelený návrh pro reformu politiky soudržnosti, iniciativy se chopila tehdejší komisařka pro regionální politiku Danuta Hübnerová přednesením počátečních idejí pro reformu kohezní politiky v červenci 2008.¹ Odvolávala se přitom zejména na závěry 5. zprávy o pokroku politiky hospodářské a sociální soudržnosti² a diskutovala „nové výzvy“ pro Evropu, kterým evropské regiony budou v budoucnu čelit.

Nové výzvy pro Evropu lze přitom charakterizovat následovně:

¹ Hübner D. (2008): EU Regional policy post-2013: more of the same, or a new beginning? Paper presented at European Policy Centre Breakfast Policy Briefing (Speech/08/366), Brussels, 1. 7.2008.

² Evropská komise (2008): Pátá zpráva o pokroku politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Růst regionů, růst Evropy. Brusel, COM (2008) 371, 18.6. 2008, 13 s.

- 1) dopady globalizace a nezbytnost přizpůsobit se konkurenčním tlakům hospodářsky rychle rostoucích a na znalostech založených ekonomik;
- 2) dopady klimatických změn a implikace těchto změn především pro ty sektory hospodářství, které jsou na klimatických podmínkách závislé - například pro zemědělství, cestovní ruch, stejně jako dopad nezbytnosti veřejných investic do protipovodňových opatření atp.;
- 3) dopady zvyšující se nestability energetického sektoru (včetně růstu cen energie), a to zejména pro regiony hospodářsky zaostávající a regiony závislé na těžkých odvětvích průmyslu;
- 4) dopady demografických změn, především stárnutí populace a selektivní migrace;
- 5) a dopady sociální polarizace a nezbytnost zajistit integraci znevýhodněných skupin obyvatel do majoritní společnosti.

Danuta Hübnerová zdůraznila úlohu regionální a lokální úrovně veřejné samosprávy jako úrovně disponujících znalostí konkrétních podmínek a problémů na svém území. Dnes již bývalá komisařka pro regionální politiku tak upozornila, že bude nezbytné svěřit další kompetence v oblasti implementace politiky v neširším slova smyslu právě nižším úrovním veřejné správy a posunout se více k místně-založenému přístupu (tzv. *place-based approach*) v nastavení veřejných intervencí. Vedle toho komisařka ve svém vystoupení podtrhla potřebu lépe inkorporovat územní soudržnost do procesu politického rozhodování a zapojit do implementace kohezní politiky i subjekty nadregionální a subregionální úrovně (např. mikroregionální sdružení obcí) a vytvořit jakési formy územního partnerství. Zdůrazněna byla rovněž nutnost reformovat politiku soudržnosti tak, aby byla více orientována na výkon a výsledky (tzv. *performance-based* a *result-oriented* přístupy). Oba zmíněné koncepty (místně-založený a na výkon a výsledky orientovaný) byly následně převzaty podkladovými dokumenty Evropské komise přispívajícími do diskuze o budoucí podobě kohezní politiky, mimo jiné i tzv. Barcovou zprávou (viz kapitola 2.1.5).

2.1.2 Zelená kniha o územní soudržnosti

Za jeden z dalších prvních vstupů do debaty o podobě politiky soudržnosti po roce 2013 lze považovat tzv. Zelenou knihu o územní soudržnosti³ z roku 2008 (*Green Paper on Territorial Cohesion*) a následnou veřejnou konzultaci k tomuto dokumentu⁴. Z pohledu cílů řešené zakázky nejvýznamnějšími návrhy tohoto strategického dokumentu jsou:

- vymezení třech typů regionů se specifickými geografickými podmínkami (horské regiony, ostrovní regiony, řídké osídlené regiony včetně venkovských a většiny příhraničních regionů), kterým by měla být v rámci unijních politik věnována speciální pozornost;
- důraz na podporu dalšího rozvoje ekonomické přeshraniční spolupráce mezi regiony kopírující hranici bývalé železné opony;

³ European Commission (2008): Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission, Brussels, SEC (2008) 2550, 6.10. 2008.

⁴ Veřejná konzultace je časově omezený proces vyjadřování odborné i laické veřejnosti, včetně např. orgánů veřejné správy, asociací regionů, profesních svazků atp. k návrhům dokumentů zejména strategického charakteru.

- akcentace významu regionálních dopadů „ostatních“ unijních politik („ostatní politiky“ jsou vymezeny jako ostatní vůči politice soudržnosti, tj. např. dopravní politika, energetická politika, společná zemědělská politika, antimonopolní politika, politika výzkumu a vývoje atd.);
- akcentace nezbytné koordinace sektorových politik s politikami územně a prostorově zaměřenými, důraz na synergický efekt různých veřejných politik.

Koncept územní soudržnosti se objevil jako rozšíření původních cílů politiky soudržnosti, tj. hospodářské a sociální soudržnosti, v Třetí kohezní zprávě Evropské komise v roce 2004⁵. V této zprávě byla územní soudržnost chápána jako synonymum „vyváženějšího územního rozvoje“. Nicméně při veřejné konzultaci Zelené knihy o územní soudržnosti se ukázalo, že koncept územní soudržnosti je různými členskými státy chápán rozdílně. Rozlišit lze přitom pojetí tohoto konceptu jako 1) polycentrický rozvoj s důrazem na vnitřní potenciál regionů, 2) vyvážený, harmonický rozvoj území, 3) síťování, propojování (tzv. *networking*) a 4) územní soudržnost v kontextu zvýšení dostupnosti určitého území.⁶

Ať již je upřednostněno to či ono pojetí konceptu územní soudržnosti, zásadní je skutečnost, že některé členské státy navrhují, aby specifické geografické podmínky (resp. geografická znevýhodnění) byly jedním z kritérií při rozhodování o rozpočtu EU. Jinými slovy, aby tři typy regionů vymezené v rámci Zelené knihy disponovaly výlučným finančním nástrojem, případně svou finanční alokací. Iniciován tak byl vznik tzv. makroregionů charakteristický určitým fyzicko-geografickým profilem (např. Baltský či Dunajský makroregion), které zpracovávají své rozvojové strategie a argumentaci pro debatu o nastavení rozpočtu EU (podrobněji viz kapitola 3.6).

2.1.3 Regiony 2020 a Šestá kohezní zpráva o pokroku ekonomické a sociální koheze

Na konci roku 2008 Evropská komise představila studii Regiony 2020⁷, která přinesla prvotní analýzu dlouhodobé perspektivy regionálních dopadů 4 hlavních výzev, jímž Evropa čelí, a to globalizace, stárnutí populace, klimatických změn a zásobování energiemi. Tyto výzvy jsou pomocí různých indikátorů transformovány do tzv. indexu zranitelnosti, který je vypočten pro všechny regiony NUTS 2 s cílem identifikovat potencionální disparity v územních dopadech uvedených „hrozeb“ pro EU. Hlavním závěrem uvedené zprávy pak je prokázání, že mezi regiony EU existují rozdíly ve „zranitelnosti“ hodnocených výzev. Regiony, u nichž se předpokládá silný dopad tří a více výzev, jsou přitom koncentrovány na jihu Evropy, a na pobřeží západní a střední Evropy. Z pohledu implikací pro budoucí kohezní politiku pak zpráva činí závěr, že bude nezbytné hledat územně-

⁵ European Commission (2004): *New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion.* Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 207 p.

⁶ Bachtler J., Mendez C., Wishlade F. (2009): *Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate.* EoRPA Paper 09/06 prepared for the 30th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, October 4-6, 2009. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. 60 p.

⁷ European Commission (2008): *Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions.* Commission Staff Working Document. Brussels, 45 p. Dostupné na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm.

uzpůsobená řešení (*locally-tailored solutions*) jak úspěšně výzvam čelit, jinými slovy přistoupit k výraznější regionalizaci veřejných intervencí.⁸

Obdobně se i Šestá kohezní zpráva o pokroku ekonomické a sociální koheze⁹, publikovaná v polovině roku 2009, věnovala regionálním rozdílům napříč EU, nicméně nabízí spíše krátkodobý pohled na výše uvedené výzvy za použití standardních ukazatelů zachycujících socioekonomické trendy. Navíc je však ve zprávě pozornost věnována analýze inovací a tvůrčích schopností, důraz je kladen na odlišnou regionální dimenzi těchto sfér. Zásadní závěr této zprávy z hlediska implikací pro unijní politiky podtrhuje, že regiony spadající do Cíle Konvergence (tedy obecně řečeno regiony hospodářsky zaostalejší) musí usilovat o to, aby (i) se zahraniční firmy více provázaly s příslušnou regionální ekonomikou, (ii) aby se zlepšila úroveň dosaženého vzdělání obyvatel a (iii) aby se zvýšila účast na kurzech dalšího vzdělávání, školení atp. Dále pak zpráva shrnuje, že tzv. *phasing in/out* regiony by měly zlepšit podnikatelské prostředí, investovat do výzkumu a vývoje, vzdělání a rozvoje svých klíčových tvůrčích schopností, resp. dovedností. V zásadě tedy tato zpráva o pokroku ekonomické a sociální koheze z pohledu zpracovatele nepřináší výrazněji nové podněty.

2.1.4 Aktivity českého předsednictví v Radě Evropské Unie

Pravděpodobně nejvýznamnějším impulsem pro rozpořádání debaty o budoucí architektuře politiky soudržnosti byly dvě akce organizované českým předsednictvím. První byla mezinárodní konference o budoucnosti politiky soudržnosti pořádané v Praze v březnu 2009 se zástupci Evropské komise, členských států i nezávislých expertů například z akademické sféry. Diskuze tak byla vedena na vysoké politické i odborné úrovni a snahou bylo nashromáždit co nejvíce relevantních podnětů pro neformální setkání ministrů pro regionální politiku a územní rozvoj jednotlivých členských zemí v dubnu téhož roku v Mariánských Lázních. Na tomto setkání pak byly předneseny závěry z uskutečněné konference¹⁰, mezi které se dostaly mimo jiné dva návrhy české strany. Prvním je rozšíření oprávněnosti Fondu soudržnosti o financování vědecko-výzkumné infrastruktury evropského významu a druhým pak eliminace náhlého propadu v intenzitě podpory po překročení hranice průměru HDP EU, a to zřízením mechanismu postupného poklesu intenzity podpory¹¹. Na setkání ministrů vystoupila také tehdejší komisařka pro regionální politiku D. Hübnerová se svým „osobním“ vkladem pro možnou budoucí podobu politiky soudržnosti¹² (tzv. *reflection paper*). Mezi vybrané hlavní body, které Hübnerová v rámci svého příspěvku navrhla, lze uvést:

⁸ Regionalizací veřejných politik (či obecně veřejných intervencí) se rozumí uzpůsobení parametrů dané politiky/intervence specifickým potřebám a konkrétním podmínkám řešeného území.

⁹ European Commission (2009): Sixth progress report on economic and social cohesion. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, SEC (2009) 828, 26.6. 2009, 14 p.

¹⁰ Viz Bachtler J. (2009): Zpráva o konferenci. In: Neformální jednání ministrů zodpovědných za místní rozvoj, Mariánské Lázně 22-24.4.2009. Sborník. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, s. 51-59. Dostupné na: www.mmr.cz/Ceske-predsednictvi-v-Rade-EU-2009/Dokumenty-ke-stazeni/FileList/sbornik_Ministeriada_Marianske-Lazne

¹¹ Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. Urbanismus a územní rozvoj, r. 12, č. 5, s. 1-5.

¹² Hübnerová D. (2009): Reflection paper on future Cohesion Policy. Prepared for Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24.4.2009, 8 p.

- posílit regionální dimenzi politiky soudržnosti, zaměřit se na institucionální kapacitu, vytvoření vazeb a zabezpečení integrovaných způsobů řešení Nových výzev;
- mobilizaci regionálního a lokálního potenciálu podporovat konkurenceschopnost;
- zvýšit zacílení intervencí;
- posílit územní spolupráci;
- zohlednit v opatřeních na podporu konkurenceschopnosti omezení a příležitosti nízkouhlíkové ekonomiky (*low carbon economy*) a klimatických změn;
- výrazně zlepšit koordinaci mezi politikou soudržnosti a sektorovými politikami na národních úrovních i úrovni EU;
- dosáhnout lepší rovnováhy mezi naplňováním cílů politiky soudržnosti, zjednodušením implementačních procedur a zajištěním finanční oprávněnosti, a to prostřednictvím přizpůsobení řídicích a kontrolních mechanismů charakteru jednotlivých intervencí;
- zvýšit efektivitu politiky soudržnosti snížením fragmentace fondů, sladěním metodických postupů a harmonizací principu adicionality;
- politika soudržnosti musí napomáhat mobilizaci vnitřního potenciálu regionů/lokalit, mobilizovat nevyužité místní zdroje a zlepšit tak celkovou efektivitu a růst;
- důraz na silnější zapojení lokálních iniciativ a nevládních neziskových organizací do naplňování rozvojových priorit;
- politika soudržnosti musí zajistit, že i socioekonomicky zaostávající regiony budou schopny využít „efektů přelévání“ (*spillovers*) znalostí a technologií z jádrových regionů;
- politika soudržnosti musí hrát ústřední roli při naplňování priorit EU, a to mobilizací regionálních a lokálních aktérů včetně reprezentantů občanské společnosti;
- těžiště zájmu mechanismů naplňování stanovených cílů musí být výsledky, nicméně poskytující prostor pro experimentální odvážné intervence a větší úlohu nástrojů finančního inženýrství.

Z neformálního setkání ministrů zřetelně vyplynulo, že různorodost názorů mezi členskými státy k jednotlivým aspektům reformy politiky soudržnosti je značně vysoká (např. zda by měla být politika soudržnosti zaměřena na všechny regiony EU či jen pouze na ty ekonomicky nejchudší, zda by se měly Nové výzvy stát součástí politiky soudržnosti, či nikoliv atd., viz kapitola 2.2.2). Za víceméně jediné body, na kterých se zástupci přítomných zemí shodli, byla potřeba zjednodušení celé politiky soudržnosti a nutnost provázat tuto politiku s politikami sektorovými. Nicméně i tady se hned v počátcích debaty o možné budoucí podobě politiky soudržnosti po roce 2013 objevily rozporuplné návrhy (např. otázka, na kterých úrovních by se provázání politiky soudržnosti se sektorovými politikami mělo realizovat, či návrhy implikující spíše další zesložňování politiky soudržnosti, jako například návrhy na diferenciaci v intenzitě podpory a diferenciaci řídicích a kontrolních mechanismů podle charakterů intervencí/priorit).¹³

Nicméně oficiálním závěrem neformálního setkání v Mariánských Lázních bylo přijetí společného komuniké, ve kterém se ministři zodpovědní za regionální politiku shodli na nezbytnosti podpořit „harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj Společenství“ s tím, že největší důraz by měl být v rámci politiky soudržnosti kladen na méně prosperující oblasti a kohezní politika by měla být realizována

¹³ Blažek J. (2009): Současný stav diskuze o budoucnosti politiky soudržnosti. Prezentace přednesená na Semináři k budoucnosti kohezní politiky pořádaného Ministerstvem pro místní rozvoj. Praha, 26.8.2009.

na celém území EU.¹⁴ Toto komuniké je doposud jediným politicky a zástupci všech členských států schváleným dokumentem k otázce budoucnosti kohezní politiky.

2.1.5 Barcova zpráva

V dubnu 2009 byla odborné veřejnosti představena tzv. Barcova zpráva.¹⁵ Jedná se o zhodnocení efektivnosti dosavadní politiky soudržnosti a ucelený návrh pro její reformu. Vypracováním zprávy byl D. Hübnerovou a DG REGIO pověřen italský ministr pro ekonomiku a finance Fabrizio Barca. Zpráva vznikala 2 roky za účasti desítek renomovaných expertů na základě vypracování celé řady podkladových studií a analýz a na základě diskuzí v rámci několika seminářů s diskutanty z řad akademiků i osob s praktickými zkušenostmi s tvorbou veřejných politik. Cílem bylo připravit podklad pro otevřenou, zasvěcenou a včasnou diskuzi o koncepčních, politických i procedurálních aspektech politiky soudržnosti pro nové programové období. Nutno říci, že jde v současné chvíli o nejvíce propracovaný ucelený návrh reformy politiky soudržnosti, ambiciózně navrhuje řadu radikálních kroků. Diskutuje zdůvodnění a motivaci pro územně zaměřenou politiku na podporu rozvoje na úrovni EU a nabízí hodnocení dosavadních výsledků politiky soudržnosti. Dále uvádí návrh malého počtu hlavních tematických priorit, na které by měla politika soudržnosti být zaměřena. V neposlední řadě také představuje nezbytná reformní doporučení pro klíčové pilíře budoucí politiky soudržnosti.¹⁶

Barcova zpráva v současné době představuje nejucelenější podklad do debaty o podobě budoucí politiky soudržnosti po roce 2013. Jedná se o soubor návrhů poměrně radikálních změn, které jsou vzájemně značně provázané. Autor nicméně předdeslal, že jeho reformní návrh musí být přijat jako celek, kompletní. To je však vysoce nepravděpodobné, neboť dosavadní reakce na některé body návrhu jsou striktně zamítavé. Navíc to, po čem se nejvíce volá, tedy po radikálním zjednodušení celé politiky soudržnosti, Barcova zpráva nenabízí. Nepochybně však bude Barcův návrh významným vkladem do jednání o budoucí podobě kohezní politiky a již nyní jsou rozvíjeny některé jeho ideje dále. Nicméně je nutné zdůraznit, že se jedná o návrh nezávislého experta a nikoliv o oficiální návrh Evropské komise.

Je vhodné doplnit, že z podstaty Barcovy zprávy, tj. předložení uceleného návrhu na reformu architektury politiky soudržnosti EU, vyplývá nezbytnost její důkladné diskuze, přičemž tato debata započala v červnu 2009 na úrovni EU workshopem za účasti expertů členských států v oblasti implementace politiky soudržnosti. Závěry tohoto setkání budou uvedeny v kapitole 2.1.6. Jelikož Barcova zpráva představuje zcela konkrétní návrhy pro architekturu budoucí politiky soudržnosti, bude jí nyní věnován větší prostor.

¹⁴ České předsednictví v Radě EU (2009): Komuniké ministrů pro regionální politiku z Mariánských Lázní, 23. dubna 2009.

¹⁵ Barca F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

¹⁶ Bachtler J., Mendez C., Wislade F. (2009): Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate. EoRPA Paper 09/06 prepared for the 30th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, October 4-6, 2009. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. 60 p.

Nejprve je vhodné uvést základní body, kterými lze Barcův návrh charakterizovat:¹⁷

- nový argument pro zdůvodnění potřebnosti politiky soudržnosti, a to existence této politiky jako politiky, která řeší problémy občanů, tedy nikoliv primárně jako politiky, která řeší konvergenční cíl;
- zavedení územně-založeného modelu (*place-based development model*) jakožto konceptu zdůrazňujícího regionální/teritoriální přístup k řešení problémů, tedy přístup, který uzpůsobuje veřejné intervence regionálně/lokálně specifickým podmínkám a potřebám;
- důraz na kvalitu institucí, zejména pak na regionální a lokální úrovni, a to jednak institucí zodpovědných za implementaci politiky soudržnosti, ale také institucí ve smyslu kvality lokálních aktérů a institucí v „měkkém“ slova smyslu; kvalita institucí je tím faktorem, který rozhoduje o efektivnosti a účinnosti politiky soudržnosti;
- koncentrace politiky soudržnosti na 3-4 klíčové priority (*core priorities*), které budou stanoveny na úrovni EU a bude na ně koncentrována rozhodující část finančních prostředků politiky soudržnosti (55-65 %);
- zavedení tzv. kontraktů na místo současných programových dokumentů - mělo by se jednat o smluvní vztah mezi Evropskou komisí a členským státem zavazující k naplnění stanovených cílů; tyto cíle musí být kvantifikované a „objektivně ověřitelné“, musí být tedy dohodnuty rovněž indikátory, kterými se naplnění cílů bude posuzovat;
- důraz na nové metody hodnocení, a to konkrétně *counterfactual impact assessment*, tj. hodnocení na základě srovnávacího vzorku podpořeného v rámci dané intervence a vzorku intervencí nepodpořeného;
- důraz na posílení role Evropské komise jako platformy „tvrdě“ vyjednávací s členskými státy, resp. regiony;
- návrh na institucionální změny s cílem posílit, resp. zahájit politickou diskuzi o nastavení a implementaci politiky soudržnosti na nejvyšší politické úrovni - např. ustanovení Rady pro kohezní politiku;
- vymezení dělicí linie mezi formami intervencí zaměřených primárně na zvyšování příjmu a na hospodářský růst a intervencemi zaměřenými na zmírnění nerovností a rozdílů (zejména sociálních a územních).

Barcova zpráva operacionalizuje jednotlivé návrhy reformních kroků pomocí tzv. 10 pilířů, které budou nyní stručně představeny. Podrobnější specifikace jednotlivých pilířů je součástí přílohy 1.

Pilíř 1: „Nová“ koncentrace na jádrové priority a „konzervativní“ územní alokace

Koncentrace 55-65 % finančních zdrojů politiky soudržnosti na 3-4 jádrové priority stanovené na úrovni EU, konkrétní podíl koncentrovaných prostředků se bude pro jednotlivé země, resp. regiony lišit, a to podle míry jejich hospodářské vyspělosti. Obecně vzato vyšší míra koncentrace bude požadována od ekonomicky vyspělejších regionů a nižší od regionů zaostávajících. Územní alokace finančních prostředků, jejich distribuce mezi hospodářsky zaostávající regiony a regiony nezaostávající a územní spolupráce budou založeny na systému kritérií víceméně shodném, jako je

¹⁷ Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. *Urbanismus a územní rozvoj*, r. 12, č. 5, s. 1-5.

tomu v současném programovém období. K diskusi bylo navrženo 6 jádrových priorit: inovace, klimatické změny, migrace, děti, dovednosti/schopnosti a demografické stárnutí.

Pilíř 2: Nový Evropský strategický rozvojový rámec pro politiku soudržnosti

Rozsáhlejší strategický dialog mezi Evropskou komisí a členskými státy (příp. regiony) založený na Evropském strategickém rozvojovém rámci (*European Strategic Development Framework*), který stanoví hlavní jednoznačně formulované inovativní principy politiky soudržnosti vzhledem k jádrovým prioritám a dále stanoví indikátory pro hodnocení výsledků politiky soudržnosti.

Pilíř 3: Nový způsob smluvního vztahu, implementace a reportingu

Nový způsob smluvního vztahu mezi Evropskou komisí a členskými státy tzv. kontrakty (*National Strategic Development Contract*) obsahující závazek členského státu naplnit dohodnuté cíle ve formě (vymahatelného) závazku. Kontrakt by zahrnoval jeden nebo více (regionálních) operačních programů. Navrženo je rovněž vypracování hodnocení implementace (*Impact Assessment*) Evropskou komisí a strategické zprávy o výsledcích (*Strategic Report on Results*) členským státem každoročně po třech letech zahájení programového období.

Pilíř 4: Posílení kontroly nad jádrovými prioritami

Základní myšlenkou tohoto pilíře je definovat několik podmínek, které musí být respektovány příslušným institucionálním rámcem při plnění každé z jádrových priorit. Zároveň usiluje o zřízení systému „výkonnostního“ monitorování pro sledování pokroku v naplňování cílů, jež budou definovány v kontraktu. Speciální pozornost by měla být věnována monitorování naplňování jádrových priorit.

Pilíř 5: Podpora doplňkového, pokrokového a flexibilního financování

Posílení principu doplňkovosti, a to rozšířením na všechny fondy, a jeho propojení na Pakt stability a růstu s cílem učinit ho více závazným. Členský stát se musí v kontraktu zavázat, že politika soudržnosti přináší opravdu přidanou hodnotu, a v pravidelných strategických zprávách prokázat, jakým způsobem se přidaná hodnota projevila. Navrženo je uplatnění „*decommitment*“¹⁸ pravidla na úrovni celého státu, nikoliv na úrovni jednotlivých operačních programů.

Pilíř 6: Podpora experimentátorství a mobilizace lokálních aktérů

Důraz na podporu experimentátorství a inovativních přístupů v politice a nezbytnost rovnováhy mezi poskytnutím dostatečného prostoru a podnětů lokálním aktérům k ochotě riskovat/ investovat a prevencí „uvíznutí v kruhu“ lokálních (subjektivních) zájmů. Obecně tento pilíř vyzdvihuje úlohu

¹⁸ Finanční prostředky každého programu vyplacené z ERDF podléhají tzv. pravidlu o zrušení finančního přidělu. Příděly z rozpočtu ERDF se na úrovni každého operačního programu stanoví pro jednotlivé roky celého programového období. Pokud tyto prostředky nebo jejich část nejsou vynaloženy do konce třetího, resp. druhého roku následujícího po roce přidělení prostředků (N+3, resp. N+2), Evropská komise finanční přiděl zruší (tj. vyžádá si navrácení prostředků) podle Nařízení Rady 1260/1999 (Článek 31, odstavec 2).

lokální úrovni pro zjištění schopností a preferencí individuálních aktérů a jejich transformaci v projektové návrhy k podpoře veřejných služeb, využití nových nápadů atp. Důraz kladen rovněž na lokální využití mezinárodních zkušeností.

Pilíř 7: Podpora procesu učení: navržení evaluace dopadů již při tvorbě programů

Tento pilíř je zaměřen na návrh evaluačních metod dopadů politiky soudržnosti. Důraz je kladen na rozlišení dosavadních evaluací opírajících se o „výstupové“ indikátory a navrhovanou evaluaci dopadů na základě „*counterfactual*“ přístupu (tj. hodnocení na základě srovnávacího vzorku podpořeného v rámci dané intervence a vzorku intervencí nepodpořeného). Dalším významným aspektem návrhů k evaluaci je nutnost zakomponovat návrh metodiky evaluace dopadů již při tvorbě programů (proto *prospective impact evaluation*) s cílem explicitně stanovit očekávané efekty programu/skupiny intervencí.

Pilíř 8: Změna a posílení role Evropské komise jako centra „kompetence“

Celá Barcova zpráva se svými návrhy pro Evropskou komisi znamená, že by v budoucnu měla v implementaci politiky soudržnosti hrát daleko větší úlohu dnes než. Proto se tento pilíř zaměřuje na „reformu“ dosavadního fungování některých DG a koordinaci aktivit zejména těch složek, které spravují politiky a intervence s významnými regionálními dopady. Důraz je rovněž kladen na rozvoj lidských zdrojů působících v organizačních strukturách DG REGIO tak, aby se mohlo stát skutečným „centrem kompetence“ vůči členským zemím.

Pilíř 9: Uchopení finančního řízení a kontroly

Důraz na nezbytnost výrazných změn v systému finančního řízení a kontrol s cílem zvýšit efektivnost celého implementačního systému. Dosud se potvrzuje, že stupeň nejistoty na straně členských států, zda jejich rozhodnutí budou nakonec orgány EU akceptovány (zejm. Evropským auditem), implikuje administrativní zátěž na všech úrovních implementace, a přesto nakonec znamená relativně vysokou úroveň chybovosti v interpretaci unijních nařízení.

Pilíř 10: Posílení dohledu nad politikou soudržnosti na vysoké politické úrovni

Snahou posílit orientaci politiky soudržnosti na „výkon“ a strategické otázky, a to adekvátním uspořádáním Evropské Rady s cílem vést politickou debatu na vysoké úrovni (Evropská komise, Evropský parlament, Evropská rada) a posílit tak systém dohledu mezi unijními institucemi při naplňování priorit politiky soudržnosti. Pilíř navrhuje ustanovení Rady pro kohezní politiku.

2.1.6 Rámcová mezinárodní odezva na Barcovu zprávu

První obsírnější debata, umožňující národním expertům zodpovědným za přípravu politik diskutovat návrhy představené Barcovou zprávou, se uskutečnila v Bruselu v druhé polovině června 2009. Přirozeně se zde projevila politická citlivost tématu a zástupci jednotlivých členských zemí se vyjadřovali k jednotlivým návrhům Barcovy zprávy značně obezřetně.

Obecně vzato,¹⁹ některá doporučení byla přijata jako přínosná (např. zjednodušení principu doplňkovosti, flexibilnější přístup k N+2 pravidlu, podpora „novátorských“ projektů, strategické reportování), územně-zaměřený přístup byl rovněž hodnocen jako oprávněný a ospravedlňující unikátní roli kohezní politiky, myšlenka prostorové a tematické koncentrace zdrojů byla v zásadě také podpořena. Nicméně velké rozpaky panovaly nad operacionalizací celého Barcova návrhu, a to zejména v případě navrhovaných strategických rozvojových rámců, na výsledky zaměřených kontraktů mezi Evropskou komisí a jednotlivými členskými státy, či proveditelnosti evaluace dopadů. Navrhované sestavování hodnotících žebříčků zemí podle průběžného dosaženého plnění stanovených cílů vzbudilo znepokojení a bylo odmítnuto²⁰, kriticky bylo rovněž hodnoceno nedostatečné rozvinutí některých „okruhů“ návrhů (např. koordinace mezi jednotlivými fondy, ospravedlnění územně-zaměřené sociální agendy, řešení problémů s finančním řízením, kontrolami a auditem).

Široká shoda panovala ohledně územního pokrytí politiky soudržnosti - kohezní politika by měla být zacílena na nejméně vyspělé regiony, ale zároveň by měla pokrývat víceméně celé území EU. Návrh na novou kategorii podporovaných regionů - tranzitní regiony - (příp. lineární pokles podpory v závislosti na HDP na obyvatele) byl rovněž přijat kladně, nicméně zavládlo přesvědčení, že tento návrh musí být dále rozpracován. Odmítnut byl návrh na zřízení samostatné Rady pro kohezní politiku, podpořeno pak pravidelné formální setkávání ministrů zodpovědných za politiku soudržnosti na národních úrovních.

K oblastem Barcova návrhu, které byly považovány za nejasné či problematické, patří:

- úzce definované tematické priority na úrovni EU - z pohledu diskutujících neproveditelné, tematická koncentrace by měla být na úrovni členských států;
- časová příprava Evropského strategického rozvojového rámce velmi náročná a může být zastíněna přípravou finanční perspektivy 2014-2020; požadavek diskutujících, aby „*top down*“ a „*bottom up*“ přístup při přípravě strategického rámce byly více vyváženy;
- pochybnosti o přechodu od operačních programů ke kontraktům, zvláště pak odmítnutí, aby kontrakty byly založeny na výsledcích;
- celý přístup více orientovaný na výsledky je nutné lépe rozvinout, stejně jako koncept územně-zaměřené sociální agendy;
- zpochybnění, že evaluaci dopadů lze všestranně aplikovat;
- pochyby, zda je proveditelné definovat a vymežit funkční regiony (tj. makroregiony);
- řada dalších doporučení předložených Barcovou zprávou je považována za politicky neprůchodná.

¹⁹ Převzato na základě hodnocení Bachtler J., Mendez C., Wishlade F. (2009): Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate. EoRPA Paper 09/06 prepared for the 30th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, October 4-6, 2009. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. 60 p. a Bachtler J. (2009): Seminar on the Barca Report: Summary note of the discussion. DG REGIO, European Commission, Brussels. 14 p.

²⁰ Nicméně z výzkumu operační úrovně implementace strukturálních fondů zřetelně vyplývá, že právě takovýto nástroj by implementaci celé politiky soudržnosti výrazně napomohl a byl by pozitivně přijat, napovídají tomu přinejmenším zkušenosti z ČR - viz např. Jungwiertová L., Macešková M. (2010): Thematic Paper on the Reform of EU Cohesion Policy. Prepared for the IQ Net Spring Conference in Brussels in May 2010. University of Strathclyde, European Policies Research Centre.

2.1.7 Strategie EU 2020

Jedním z posledních význačných příspěvků do debaty o budoucím zaměření politiky soudržnosti bylo v listopadu 2009 zveřejnění materiálu podněcujícího diskusi o podobě budoucí Strategie EU 2020 připraveného Evropskou komisí a určeného k veřejné konzultaci.²¹ Strategie EU 2020 (či také strategie Evropa 2020) by měla být nástupnickou strategickou vizí EU po strategii Lisabonské, resp. Obnovené Lisabonské strategii platné do konce roku 2010. Veřejná konzultace k tomuto materiálu byla ukončena v polovině ledna letošního roku a prozatím je k dispozici stručný přehled získaných odpovědí a podnětů²². V současné době probíhají jednání na úrovni EU (komise, parlament, Evropská rada) a konečný návrh Strategie EU 2020 by měla Evropská rada schválit na svém summitu v červnu 2010. Strategie EU 2020 by tak měla představovat základní strategický dokument podpory socioekonomického rozvoje na území EU a jeho náplň tak bude do značné míry formovat mantinely pro budoucí podobu kohezní politiky.

Za hlavní body prozatímní pracovní verze dokumentu Strategie EU 2020 lze považovat představení klíčových tematických priorit, na něž by podle Evropské komise měla být strategie EU do roku 2020 zaměřena. Hlavním cílem je nalézt nové zdroje ekonomického rozvoje. Znalosti, inovace a šetrné a efektivní využívání přírodních zdrojů se nepochybně stanou hlavními adjektivy strategicko-koncepčních rozvojových přístupů nadcházejícího desetiletí a vidinou reálné tvorby nových pracovních míst.²³ Konkrétněji Strategie EU 2020 nastoluje následující strategické priority:

- vytváření hodnot prostřednictvím růstu založeného na znalostech - posílení vzdělávání (např. zvýšit kvalitu evropských univerzit prostřednictvím vyšší mobility studentů a jejich pracovníků), podpora evropského výzkumného prostoru, zatraktivnění rámcových podmínek pro inovace, kreativitu a tvůrčí dovednosti, ulehčit inovativním podnikům přístup k vnějším zdrojům kapitálu (úvěry, rizikový kapitál), plně využít potenciálu digitálního hospodářství;
- posílení lidského potenciálu v inklusivní společnosti - posílení principu flexikurity²⁴ na trzích práce (tj. propojení pružnosti a jistoty zaměstnání), plné využití celoživotních vzdělávacích programů a jejich rozšiřování, rekvalifikace podle aktuálních potřeb trhů práce, potírání segmentace trhu práce, zjednodušení vstupu na pracovní trh samostatně výdělečným osobám (sebezaměstnávání), řešení projevů sociálního vyloučení, nedostatečné mezigenerační solidarity či nedostatečné míry integrace přistěhovalecké populace;
- budování konkurenceschopného, propojeného a ekologičtějšího hospodářství - ekologizace hospodářství, zvyšování produktivity práce, snižování energetické náročnosti produkce, podpora energeticky úsporných produktů a systémů, modernizace a propojenost infrastruktur (zejm. vysokorychlostní sítě, optické sítě, bezdrátové širokopásmové technologie, ale i dopravní a energetické sítě), restrukturalizace průmyslové politiky, revize pravidel státní podpory.

²¹ European Commission (2009): Consultation on the future EU 2020 strategy. Commission Working Document, Brussels, COM (2009) 647, 24.11. 2009, 12 p.

²² European Commission (2010): Europe 2020 - public consultation, first overview of responses. Commission Staff Working Document, Brussels, SEC (2010) 116, 2.2.2010, 7 p.

²³ Zahradník P. (2010): Česká republika a budoucnost Kohezní politiky Evropské unie. Expertíza zpracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 60 s.

²⁴ Flexikurita z anglického *flexibility* (tj. pružnost, flexibilita) a *security* (tj. jistota).

Tyto priority by se měly stát stavebními kameny při tvorbě vnitřních a vnějších politik EU a měly by být proto zohledněny i v jejich rozpočtech. Záměrem Evropské komise je při naplňování cílů uvedených priorit využít jednak v současnosti dostupných nástrojů, jako jsou jednotný trh, Pakt o stabilitě a růstu, veřejné rozpočty jednotlivých členských států, jednak také nástrojů nově vytvořených - Strategie EU 2020 a její zasazení do globálního kontextu a nástroje na správu věcí veřejných, založené na partnerském přístupu.

2.1.8 Orientation paper P. Sameckieho

V závěru svého působení, v prosinci 2009, tehdejší komisař pro regionální politiku Pawel Samecki prezentoval *orientation paper* k budoucnosti politiky soudržnosti.²⁵ Do značné míry se v podstatě jedná o shrnutí nejdůležitějších bodů, resp. návrhů a koncepčních dilemat budoucí formy politiky soudržnosti. Komisař ve svém příspěvku potvrdil významnost regionální dimenze v implementaci veřejných politik a při naplňování jejich cílů, stejně jako nezbytnost plně využít vnitřní potenciál rozvoje jednotlivých regionů. Samecki dále připomněl původní vizi politiky soudržnosti, a to sice politické přesvědčení, že EU potřebuje takovou politiku, která zajistí, že každý může mít z integrace prospěch.

Politika soudržnosti musí být podle P. Sameckieho zaměřena na tři klíčové aspekty prostorové diference:

- (i) selhání zaostávajících regionů využít svůj rozvojový potenciál;
- (ii) potřebu pokračovat v uzpůsobení regionální úrovně ke zvýšení konkurenceschopnosti a zaměstnanosti v kontextu „zelenější“ ekonomiky;
- (iii) a potřebu řešit bariéry přeshraniční spolupráce.

Tyto aspekty pak Samecki transformuje ve svém návrhu do následujících cílů:

- zvýšit konkurenceschopnost a zaměstnanost na regionální úrovni;
- napomoci hospodářskému růstu v zaostávajících oblastech EU;
- a podporovat integraci napříč hranicemi (mj. uvádí funkční makroregiony jako jednu z možností, jak tohoto cíle dosáhnout).

V zevrubně popsané náplni jednotlivých cílů se však neobjevují žádná nová témata, která by nebyla uvedena již v některém z předchozích vstupů do diskuze o budoucnosti politiky soudržnosti.

Samecki také diskutoval nezbytné kroky pro zvýšení účinnosti a efektivnosti kohezní politiky, mezi nimiž se rovněž zcela nových podnětů vyskytuje pouze omezené množství. Jedná se o:

- Koncentraci na omezený počet priorit, které budou v souladu s budoucí Strategii EU 2020 - jejich výběr bude předmětem politických jednání mezi Evropskou komisí a členskými státy s tím, že tato selekce by měla sledovat následující priority:
 - posílení vzdělanostní a znalostní základny, jako nezbytný předpoklad pro úspěšný růst - zahrnuje zvýšení

²⁵ Samecki P. (2009): Orientation Paper on Future Cohesion Policy, 13 p. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf

konkurenceschopnosti, investice do výzkumu, technologického rozvoje, inovací, rozvoj schopností a dovedností, zlepšení přístupu k finančním zdrojům, lepší propojení a spolupůsobení mezi technologicky vyspělými regiony a regiony zaostávajícími;

- zlepšení podmínek pro „propojenější a zelenější“ ekonomiku - usnadnění přechodu k ekonomice založené na snížené energetické náročnosti, podpora udržitelné dopravy a technologicko-informační infrastruktury, zlepšení infrastruktury zlepšující kvalitu životního prostředí;
- podpora zaměstnanosti a sociální soudržnosti - hledání nových možností jak bojovat s rostoucí nezaměstnaností, podpora sebezaměstnávání, sociální začleňování a socio-ekonomická integrace migrantů a ohrožených skupiny obyvatel.

Zároveň však Samecki zmiňuje možnost výběru priorit podle specifických podmínek jednotlivých států/regionů s následným vytvořením specifických kombinací politik pro naplnění cílů.

- Větší důraz na výkon a výsledky - zlepšit monitoring a evaluaci, nastavení měřitelných cílů politiky soudržnosti, pro některé priority by mohlo být proplacení prostředků ze strany EU členskému státu podmíněno naplněním stanovených objektivně ověřitelných cílů; návrh, aby hlavní indikátory (*core indicators*) byly v následujícím programovém období závazné, resp. povinné.
- Zavést diskuzi na vysoké politické úrovni o efektivitě politiky soudržnosti a pokroku v naplňování cílů - tj. posílit strategickou dimenzi politiky soudržnosti, a to na úrovni Rady pro všeobecné záležitosti při Evropské komisi i na úrovni Evropského parlamentu.
- Zvýšit koherenci a koordinaci mezi sektorovými politikami na EU úrovni a národních úrovních - nezbytné již při formulaci nových cílů politik EU (jak politiky soudržnosti, tak i ostatních politik) brát v potaz jejich regionální dopady a specifické podmínky jednotlivých regionů.
- Provést razantní kroky vedoucí k zjednodušení, zefektivnění a zvýšení transparentnosti řídicích a kontrolních systémů - zavést Jednotný strategický rámec (*Single Strategic Framework*) s cílem poskytnout jednotné strategické nastavení pro všechny fondy Společenství pod jednotným řízením, přičemž tento rámec by měl být explicitně navázán na novou Strategii EU 2020; přistoupit ke sjednocení různých finančních nástrojů EU (např. přesun 3. a 4. prioritní osy ERDF a Iniciativy Leader do politiky soudržnosti, zvážit možnosti sloučení ERDF a Fondu soudržnosti); harmonizovat pravidla oprávněných výdajů napříč různými finančními nástroji, zavést princip „akceptovatelné riziko chyby“ (*tolerable risk of error*) diferenciovaně pro různé oblasti politiky; diferencovat přístup k finančnímu řízení a kontrolám; rozšířit možnosti nárokovat výdaje prostřednictvím paušálních výdajů; návrh na změnu finančního uzavírání programů až po 9 letech - návrh možnosti provádět interim uzavření například každé dva roky; dále návrh, aby proplácení finančních prostředků bylo odstartováno na základě odhadu předpokládaných plateb na národní úrovni členského státu, nikoliv na základě deklarace výdajů vzniklých na straně příjemců; úprava pravidla *decommitment* (např. diferenciacce podle typů intervencí); důraz na využití PPP schémat.

2.1.9 Souhrn dosavadních debat o budoucí podobě politiky soudržnosti na úrovni EU

Z provedené analýzy dokumentů a dosavadních vstupů obsahové povahy do diskuzí o budoucí architektuře politiky soudržnosti EU po roce 2013 je zřejmé, že dosud nebyl zveřejněn žádný oficiální návrh ze strany Evropské komise, která je za design této politiky zodpovědná (tabulka 1 podává stručný přehled analyzovaných vstupů s jejich stručnou charakteristikou). V průběhu dosavadního španělského předsednictví se k problematice budoucnosti kohezní politiky uskutečnila dvě neformální setkání ministrů pro regionální politiku a územní plánování v Zaragoze (únor 2010) a Malaze (březen 2010). Ani na jedné z těchto ministeriád však nebyl přijat žádný oficiální „politický“ dokument. Jediným oficiálním politickým dokumentem k budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2013 úrovni EU prozatím zůstává komuniké ministrů pro regionální politiku a územní plánování z Mariánských lázní.

Strategie EU 2020 by měla představovat základní strategický dokument podpory socioekonomického rozvoje na území EU a její věcná náplň tak bude do značné míry formovat mantinely pro budoucí podobu kohezní politiky. Oficiální schválení tohoto strategického dokumentu Evropskou komisí se očekává v červnu 2010.

Dosud jediný ucelený návrh na reformu architektury politiky soudržnosti představila Barcova zpráva, nicméně i tento dokument neprezentuje žádné oficiální stanovisko unijních orgánů. Není tak v současné době k dispozici žádný oficiální závazný podklad, podle kterého by bylo možné predikovat budoucí nastavení kohezní politiky EU. Přesto však lze monitoring dosavadních diskuzí v této oblasti považovat za přínosný, neboť i z neoficiálních vstupů lze do jisté míry odvozovat možné pravděpodobné modely nastavení politiky soudržnosti EU. Ústecký kraj tak může využít výhody včasného zahájení přípravy na nové programové období a zavčas přijmout adekvátní opatření reflektující některé navrhované změny v kohezní politice (viz kapitola 5).

Tabulka 1: Indikativní přehled dosavadních hlavních vstupů do debaty o podobě politiky soudržnosti po roce 2013

Vstup do debaty		Druh vstupu	Hlavní charakteristika
červenec 2008	D. Hübnerová	projev tehdejší komisařky pro regionální politiku	<ul style="list-style-type: none"> důraz na regionální a lokální úroveň veřejné správy včlenění územní soudržnosti do politického rozhodování, územní partnerství subregionální a nadregionální spolupráce důraz na výkon a výsledky politiky soudržnosti

podzim 2008	Zelená kniha o územní soudržnosti	diskusní dokument Evropské komise a jeho veřejná konzultace	<ul style="list-style-type: none"> • unijní politiky řeší problémy tří typů regionů se specifickými geografickými podmínkami • přeshraniční spolupráce (zejména v regionech bývalé železné opony) • územní dopady „ostatních“ unijních politik • koordinace regionální politiky se sektorovými politikami
konec 2008	Regiony 2020	analýza Evropské komise	<ul style="list-style-type: none"> • index „zranitelnosti“ regionů EU (vzhledem k vybraným hlavním výzvam Evropy) • územně uzpůsobené veřejné intervence
polovina 2009	Šestá kohezní zpráva o pokroku ekonomické a sociální koheze	analýza regionálních rozdílů socioekon. trendů a rozdílů v oblasti inovací (Evropská komise)	<ul style="list-style-type: none"> • analytický podklad • nezávazná doporučení pro regiony Cíle Konvergence
duben 2009	Komuniké z neformálního setkání ministrů pro regionální politiku a územní rozvoj členských zemí EU v Mariánských Lázních	neformální setkání a společné komuniké (oficiální politický dokument)	<ul style="list-style-type: none"> • velká různorodost názorů mezi členskými státy na jednotlivé aspekty reformy politiky soudržnosti • shoda na potřebě zjednodušení celé politiky soudržnosti a nutnosti provázat tuto politiku s politikami sektorovými • politika soudržnosti by měla být soustředěna na méně prosperující regiony a měla by být realizována na celém území EU
duben 2009	D. Hübnerová	<i>reflection paper</i> tehdejší komisařky pro regionální politiku	<ul style="list-style-type: none"> • mobilizace regionálního a lokálního vnitřního potenciálu a podpora konkurenceschopnosti • zvýšení zacílení intervencí • posílení územní spolupráce • integrované řešení Nových výzev • zlepšení koordinace mezi politikou soudržnosti a sektorovými politikami na národních úrovních i úrovni EU • zjednodušení implementace politiky soudržnosti

<p style="text-align: center;">konec dubna 2009</p>	<p>Barcova zpráva</p>	<p>nezávislá expertíza s uceleným návrhem na reformu politiky soudržnosti</p>	<ul style="list-style-type: none"> • operacionalizace celého návrhu pomocí 10 pilířů • zavedení územně-založeného (<i>place-based</i>) modelu jakožto konceptu zdůrazňujícího teritoriální přístup k řešení problémů • důraz na kvalitu institucí, která je hlavním faktorem efektivnosti a účinnosti politiky soudržnosti • koncentrace politiky soudržnosti na 3-4 klíčové priority (<i>core priorities</i>), které budou stanoveny na úrovni EU a bude na ně koncentrována rozhodující část finančních prostředků politiky soudržnosti (55-65 %) • nový smluvní vztah mezi Evropskou komisí a jednotlivými členskými státy - zavedení tzv. kontraktů na místo současných programových dokumentů • důraz na posílení role Evropské komise jako platformy „tvrdě“ vyjednávací s členskými státy, resp. regiony • vymezení dělicí linie mezi formami intervencí zaměřených primárně na zvyšování příjmu a na hospodářský růst a intervencemi zaměřenými na zmírnění nerovností a rozdílů (zejména sociálních a územních)
<p style="text-align: center;">listopad 2009</p>	<p>Strategie EU 2020</p>	<p>strategický dokument Evropské komise (pracovní verze) a jeho veřejná konzultace</p>	<ul style="list-style-type: none"> • nástupnická vize EU po Obnovené lisabonské strategii • hledání nových zdrojů ekonomického rozvoje a konkurenceschopnosti • představení klíčových tematických priorit EU do roku 2020 - znalosti, inovace a šetrné a efektivní využívání přírodních zdrojů, ekologizace hospodářství, sociálně-inkluzivní společnost

prosinec 2009	P. Samecki	<i>orientation paper</i> tehdejšího komisaře pro regionální politiku	<ul style="list-style-type: none"> • shrnutí hlavních bodů předchozích debat o budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2013 • posílení vzdělanostní a znalostní základny, jako nezbytný předpoklad pro úspěšný růst • vytvoření podmínky pro ekologizaci a konektivitu hospodářství • podpora zaměstnanosti a sociální soudržnosti
---------------	------------	--	---

Pozn.: hlavní charakteristiky jednotlivých vstupů jsou nutně na tomto místě zjednodušené, více viz příslušné kapitoly.

Zdroj: vlastní zpracování za použití literatury uvedené v seznamu literatury.

2.2 Předpokládané tematické a územní zacílení politiky soudržnosti EU po roce 2013

2.2.1 Relativní velikost politiky soudržnosti EU a územní zaměření

Diskuze o reformě politiky soudržnosti je nutně spjata s několika základními dilematy, resp. strategickými volbami nastavení jejích parametrů. Za jednu z klíčových otázek lze považovat relativní významnost politiky soudržnosti z pohledu celkové politiky EU, resp. relativní finanční velikost kohezní politiky (viz kapitola 2.3).

Z vyjádření ve veřejných konzultacích k revizi rozpočtu EU, konzultacích k Zelené knize o územní soudržnosti či konzultacích k budoucnosti kohezní politiky je zřejmé, že některé členské státy jsou alespoň prozatím spíše pro koncentraci finančních zdrojů politiky soudržnosti na nejméně socioekonomicky rozvinuté regiony v hospodářsky nejvíce zaostávajících zemích (např. Dánsko, podobně také Švédsko - koncentrace podpory do regionů s největší „potřebou“). Velká Británie či Nizozemsko pak navrhuje, aby prostředky strukturálních fondů byly z ekonomicky bohatších členských států postupně stahovány (tzv. *phasing out*). Zřetelným cílem tohoto přístupu je však snaha o výrazné snížení finančních prostředků směřujících na politiku soudržnosti EU.

Na druhé straně například Německo zdůrazňuje nezbytnost podporovat socioekonomicky slabé regiony bez ohledu na celkovou vyspělost daného státu, tedy je pro zachování *all region* přístupu v politice soudržnosti EU. V podobném duchu se zatím vyjadřuje například také Itálie, Finsko, Španělsko a většina nových členských států.²⁶ Diskuze se rovněž vede ohledně otázky, zda by měla být upřednostněna konvergence na úrovni jednotlivých členských států EU, což by znamenalo zacílení prostředků na relativně socioekonomicky chudé země, či by měl být důraz kladen na konvergenci na úrovni jednotlivých regionů napříč členskými státy. V tom případě by finanční prostředky měly být koncentrovány do relativně hospodářsky nejslabších regionů EU bez ohledu na celkovou ekonomickou vyspělost státu.

²⁶ Bachtler J., Mendez C., Wislade F. (2009): Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate. EoRPA Paper 09/06 prepared for the 30th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, October 4-6, 2009. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. 60 p.

Z hlediska politické průchodnosti je pravděpodobné, že stávající systém podpory všech regionů EU bude zachován (viz také návrh v Barcově zprávě). Nicméně někteří experti upozorňují na současný problematický aspekt Cíle 2 Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, který disponuje relativně malým objemem finančních zdrojů určených touto cestou ekonomicky vyspělým regionům. Tato skutečnost snižuje možnost dosáhnout výraznějších měřitelných efektů.²⁷ Bude tak jistě nezbytné do budoucna zajistit výraznější přidanou hodnotu podpory v rámci Cíle 2 (bude-li zachován), například změnou strategického zaměření. Ze strany Kypru se objevil mimo jiné návrh, aby budoucí ekvivalent Cíle 2 byl způsobilý pouze pro regiony dosahující 75-100 % průměrného HDP/obyvatele EU. Regiony hospodářsky úspěšnější by mohly čerpat prostředky z Cíle 2 pouze v případě řešení závažných strukturálních problémů.

Kritéria vymezení způsobilých regionů

Dosavadní debata naznačuje, že dosud užívaný hlavní indikátor pro vymezení způsobilých regionů, tj. HDP na obyvatele v paritě kupní síly, bude nejspíše zachován, ačkoliv se objevují hlasy zdůrazňující potřebu zohlednit při vymezování způsobilých regionů pro politiku soudržnosti po roce 2013 také indikátory jiné, indikátory zohledňující potenciální dopad Nových výzev či ukazatele lépe zohledňující celkovou kvalitu života v daném území. Současně z vyjádření některých členských států (např. Dánsko, Německo, Česká republika) vyplývá, že nebudou podporovat posuzování způsobilosti regionů pro finanční podporu v rámci politiky soudržnosti na základě „čistě“ geografických parametrů (tj. paralela pro diskutované funkční makroregiony). Jinými slovy například fyzicko-geografické faktory by podle názoru zmíněných států neměly mít podstatný vliv na způsobilost regionů pro podporu z fondů politiky soudržnosti EU, neboť se promítají do socioekonomické úspěšnosti daného území, a tedy indikátory hospodářské výkonnosti fyzicko-geografické podmíněnosti jednotlivých regionů zohledňují.

Rovněž se zdá být prozatím pravděpodobné, že hranice 75 % průměrné hodnoty EU pro určení regionů s nejvyšší mírou podpory bude spíše zachována. Nicméně objevují se různé návrhy, jak ošetřit nastavení způsobilosti u regionů:

- (i) postižených náhlou ztrátou nároku na podporu v důsledku překročení hranice 75 % průměru HDP/obyvatele v EU;
- (ii) překračujících uvedenou hranici jen velice těsně.

Navrhovány jsou různé varianty tzv. *phasing out* regionů (např. Německo), či mechanismy postupného poklesu intenzity podpory (Česká republika) například prostřednictvím diferenciované míry nezbytného kofinancování²⁸ s tím, že nejvyšší míru kofinancování by mohly nárokovat regiony Cíle Konvergence ekonomicky nejméně vyspělé a nejnižší pak regiony těsně pod kritickou hranicí 75 % unijního průměru HDP/obyv.²⁹ Jinou možností je vytvořit přechodnou skupinu regionů (tzv. tranzitní regiony - viz Barcova zpráva), překračujících hranici 75 % EU průměru HDP/obyvatele, ale

²⁷ Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. Urbanismus a územní rozvoj, r. 12, č. 5, s. 1-5.

²⁸ Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. Urbanismus a územní rozvoj, r. 12, č. 5, s. 1-5.

²⁹ Samecki nicméně navrhuje, aby míra kofinancování ze strany EU byla vztažena k HDP v paritě kupní síly jednotlivých členských zemí.

unijního průměru nedosahujících (příp. stanovení hranice např. na úroveň 90 %), a plynule odstupňovat intenzitu podpory například na základě výše HDP/obyvatele. Tato skupina tranzitních regionů by tak dosáhla na podporu nižší než regiony z Cíle 1, ale vyšší než regiony z Cíle 2.

Je pravděpodobné, že k vytvoření nějaké skupiny přechodných regionů dojde a naznačují to i slova nového komisaře pro regionální politiku J. Hahna: „*There is the need to address the issue of regions in the range of 75-90% of EU GDP per head (maybe with special help, at least to ameliorate the sudden impact of the 75% threshold on financial receipts)*“.

Územní priority a otázka NUTS 2 regionů

Z pohledu možných územních priorit politiky soudržnosti po roce 2013 podle typů území (např. městské prostředí, venkovský prostor, pohraniční regiony či funkční regiony) dosud panuje spíše neurčitost, zda nějaký z typů území bude pro kohezní politiku EU zvolen jako prioritní, či zda nebude spíše pokračovat současná praxe, tj. podpora všech typů území. Již z kapitoly 2.1 je zřejmé, že vyzdvihována je úloha přeshraniční spolupráce, v Barcově zprávě (viz kapitole 2.1.5) je zas důraz kladen na funkční makroregiony, ale i mikroregionální struktury přesahující administrativní dělení regionů.

Barcovou zprávou jsou regiony úrovně NUTS 2 považovány za základní kameny pro vymezení způsobilosti regionů pro finanční podporu v rámci politiky soudržnosti. Nicméně navržena je rovněž možnost určité modifikace na úrovni národních států, tedy rozhodnutí o územní alokaci/koncentraci v rámci regionů NUTS 2, které by se mělo stát nedílnou součástí kontraktu mezi členskou zemí a Evropskou komisí. Potažmo tedy se zde objevuje potencionální prostor pro případný zájem regionu soudržnosti Severozápad o vnitřní rozdělení na dva samostatné kraje a pravděpodobně asi i oddělenou správu dohodnutého objemu finančních zdrojů. Je však nezbytné předeslat, že se jedná pouze o implicitní odvození této možnosti (konkrétní podmínky na úrovni EU nejsou v současnosti známy) a nelze je považovat za definitivně v budoucnu proveditelné.

2.2.2 Cíle politiky soudržnosti EU a tematické priority

Prozatím lze hovořit o značné obecnosti, resp. obšírnosti návrhů na tematické priority příští finanční perspektivy EU a potažmo i politiky soudržnosti po roce 2013. Snížení ekonomických a sociálních rozdílů mezi jednotlivými částmi EU, Lisabonské cíle a Nové výzvy jsou členskými státy nejčastěji uváděny jako základní kameny možného zacílení kohezní politiky. Nicméně některé ze zemí i nezávislí experti upozorňují na nebezpečí stanovení přílišného počtu priorit a cílů, které by mohlo implikovat nereálnost jejich naplnění. Velká šíře tematického záběru je však do značné míry problém i současného nastavení politiky soudržnosti EU.

Barcova zpráva prosazuje výběr 3-4 jádrových priorit z následujících témat: inovace, klimatické změny, migrace, děti, dovednosti/schopnosti a demografické stárnutí. Vedle toho stojí v současnosti poslední konzultace k rozpočtu EU naznačující velkou obšírnost potenciálně financovatelných sfér ze společného rozpočtu po roce 2013 (viz kapitola 2.3). Teprve následující měsíce ukáží, zda a jaké tematické priority budou pro politiku soudržnosti zvoleny a zda budou definovány na úrovni EU (tj. společně pro všechny země, resp. regiony) nebo na úrovni národních států, či dokonce na úrovni způsobilých regionů. Jelikož shoda na velmi omezeném počtu tematických priorit na úrovni celé EU z důvodu politické průchodnosti je velmi nepravděpodobná, varianta výběru omezeného počtu

tematických priorit na úrovni států, příp. regionů je nasnadě. Tento model by umožnil jakousi flexibilní koncentraci³⁰ na ty priority, které jsou z pohledu potřeb daného státu nejrelevantnější. Vedle toho však bude nutné zaručit koncentraci na priority, které jsou rovněž v zájmu EU. Proto se jeví jako jedno z dalších možných řešení výběr priorit členskými státy z určitého „menu“ poskytnutého EU.³¹ Nicméně bude zásadní, aby toto „menu“ nabídlo pouze omezený počet tematických priorit, dostatečně konkrétních, a nikoliv období současných výčtů oprávněných sfér v příslušných nařízeních Evropské komise k jednotlivým fondům politiky soudržnosti EU.

S vysokou pravděpodobností lze však očekávat, že významnou roli mezi cíli, resp. tematickými prioritami bude hrát podpora výzkumu a vývoje.³² Důraz bude rovněž dáván na podporu znevýhodněných, resp. marginalizovaných skupin obyvatelstva.

Jednou z dalších navrhovaných možností je zahrnout mezi cíle politiky soudržnosti po roce 2013 také reakci na Nové výzvy, a to v případě shody, že Nové výzvy představují společný zájem členských států EU. Nicméně je nutné předeslat, že pokud se tomu tak stane, hrozí nebezpečí dalšího rozšíření cílů politiky soudržnosti. Nevyhnutelné by tak bylo navýšit celkový rozpočet politiky soudržnosti, neboť pouhé přidání Nových výzev by vedlo k ještě problematičtějšímu prokazování efektů této politiky. Navíc je oprávněné očekávat požadavek některých zemí snížit na úkor Nových výzev prostředky věnované na podporu „tradičních“ cílů kohezní politiky.

2.2.3 Zvažované institucionální aspekty politiky soudržnosti EU

Příprava budoucího programového období kohezní politiky v současné chvíli není v tak pokročilém stádiu, aby bylo možné nabídnout seznam subjektů, které budou uznány jako způsobilé pro podporu ze strukturálních fondů, či uvést změny, o kterých se z pohledu tohoto aspektu kohezní politiky uvažuje. Lze pouze podtrhnout, že v průběhu dosavadních debat je důraz kladen na regionální a lokální aktéry, kteří by měli v novém programovém období sehrát daleko významnější úlohu při přípravě, realizaci a naplňování cílů politiky soudržnosti EU. Podporována je rovněž myšlenka nových forem lokální a regionální spolupráce, a je proto možné očekávat rozšíření možnosti oprávněných subjektů pro podporu ze strukturálních fondů. Obdobně se v současné chvíli nelze vyjádřit k otázce uvažovaných změn v oblasti veřejné podpory.

Za institucionální aspekt zacílení politiky soudržnosti lze nicméně považovat snahu o koordinaci a koherenci této politiky s ostatními sektorovými politikami EU a sektorovými politikami členských států jako jednu z cest ke zvýšení efektivity kohezní politiky. Konkrétní návrhy, či dokonce prověřené možnosti z praxe jak této koordinace dosáhnout, jsou však výjimečné.

³⁰ Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. Urbanismus a územní rozvoj, r. 12, č. 5, s. 1-5.

³¹ Jungwiertová L., Macešková M. (2010): Thematic Paper on the Reform of EU Cohesion Policy. Prepared for the IQ Net Spring Conference in Brussels in May 2010. University of Strathclyde, European Policies Research Centre.

³² V této souvislosti je vhodné uvést, že některé členské země upozorňují na nezbytnost brát do úvahy regionální dopady podpory excelence (a to nejen v oblasti výzkumu a vývoje).

Podporu PPP projektů a intervence financované prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství budou pravděpodobně v novém období protežovány, neboť bude nezbytné hledat alternativy k intervencím výlučně financovaných z veřejných zdrojů ze zřejmého důvodu tlaku na snižování veřejných výdajů, resp. deficitu veřejných financí.

Pokud bude přijat nový metodický pohled na evaluaci intervencí podpořených politikou soudržnosti EU, tj. postup zohledňující potřeby evaluace již při tvorbě programů/intervencí (*prospective impact evaluation*), bude nutné toto novum reflektovat také již v návrzích projektů. Nepochybně se tak opět zvýší tlak na kvalitativní schopnosti žadatelů projekt úspěšně připravit.

Nejvýraznější návrh na změnu v institucionálním zajištění implementace EU přinesla Barcova zpráva, a to ustanovení Rady pro kohezní politiku, která by mimo jiné měla v kompetenci posuzovat Národní kontrakty (viz kapitola 2.1.5 a příloha 1). Ty by samy o sobě spolu s dalšími „novými“ strategickými dokumenty (např. Evropský strategický rozvojový rámec) představovaly velice významnou změnu v institucionálním rámci politiky soudržnosti na úrovni EU. Dalším nově navrhovaným článkem je tzv. *Place-based Policy Group*, která by měla koordinovat přípravu navrhovaného Evropského strategického rozvojového rámce (viz kapitola 2.1.5 a příloha 1).

Předneseny byly také návrhy na ustanovení specializovaných jednotek v rámci DG REGIO na podporu institucionální kapacity pro implementaci kohezní politiky v členských státech, což by mimo jiné mělo směřovat k posílení „poradní a strategické“ role Evropské komise vůči členským státům (a k radikálnímu snížení počtu nejrůznějších metodických pokynů, doporučených postupů atd. a šíření best practices).

Prozatím všeobecně kladně přijímaný je návrh vztahující se k nastavení pravidla N+2, resp. N+3 tak, aby bylo uplatňováno na úrovni celého státu, nikoliv na úrovni jednotlivých operačních programů. Důvodem je neodrazovat řídicí orgány v členských státech od podpory inovativních forem intervencí a projektů, a nebylo tak upřednostňováno prosté vyčerpání finančních prostředků na úkor kvality projektů.

2.3 Finanční rámec politiky soudržnosti EU po roce 2013

2.3.1 Finanční perspektiva 2014-2020 ve světle revize rozpočtu 2008/2009

Pro určení finančního rámce politiky soudržnosti v příštím programovém období a finanční alokace pro Českou republiku a potažmo Ústecký kraj je zcela zásadní znalost definitivní podoby sedmiletého finančního rámce 2014-2020, který předurčuje jednotlivé roční rozpočty EU a finanční možnosti jednotlivých unijních politik. Na konci první poloviny roku 2010 by Evropská komise měla zveřejnit tzv. Bílou knihu s návrhy na hlavní priority nového finančního rámce, které budou následně podrobeny jistě bouřlivé politické debatě. Na základě výsledků této politické diskuze pak vznikne konkrétní návrh finančního rámce 2014-2020, jehož podoba by měla být známa až v první polovině roku 2011.

V současné chvíli proto nelze na úrovni EU stanovit objem finančních prostředků určených v příštím programovém období na politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU stejně ani jako jeho relativní velikost vůči celkovému rozpočtu EU pro období 2014-2020. **Není proto v současnosti**

možné určit, jaká bude pro nadcházející programové období finanční alokace z rozpočtu EU na jednotlivé unijní politiky pro Českou republiku, resp. Ústecký kraj.

Odrasovým můstkem pro hlubší debatu a nastavení finančního rámce 2014-2020 bude nepochybně již ukončená *revize rozpočtu EU 2008/2009*. Ta byla započata v září 2007 veřejným sdělením Evropské komise³³ s tím, že struktura rozpočtu nereflektuje politické cíle EU ani politické priority. Jinými slovy byla indikována potřeba zvýšit výdaje v oblasti životního prostředí, energetiky a konkurenceschopnosti, ve sféře výzkumu a znalostí. Na druhé straně byla Evropskou komisí stanovena nezbytnost snížit či přesměrovat finanční prostředky Společné zemědělské politiky na podporu rozvoje venkovského prostoru. Dále byla na počátku revize rozpočtu EU zdůrazněna nutnost zásadním způsobem reformovat vlastní příjmy rozpočtu EU (např. zvážit zavedení speciální unijní daně, zrušit veškeré korekční mechanismy či posoudit zavedení mechanismu, kterým by bylo možné posuzovat „čistou finanční“ pozici jednotlivých členských států vůči rozpočtu EU).

K uvedenému veřejnému sdělení k revizi rozpočtu EU se vyjádřily v průběhu veřejných konzultací (listopad 2007 - první polovina 2008) národní vlády všech členských států a celá řada dalších vládních, privátních subjektů i zástupců neziskového sektoru.³⁴ Prozatím závěrečné hodnocení revize rozpočtu proběhlo v listopadu 2008 v rámci mezinárodní konference „Reforma rozpočtu, změna Evropy“ za účasti mimo jiné vrcholných představitelů Evropské komise, a dále v rámci zpracování hodnotící zprávy Evropské komise, shrnující návrhy k reformě rozpočtu získané ve veřejných konzultacích.³⁵

Za hlavní závěry procedury revize rozpočtu 2008/2009 lze považovat:

- (i) shodu na potřebě radikální reformy rozpočtu;
- (ii) shodu na nezbytnosti posílit financování výzev globalizace, tj. prioritou rozpočtu by mělo být financování činností zvyšujících konkurenceschopnost, aktivit ve sféře životního prostředí, energetiky a bezpečnosti;
- (iii) shodu na potřebě spravedlivého a transparentního mechanismu příjmů rozpočtu EU.

Podle názoru Evropské komise by reforma rozpočtu EU měla sledovat 5 základních principů:

- 1) EU musí financovat aktivity, které vytváří **vysokou evropskou přidanou hodnotu** (*European added value*), za které by podle názoru Komise měly být považovány výdaje splňující tyto podmínky:
 - (i) Relevance politiky, resp. stanovenou míru, s níž výdaje řeší klíčové politické výzvy Evropy (např. na základě Lisabonské smlouvy).
 - (ii) Stanovenou míru subsidiarity, tj. posouzení, zda daný výdaj, resp. aktivitu není vhodnější financovat, resp. realizovat z úrovně jednotlivých členských států, příp. regionů.

³³ European Commission (2007): Reforming the Budget, Changing Europe: A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, Communication from the Commission, Brussels, SEC(2007) 1188, 12.9.2007.

³⁴ Viz http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

³⁵ European Commission (2008): Consultation report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, Working document prepared by the Secretariat-General and DG Budget, Brussels, SEC (2008) 2739, 3.1. 2008.

- (iii) Určitý stupeň proporcionality, tj. financování aktivit pouze do míry nezbytně nutné k dosažení stanovených cílů.
- 2) Rozpočet musí být **zaměřen na klíčové priority**, resp. koncentrován na omezený počet prioritních os. Komisi byly navrženy:
- (i) Udržitelný růst a pracovní příležitosti (zajistit naplnění lisabonského cíle věnováním z veřejných zdrojů 3 % HND do oblasti výzkumu; podpora celoživotního vzdělávání, mobility pracovní síly).
 - (ii) Klima a energetika.
 - (iii) Globální Evropa (bezpečnost, boj proti chudobě, řízená migrace, spolupráce s nečlenskými státy).
- 3) Ačkoliv záměrem víceletého finančního rámce je především určitá stabilita financování stanovených priorit, **rozpočet** musí zároveň umožňovat **flexibilní** a rychlou adaptaci na neočekávané události (např. ekonomická krize, živelná pohroma) pomocí například flexibilních nástrojů - speciálních fondů či finančních rezerv.
- 4) Rozpočet musí umožnit **zjednodušení implementace politik a efektivnější využití zdrojů** (v letošním roce bude mj. zahájena pravidelná tříletá revize finanční regulace, kterou lze považovat za zřejmou příležitost pro zjednodušení finančních pravidel a racionalizace hospodaření; objevily se úvahy o možné diferenciaci administrativních a kontrolních požadavků například podle finanční velikosti projektů či typů příjemců či návrh na ustanovení základny pro proplácení náhrady výdajů EU deklarované platby členských států než deklarované výdaje ze strany příjemců).
- 5) **Potlačit zájmy o „čistou finanční bilanci“** jednotlivých států a odstranit **korekční mechanismy** vlastních příjmů rozpočtu, resp. nastavit rozpočet tak, aby byl **spravedlivý a solidární**.

V souvislosti s potřebou zásadní reformy společného rozpočtu EU lze v oblasti rozpočtování, tj. přípravy rozpočtu EU, identifikovat několik klíčových aspektů, kterým je v současnosti věnována zvýšená pozornost.

- Tlak na řešení *juste retour* problému (tj. snahy každého členského státu zajistit si skrze unijní rozpočet co nejlepší „čistou finanční pozici“) a to prosazením dvoustupňového rozpočtového modelu a tím uvolněním diskuzí o celkovém financování EU z pohledu redistribuce - tedy zjednodušeně řečeno z pohledu „nakolik který stát do systému financování rozpočtu EU přispívá a kolik z rozpočtu získává“. Navrhováno je také rozdělení výdajů rozpočtu do tří základních kapitol podle základních funkcí hospodářské politiky: (i) redistribuční (výdaje na politiku soudržnosti a SZP), (ii) alokační (ostatní politiky EU) a (iii) stabilizační (kapitálové výdaje EU).
- Nežádoucím důsledkem *juste retour* přístupu je tendence jednotlivých států preferovat finanční nástroje s geograficky předem alokovanými zdroji, namísto nástrojů zaručujících vyšší přidanou hodnotu i efektivitu vynaložených zdrojů. Je proto pravděpodobné, že snahou Evropské komise bude tyto instrumenty eliminovat.
- Návrh na zavedení společné evropské daně (*a European tax*) s cílem posílit vlastní příjmy rozpočtu EU. Tento návrh nemá prozatím mezi členskými státy velkou podporu a ČR rovněž patří k zemím, jež se proti návrhu razantně staví. Jako návrhy pro potenciální společné

zdanění na úrovni EU jsou uváděny daň ze spotřeby elektrické energie, daň z finančních transakcí na evropských burzách cenných papírů či letecká daň³⁶.

- Tlak na zrušení veškerých korekčních mechanismů včetně britského rabatu. Systém korekcí je složitý a jejich opodstatnění je založeno spíše na subjektivních důvodech dotčených států, za sporné jsou rovněž považovány výpočty „zisků a výhod“ z výdajů EU.
- Z důvodu ambiciózních cílů EU (mj. v oblasti bezpečnosti, justice atd.) se jeví jako nevyhnutelné posílit společné finanční zdroje. Z některých zainteresovaných kruhů proto sílí tlak na zvýšení celkového rozpočtu EU.³⁷

V tomto kontextu by tak reforma financování EU měla zahrnovat 4 hlavní prvky:

- 1) Zjednodušení příspěvků členských států - zejména v souvislosti s příspěvky z DPH.
- 2) Nové vlastní příjmy získaných na základě společně řízených politik - např. emisní povolenky, daně v oblasti letectví či finančních transakcí.
- 3) Postupná eliminace všech mechanismů oprav.
- 4) „Balíčkový“ přístup k nastavování výdajů z rozpočtu EU.

Akcentované tematické zaměření rozpočtu EU

- Věda, výzkum, inovace - špičkový základní výzkum, mezioborový výzkum, nanotechnologie, mobilita výzkumníků a vědců, energetické technologie, spolupráce veřejného a soukromého sektoru - aplikovaný výzkum, zlepšení řízení výzkumu a inovací.
- Jedním s důsledků stárnutí populace bude rostoucí potřeba služeb v oblasti zdravotnictví a sociální péče - tato tzv. „bílá“ pracovní místa mají spolu se „zelenými“ pracovními místy (v oblasti ŽP) velký potenciál růstu.
- Velký důraz na přeshraniční spolupráci.
- Obnovitelné zdroje energie, adaptační technologie.
- Podpora rozvoje venkovského prostoru (diverzifikace ekonomických aktivit a PP, rozvoj venkova, stabilizace obyvatel).
- Důraz na kvalitní dopravní a komunikační systémy v evropském měřítku.
- Bezpečnostní rizika.
- Důraz na strukturální změny a vytváření sítí.

Zdůrazňované nezbytné procesní změny

- Zlepšení evaluačních mechanismů.
- Systém odměňování nejúspěšnějších programů, naplňující nejlépe stanovené cíle.
- Nový přístup k výdajům na konkurenceschopnost - mobilizace lokálních aktérů (viz analogie *s place-based approach*).
- Začleňování priorit v oblasti klimatu do existujících politik EU.

³⁶ Blíže viz Alves R. H., Afonso O. (2009): The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources. *Intereconomics*, May/June 2009, s. 177-184.

³⁷ Alves R. H., Afonso O. (2009) op. cit.

- Nezbytné zajistit synergické efekty různých politik EU, regionální dopady unijních politik a politik členských států. Důraz je také kladen na nezbytnost řešit koordinaci politik na různých úrovních vládnutí.
- Modernizace výdajů na zemědělství a jejich snížení.
- Společný přístup k migrační politice.
- Aplikace nástrojů finančního inženýrství.

Pro ilustraci nejposlednějšího přístupu Evropské komise k unijnímu rozpočtu lze uvést, že na konci dubna 2010 Evropská komise představila návrh rozpočtu EU pro rok 2011 ve výši 142,6 miliard EUR. Než vstoupí v platnost, musí jej schválit Rada EU (očekává se v červnu 2010) a Evropský parlament (říjen/listopad 2010). Hlavní rozpočtové kapitoly jsou navrženy následovně:

- Udržitelný růst - celkem navrženo 64,4 mld. EUR
 - z toho na Konkurenceschopnost 13,4 mld. EUR a na Soudržnost 51 mld. EUR
- Zachování a hospodaření s přírodními zdroji - celkem navrženo 59,5 mld. EUR
 - z toho na Přímé platby a intervence na trhu 43,7 mld. EUR a na Rozvoj venkova, životní prostředí a rybolov 15,8 mld. EUR
- Občanství, svoboda, bezpečnost, spravedlnost - celkem navrženo 1,8 mld. EUR
- Evropská unie jako globální hráč - celkem navrženo 8,6 mld. EUR
- Administrativní náklady - celkem navrženo 8,3 mld. EUR

2.3.2 Předpokládaná skladba operačních programů a strukturálních fondů

Obdobně jako u některých předchozích bodů studie, současný stav přípravy příštího programového období na úrovni EU neumožňuje otázku předpokládané skladby strukturálních fondů zodpovědět. Lze pouze konstatovat, že Evropská komise bude v rámci politiky soudržnosti silně podporovat regionální přístup (resp. územně-zaměřené přístupy), a lze proto v současnosti očekávat, že regiony/kraje budou vůči národní úrovni v dobré vyjednávací pozici o nastavení poměru mezi sektorovými a regionálními operačními programy. Nicméně, prozatím to vypadá, že rozhodující slovo pro určení poměru mezi sektorovými (resp. národními) a regionálními operačními programy bude mít každý členský stát v rámci kontraktu s Evropskou komisí. Musí však samozřejmě zvolenou variantu řádně zdůvodnit.

Z hlediska předpokládané skladby jednotlivých strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, je prozatím možné zdůraznit, že celá dosavadní debata o novém nastavení kohezní politiky tlačí na výrazné zjednodušení systému finančních nástrojů. Objevují se zejména návrhy na sloučení některých fondů - od varianty přesunu 3. a 4. prioritní osy ERDF pod gesci kohezní politiky (resp. ERDF), přes návrh sloučit ERDF a ESF, až po extrémní variantu sloučit všechny fondy včetně Fondu soudržnosti do jednoho finančního nástroje.

Z české strany vzešel návrh na otevření možnosti z Fondu soudržnosti financovat nejen dopravní a environmentální infrastrukturu celostátního významu, ale rovněž špičkovou infrastrukturu vědecko-výzkumnou³⁸. To by umožnilo hospodářsky méně vyspělým státům EU zafinancovat důležité

³⁸ Viz Bachtler J. (2009): Zpráva o konferenci. In: Neformální jednání ministrů zodpovědných za místní rozvoj, Mariánské Lázně 22-24.4.2009. Sborník. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, s. 51-59. Dostupné na:

startovací projekty v této sféře v nejméně úspěšných metropolitních regionech, které již nyní často nesplňují způsobilost pro podporu z Cíle 1 (v příštím období se bude jistě týkat daleko většího počtu členských zemí) a které přitom mají největší potenciál zmenšit propastné zaostávání v oblasti vědy a výzkumu za evropskými leadry.³⁹

Z pohledu České republiky pak lze předpokládat, že v případě přijetí výše uvedeného námětu by část finančních prostředků, které dnes směřují na dopravní a environmentální infrastrukturu převážně do regionů hospodářsky slabších, byla přesměrována do metropolitní oblasti Prahy, případně Brna.

Jedním z dalších návrhů, který se váže k předpokládané skladbě jednotlivých strukturálních fondů je návrh Barcovy zprávy na „novátorské územně-zaměřené intervence“ (*innovative territorial actions*). Pro každou ze tří vymezených skupin regionů pro intervence v rámci politiky soudržnosti (tj. „zaostávající“ regiony, „nezaostávající“ regiony, regiony územní spolupráce - viz příloha 1) by měla být vymezena malá část prostředků na inovativní/novátorské formy intervencí „územně-zaměřené“ politiky, naplňující jádrové priority. Nemělo by to však být méně než 0,1 % celkového rozpočtu politiky soudržnosti (odpovídá 350 mil. euro v současném období). Tyto inovativní/novátorské formy intervencí by měly být navrženy Evropskou komisí za spolupráce celé řady DGs s cílem inkorporovat do jednotlivých intervencí myšlenky napříč různými sektory (*cross-sectoral thinking*). Plánuje se rozdělování finančních prostředků bez nároku na určitou národní alokaci, ale na bázi celounijní soutěže návrhů projektů.

2.3.3 Předpokládaná finanční alokace podle typů regionů

Jak již bylo uvedeno, panuje víceméně shoda, že by podpora v rámci kohezní politiky po roce 2013 měla směřovat do hospodářsky nejchudších zemí a regionů EU, a podpořena by tak měla být konvergence na úrovni EU. Nicméně zároveň existují návrhy, aby se podpory dostalo rovněž konvergenci na úrovni jednotlivých států (tj. snižování meziregionálních rozdílů uvnitř států). Obě tyto varianty lze charakterizovat jako varianty upřednostňující využití finančních zdrojů politiky soudržnosti jako „napomáhající“ finanční podpory. Vedle toho však je jednoznačně důraz kladen na výrazné zvýšení efektivity politiky soudržnosti, zaměření se na skutečnou přidanou hodnotu a vynalézání nových zdrojů tak, aby namohly k zvýšení konkurenceschopnosti EU na mezinárodní scéně. Z tohoto pohledu pak prosazované priority v oblasti výzkumu a vývoje, inovací, špičkových technologií a tlak na efektivitu vynaložených zdrojů finanční toky politiky soudržnosti implicitně nasměrovává do regionů vyspělejších, kde je spíše zaručena absorpční kapacita ve zmíněných oblastech a i vyšší ekonomická návratnost. O těchto prostředcích lze hovořit jako o financích „prorůstových“.

Budoucí poměr mezi „napomáhajícími“ a „prorůstovými“ finančními prostředky ze strukturálních fondů však v současné chvíli určit nelze.

Jedním z konkrétních námětů, který by v budoucnu mohl významněji přispět k vyšší alokaci finančních zdrojů jako „napomáhající“, je návrh na diferencovanou míru povinného národního kofinancování podle relativního HDP a zároveň podle jádrových priorit.

www.mmr.cz/Ceske-predsednictvi-v-Rade-EU-2009/Dokumenty-ke-stazeni/FileList/sbornik_Ministeriada_Marianske-Lazne

³⁹ Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. *Urbanismus a územní rozvoj*, r. 12, č. 5, s. 1-5.

2.4 Shrnutí podmínek na evropské úrovni

V posledních třech letech byl proveden značný počet nejrůznějších evaluačních studií, analýz i uspořádána plejáda workshopů a diskusních konferencí, které se věnovaly nejrůznějším aspektům politiky soudržnosti. Pro další debatu o budoucím nastavení politiky soudržnosti je podstatné zejména, že:

- (i) dosavadní proces konvergence, tedy snižování disparit mezi členskými zeměmi a mezi vyspělými a hospodářsky slabými regiony byl pomalý;
- (ii) kvalita intervencí strukturálních fondů může být ohrožena nedostatečnou pozorností věnovanou institucionální kapacitě (ve smyslu kvantitativním, ale především ve smyslu kvalitativním) a zvyšující se časovou náročností na finanční řízení, kontrolu a audit;
- (iii) závěry studií a evaluací vztahujících se k důkazům o efektivitě vynaložených finančních prostředků jsou velmi vyčerpávající;
- (iv) ozývají se kritické hlasy, zda by současná podoba politiky soudržnosti měla být zachována i do budoucna, a to především s ohledem na zastavení podpory pro regiony Cíle Konvergence v ekonomicky bohatších státech⁴⁰.

Doposud nejvýznamnější vstupy do mezinárodní debaty o budoucí podobě politiky soudržnosti včetně jejich základní charakteristiky podává kapitola 2.1.9. Nyní budou proto shrnuta již pouze základní vybraná dilemata budoucího nastavení kohezní politiky. Za ty lze považovat:

- Bude zachováno stávající „tradiční“ tematické zaměření politiky soudržnosti nebo dojde k rozšíření podporovaných sfér o sofistikovanější typy intervencí, například zahrnutím Nových výzev pro Evropu?
- Budou podporovány všechny regiony EU nebo pouze ty socioekonomicky nejzaostalejší?
- Bude hospodářská zaostalost regionů posuzována na úrovni EU nebo na úrovni jednotlivých členských států?
- Na základě kterých kritérií bude posuzována způsobilost regionů na podporu ze strukturálních fondů v rámci politiky soudržnosti? Bude zachován stávající hlavní indikátor EU průměr HDP v paritě kupní síly přepočtené na 1 obyvatele? Budou mezi kritéria způsobilosti zahrnuty také specifické fyzicko-geografické charakteristiky regionů (např. horské, ostrovní, pobřežní regiony)?
- Jaká hospodářská úroveň vyspělosti regionu bude opravňovat pro nejvyšší míru podpory v rámci politiky soudržnosti? Bude zachována stávající hranice 75 % průměru EU HDP v PPS/obyvatele? Bude ustanoven určitý přechodný typ regionů?
- Budou definovány společné tematické priority pro všechny členské země? Na které úrovni budou případně stanoveny?
- Jaký bude finanční objem na politiku soudržnosti EU?
- Jak budou transformovány finanční nástroje kohezní politiky EU? Dojde k rozšíření tematické způsobilosti intervencí financovatelných z Fondu soudržnosti?

⁴⁰ Bachtler J., Mendez C., Wislade F. (2009): Challenges, Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate. EoRPA Paper 09/06 prepared for the 30th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, October 4-6, 2009. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. 60 p.

- Stanou se makroregionální strategie nástrojem politiky soudržnosti EU?

Jednoznačné odpovědi na tento výčet v zásadě koncepčních otázek spojených s nastavením kohezní politiky nelze v současné chvíli podat. Jejich alespoň částečné zodpovězení lze předpokládat na podzim roku 2010, kdy by měl být Evropskou komisí zveřejněn konkrétní návrh architektury kohezní politiky po roce 2013 v Páté kohezní zprávě. Zároveň lze očekávat oficiální vklad Evropské komise o směřování nastavení politiky soudržnosti EU po roce 2013 v rámci revize rozpočtu v červenci 2010 a následně v rámci přípravy finanční perspektivy na další programové období.

V současné chvíli proto nelze ani na úrovni EU stanovit objem finančních prostředků určených v příštím programovém období na politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU stejně ani jako jeho relativní velikost vůči celkovému rozpočtu EU pro období 2014-2020. Není proto v současnosti ani možné určit, jaká bude pro nadcházející programové období finanční alokace z rozpočtu EU na jednotlivé unijní politiky pro Českou republiku, resp. Ústecký kraj.

Na základě do nynějška dostupných materiálů lze shrnout, že předpokládané akcentované tematické zaměření unijního rozpočtu po roce 2013 bude následující:

- Oblast vědy, výzkum a inovací.
- Důsledky stárnutí populace - podpora služeb v oblasti zdravotnictví a sociální péče.
- Přeshraniční spolupráce.
- Obnovitelné zdroje energie, adaptační technologie.
- Rozvoj venkovského prostoru.
- Dopravní a komunikační systémy celoevropského významu.
- Řešení bezpečnostních rizik.

Z hlediska tematických oblastí v budoucnu podporovaných v rámci politiky soudržnosti lze prozatím hovořit o značné obecnosti, resp. obširnosti návrhů. Snížení ekonomických a sociálních rozdílů mezi jednotlivými regiony EU, Lisabonské cíle a Nové výzvy jsou členskými státy nejčastěji uváděny jako základní kameny možného zacílení kohezní politiky.

3. Vývoj a stav přípravy ČR na programové období 2014 - 2020 politiky soudržnosti EU na národní úrovni

Následující kapitola nejprve podává informace o dosavadním institucionálním zajištění přípravy České republiky na programové období kohezní politiky 2014-2020 a přehled o stávajících oficiálních rámcových pozicích České republiky k nejvýznamnějším dokumentům z evropské úrovně s relevancí pro debatu o budoucí architektuře politiky soudržnosti po roce 2013. Tato část tedy přináší shrnutí hlavních aktivit národní úrovně ČR v dosavadních přípravách nového programového období politiky soudržnosti (tj. zejména Rámcová pozice ČR k revizi rozpočtu EU, Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU, Rámcová pozice ČR ke Strategii EU 2020, Rámcová pozice ČR k makroregionálním strategiím a další expertní dokumenty a činnosti). V závěru je pak kapitola zaměřena na diskuzi vybraných stávajících návrhů na změny v nastavení politiky soudržnosti a implikace, v případě jejich prosazení, pro Ústecký kraj.

Reforma politiky soudržnosti EU byla jedním z hlavních témat českého předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2009. Z tohoto titulu pak byla realizována celá řada akcí podněcujících debatu o podobě této druhé nejvýznamnější společné unijní politiky po roce 2013. Jednalo se zejména o již uvedenou odbornou konferenci v Praze, neformální setkání ministrů pro regionální politiku v Mariánských Lázních (viz kapitola 2.1.4), ale také aktivity krajů v rámci Dnů českých regionů v Bruselu (např. uspořádání odborných konferencí „Kohezní politika 2014+“ a „Perspektivy přeshraniční spolupráce v Evropě“). Česká republika zastoupená MMR byla a je rovněž poměrně aktivní ve vyjadřování se k různým relevantním dokumentům z unijní úrovně (např. k Zelené knize o územní soudržnosti, v rámci procesu zjednodušování implementace kohezní politiky atd.). Od října 2009 se pak strukturací a operacionalizací debaty v ČR o podobě politiky soudržnosti po roce 2013 intenzivně zabývají relevantní složky MMR. Snahou přitom je, aby se do této debaty nezapojovaly pouze útvary centrální úrovně veřejné správy, ale aby významnou úlohu v této diskuzi zaujaly také zástupci regionální úrovně veřejné správy, tj. krajů.

Základním oficiálním pozičním dokumentem České republiky k budoucí podobě politiky soudržnosti je „Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU“⁴¹ (dále Rámcová pozice), resp. jeho v současnosti poslední třetí aktualizace z října 2009. Předchozí dvě verze byly vypracovány postupně během roku 2008. Další aktualizace byla původně plánována na červen 2010 s cílem předložit ji ještě během španělského předsednictví, nicméně vládou byl schválen její odklad na podzim 2010 z důvodu odkládání debaty o revizi rozpočtu ze strany Evropské komise a možnému zpoždění zveřejnění 5. Kohezní zprávy.

3.1 Institucionální zajištění přípravy na nové programové období

Problematika budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2013 je hlavní agendou **Odboru pro evropské záležitosti Ministerstva pro místní rozvoj**, resp. jeho Oddělení kohezní politiky, které se považuje za „vizionáře“ obsahové a věcné náplně debat o budoucnosti politiky soudržnosti vedené

⁴¹ Ministerstvo pro místní rozvoj (2009): Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU. Verze 2009 - schválena vládou dne 5. října 2009. 13 s.

Ministerstvem pro místní rozvoj k postupně přicházejícím podkladům zejména z úrovně EU a aktuálně projednávaných relevantních materiálů směřujících na projednání vlády. Přípravuje tak například Rámcové pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky, komunikuje svou agendu s ostatními resorty (zejména Ministerstvem financí a Ministerstvem zemědělství) a dalšími subjekty (Úřadem vlády, Asociací krajů ČR, Svazem měst a obcí ČR atd.) či iniciuje expertní semináře k budoucnosti politiky soudržnosti (např. na konci března 2010 uskutečněný seminář za účasti F. Barcy, autora nezávislé zprávy o reformě politiky soudržnosti vypracované na žádost Evropské komise, a dalších expertů z českých institucí).

Odbor pro evropské záležitosti monitoruje diskuze odehrávající se na evropské úrovni, a to zejména v rámci **Pracovní skupiny na vysoké úrovni při Evropské komisi** (tzv. *High Level Group*) ustanovené s cílem vytvořit formální platformu pro výměnu názorů v debatě o budoucí architektuře politiky soudržnosti mezi Evropskou Komisí a členskými státy. Zástupci jednotlivých zemí jsou zváni Evropskou komisí, přičemž tito zástupci nevyjadřují oficiální stanovisko dané země, ale poskytují informace v rámci své odborné erudice a kontextu daného členského státu.⁴² Evropská komise tak chce monitorovat názory odborníků, kteří se pravděpodobně budou podílet na přípravě nadcházejícího programového období v jednotlivých zemích a orientovat se v názorovém směřování na budoucnost kohezní politiky v jednotlivých členských státech. Evropská komise tak prostřednictvím Pracovní skupiny na vysoké úrovni sbírá podněty pro v současnosti připravovanou 5. Kohezní zprávu.

Vedle činností výše zmíněné Pracovní skupiny na vysoké úrovni MMR monitoruje také aktivity a přípravu na debatu o budoucí architektuře kohezní politiky Evropského parlamentu, resp. **Výboru REGI**. Snahou je kontinuálně informovat české zástupce o pozicích ČR tak, aby je v momentu zveřejnění oficiálních návrhů mohli účinně prosazovat v rámci jednotlivých frakcí. MMR rovněž vyvíjí aktivitu prostřednictvím **Výboru regionů**, resp. monitoruje názory jednotlivých členských zemí na různé aspekty možné podoby architektury kohezní politiky po roce 2013. Role Výboru regionů je však v rozhodovacím procesu „pouze“ konzultační.

Vedle Ministerstva pro místní rozvoj je do přípravy na nové programové období zapojeno **Ministerstvo financí** (MF) prostřednictvím agendy revize rozpočtu EU, resp. přípravy finanční perspektivy 2014-2020. Ministerstvo financí tak připravuje podklady pro pozici ČR k návrhu revize rozpočtu EU (viz kapitola 3.7.2). Následující revize rozpočtu EU by měla být uveřejněna Evropskou komisí v červenci 2010.⁴³ Zároveň jsou v gesci toho resortu otázky spojené s finančními toky, kontrolou atd. Do diskuzí je zapojen rovněž **Útvar ministra pro Evropské záležitosti Úřadu vlády** (ÚMEZ) jako gestor celkové koordinace záležitostí souvisejících s EU za ČR, který víceméně pomáhá nalézt kompromis mezi názory Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí. V současné chvíli není platforma pro debatu mezi těmito třemi institucemi formalizována, jde především o jednání na pracovních skupinách, kontakt v rámci meziresortních připomínkových řízení či na různých seminářích/konferencích, které k tématice budoucnosti politiky soudržnosti pořádá především MMR.

⁴² Za Českou republiku se jednání účastní D. Braun a D. Grabmüllerová (duben 2010).

⁴³ Ačkoliv v říjnu 2009 z Evropské komise „unikl“ dokument s návrhem na revizi rozpočtu EU, nelze v žádném případě tento materiál považovat za oficiální (ač může do určité míry indikovat směry v uvažování na úrovni Evropské komise) a zaujímat k němu oficiální stanoviska.

Na podzim 2009 byla založena **Meziregionální poradní skupina MMR pro budoucnost kohezní politiky** s cílem zajistit tok informací ze strany MMR ke krajům o tom, jakým způsobem se diskuze o podobě kohezní politiky po roce 2013 vyvíjí na EU úrovni, jaká jsou nová či novelizovaná nařízení a jaké dopady tyto změny přináší pro ČR. Zároveň ministerstvo zástupce krajů informuje o v tomto směru vyvíjených svých aktivitách, v případě potřeby jsou přizváni zástupci resortu MF či ÚMEZ. V neposlední řadě MMR při těchto setkání s kraji v současné době koordinuje zadání a zpracování 14 analýz potřeb krajů, jejichž záměrem je pomocí přístupu *bottom-up* vydefinovat tematické potřeby ČR pro politiku soudržnosti po roce 2013. MMR chce s kraji sdílet jejich pohled, zkušenosti a potřeby území a následně je zahrnout do Rámcové pozice ČR. Zároveň tato víceméně neformální platforma slouží k vyjasňování názorů mezi MMR a kraji tak, aby při dalších jednání za účasti dalších resortů a partnerů vystupovaly jednotně. Meziregionální poradní skupina MMR pro budoucnost kohezní politiky je prozatím svolávána přibližně 4krát ročně.

Vedle této struktury řízené a zřízené z popudu MMR funguje **Resortní koordinační skupina pro strukturální opatření**, v níž jsou kraje zastoupeny prostřednictvím Asociace krajů ČR (zastoupeny jsou rovněž všechny resorty, Svaz měst a obcí ČR, socioekonomičtí partneři). Tato skupina de facto vytváří na MMR paralelní formální národní platformu pro debatu o veškeré činnosti Rady pro strukturální opatření při Úřadu vlády. V současné době, kdy ještě není známo oficiální vyjádření Evropské komise k revizi rozpočtu EU ani oficiální návrh k politice soudržnosti pro období 2014-2020, Resortní koordinační skupina diskutuje například změny obecného nařízení EU, změny v ERDF, marginalizované skupiny obyvatel, změny v sektoru bydlení atp. V momentu, kdy budou oficiální návrhy ze strany EU institucí uveřejněny, stane se tato struktura formální platformou pro tříbení názorů uvnitř ČR k jednotlivým dílčím návrhům i formování ucelených oficiálních pozic ČR.

V současné době se o vytvoření nových struktur na národní úrovni pro přípravu na nové programové období neuvažuje. Jejich vytvoření lze předpokládat až v době započetí procesu hodnocení programů současného období a přípravy série nových programových dokumentů, případně již v době, kdy budou Evropskou komisí oficiálně zveřejněny návrhy revize rozpočtu 2009 a návrh architektury politiky soudržnosti po roce 2013. Nicméně zodpovědné oddělení MMR (tj. oddělení kohezní politiky) průběžně vytváří expertní skupinu odborníků jak z centrální, regionální (resp. krajské) tak místní úrovně s cílem přizvat k jednomu diskusnímu stolu experty, kteří jsou schopni fundovaně diskutovat o možném budoucím směřování kohezní politiky a nutných krocích. Přestože se jedná (prozatím) pouze o neformální aktivity, je žádoucí, aby relevantní pracovníci Ústeckého krajského úřadu byli o vývoji těchto diskuzí informováni, resp. je sledovali.

Je vhodné rovněž uvést, že v rámci vnitřní organizace MMR došlo k oddělení agendy implementace kohezní politiky 2007-2013 a agendy budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2013 tak, že druhá uvedená oblast přešla ze sekce náměstka pro regionální a kohezní politiku. Problematika implementace současného období, reprezentovaná především Národním orgánem pro koordinaci zůstala v gesci 1. náměstka ministra (stav duben 2010). Prozatím se oddělení těchto dvou úzce spjatých agend neprojevovalo závažnějšími problémy v komunikaci a koordinaci ani uvnitř MMR ani při vnějším kontaktu s ostatními institucemi. Odboru pro evropské záležitosti je při formování vize ČR na budoucí podobu politiky soudržnosti velmi otevřený k nezbytným podnětům a zkušenostem s každodenní implementací současných programů, která je však v gesci Národního orgánu pro koordinaci NSRR.

Co se týče aktivního přístupu k doposud vyvíjeným činnostem MMR v otázkách budoucího nastavení politiky soudržnosti a připomínkování materiálů, nejvíce se prozatím zapojuje z pochopitelných důvodů Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo financí. V případě ostatních resortů i krajů se o danou problematiku zajímají spíše jednotlivci a žádné dotazování na formální úrovni ani příprava oficiálních pozic na jednotlivých resortech prozatím neprobíhá. MMR usiluje o zamezení živelného vzniku různých rámcových pozic k budoucnosti kohezní politiky z popudu jednotlivých ministerstev, resp. řídicích orgánů současných programů.

Pro profilaci společného postoje a koordinovaný postup jednotlivých krajů v přípravě na nové programové období byla při Asociaci krajů ČR **ustanovena pracovní skupina zástupců krajů pro přípravu nového programového období**. Nicméně tato pracovní skupina prozatím nevyvíjí žádnou činnost, resp. nezačala ještě vůbec pracovat. Z formálního hlediska je tedy institucionální struktura pro společné prosazování zájmů krajů připravena.

3.2 Odhad budoucích potřeb ČR v kontextu budoucích tematických priorit ČR pro politiku soudržnosti po roce 2013

Pro stanovení pozice ČR k současným návrhům jednotlivých aspektů budoucí architektury politiky soudržnosti je nezbytná výchozí analýza odhadu budoucích „potřeb“ ČR. Ty byly prozatím shrnuty v Rámcové pozici, nicméně vyplývají zejména z několika strategicko-koncepčních materiálů⁴⁴ vypracovaných a schválených především v minulých dvou letech. Jedná se zejména o:

- Národní politiku výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009-2015, schválenou vládou v červnu 2009;
- Politiku územního rozvoje 2008, schválenou vládou v červenci 2009;
- Strategii udržitelného rozvoje ČR⁴⁵, jejíž aktualizace byla vládou schválena v lednu 2010.

Poslední koncepční dokument výrazně nadresortního charakteru by pak měl představovat zastřešující materiál pro všechny koncepční dokumenty v ČR. Jeho cílem je napomoci vzájemné provázanosti cílů, intervencí a politik realizovaných v gesci stávajících sektorových strategií. **Strategie udržitelného rozvoje ČR** proto definuje základní principy udržitelného rozvoje (resp. stanovit vizi udržitelného rozvoje v ČR), nezbytné respektovat při tvorbě všech navazujících strategií a koncepčních dokumentů, tj. i strategického směřování politiky soudržnosti. Bude tak vhodné při přípravě na budoucí programové období v Ústeckém kraji (resp. z pozice krajů obecně) věnovat zvýšenou pozornost koherenci navrhovaných cílů a směrů podpory s touto Strategií, stejně jako bude nutné příští programové dokumenty, resp. strategie připravené pro účely politiky

⁴⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj (2009): Informativní příloha k Rámcové pozici ČR k budoucnosti kohezní politiky EU. Verze 2009 - schválena vládou dne 5. října 2009. 55 s.

⁴⁵ Strategie udržitelného rozvoje ČR 2009. Materiál připravený ministerstvem životního prostředí a schválený vládou ČR. 82 s. Dostupný na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/sur/\\$FILE/OPZP-SRUR_CR-20100111.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/sur/$FILE/OPZP-SRUR_CR-20100111.pdf).

soudržnosti vypracovat se zvýšeným důrazem na principy kvalitního strategického přístupu. Uvedená strategie staví na nezbytnosti zajistit prosperitu české společnosti vzájemnou vyvážeností 3 pilířů udržitelného rozvoje, a to v oblasti ekonomické, sociální a environmentální. Operalizovány jsou pomocí následujících pěti prioritních os:

- Prioritní osa 1: Společnost, člověk a zdraví - se věnuje problematice podmínek pro zdravý život člověka, vytváření harmonické společnosti a demografickému vývoji. Důraz je kladen na mezigenerační a rodinnou soudržnost.
- Prioritní osa 2: Ekonomika a inovace - vymezuje základní strategický rámec pro rozvoj ekonomiky jako neoddělitelného pilíře udržitelného rozvoje ČR, s důrazem na stabilní růst znalostní a post-industriální ekonomiky snižující energetickou a materiálovou náročnost hospodářství.
- Prioritní osa 3: Rozvoj území - vychází ze skutečnosti, že veškerý rozvoj je realizován v určitém území. Klíčovým prvkem pro udržitelný rozvoj v území je odpovědný přístup k územnímu plánování a jeho důsledné uskutečňování. Tím budou naplněny požadavky na územní soudržnost i kvalitu života v území.
- Prioritní osa 4: Krajina, ekosystémy a biodiverzita - se soustředí na péči o krajinu jako základního předpokladu pro ochranu druhové biodiverzity. Dotýká se nejen odpovědného hospodaření v zemědělství a lesnictví, ale i otázek adaptace na změnu klimatu.
- Prioritní osa 5: Stabilní a bezpečná společnost - určuje strategický rámec v oblasti společenského uspořádání. Nastiňuje základní principy efektivního fungování státu, veřejné správy a rozvoje občanského sektoru. Neopomíjí ani připravenost na bezpečnostní hrozby a posilování mezinárodních vazeb.⁴⁶

Rámcová pozice klade důraz na nezbytný přechod ke kvalitativně založené konkurenceschopnosti, s využitím maximální aktivizace domácích vnitřních zdrojů pro vytváření znalostní ekonomiky a to prostřednictvím investic do vědy, výzkumu, vzdělání s akcentem na výstavbu a zušlechtnění stávajících vědecko-výzkumných infrastruktur v regionech. Nevyhnutelná bude podpora adaptability, flexibility, mobility (profesní i geografické). Stěžejní zaměření politiky soudržnosti by tak mělo na základě oficiálních stanovisek sledovat:

- (i) zvýšení dopravní dostupnosti v regionech;
- (ii) podporu výzkumu a inovací;
- (iii) podporu podnikání a zaměstnanosti;
- (iv) podporu rozvoje lidských zdrojů a větší flexibilitu trhu práce;
- (v) intervence v oblasti bydlení.

Rámcová pozice pak shrnuje odhad budoucích potřeb následovně⁴⁷:

⁴⁶ Zdroj: <http://www.mzp.cz/cz/sur>.

⁴⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj (2009): Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU. Verze 2009 - schválena vládou dne 5. října 2009. 13 s.

- pokračovat v propojování infrastruktury (tj. zlepšení, silniční, železniční, letecké a popř. i lodní dopravy, dále zajistit obecní/městskou infrastrukturu - čistírny odpadních vod, kanalizace, odpadu, ochrana životního prostředí a další - mělo by se jednat zejména o tzv. „tvrdé“ infrastrukturní projekty);
- zajistit výstavbu chybějících propojení v rámci ploch a koridorů dopravní technické infrastruktury, realizovaných v návaznosti na další nástroje veřejné správy a v návaznosti na potřeby jednotlivých resortů a krajů, při respektování republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území;
- vytvářet nové pracovní příležitosti - politika zaměstnanosti;
- propojení obchodu a investic mezi jednotlivými regiony (kraji a mikroregiony);
- zajistit inovace a nové technologie na základě spolupráce mezi univerzitami navzájem, mezi univerzitami a vědecko-výzkumnými institucemi, mezi akademickou, veřejnou a podnikatelskou sférou, mezi aktéry v soukromé podnikatelské sféře apod., včetně výměny vzájemných informací a *know-how*; proces celoživotního vzdělávání;
- zajištění potřeb v oblasti bydlení, zejména pro znevýhodněné skupiny domácností, jako předpokladu zvýšení mobility a udržení sociální soudržnosti; pokračování v energeticky úsporných opatřeních v domovním fondu;
- zvýšení dostupnosti služeb obecního zájmu - v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a v sociální oblasti;
- síťování měst a venkovských oblastí (*networking*), včetně koncentrace a koordinace nástrojů politik zabývajících se rozvojem území s cílem zvýšení synergie vzájemných vazeb mezi městy a venkovem;
- rozvoj *e-governmentu* a informatiky;
- podpora konkurenceschopnosti regionů ČR.

Je tedy zřejmé, že obsahové priority ČR pro politiku soudržnosti po roce 2013 jsou prozatím značně obecné. Ani expertíza vypracovaná na popud MMR (zveřejněna v březnu 2010) a diskutující budoucnost kohezní politiky EU v kontextu potřeb ČR (viz kapitola 3.7.1)⁴⁸ jednoznačně nevytyčuje tematické oblasti, na které by politika soudržnosti EU po roce 2013 měla být vzhledem k potřebám ČR zaměřena. Spíše tato analýza poukazuje na stěžejní myšlenkové proudy celé diskuze (z hlediska témat zejména (i) postlisabonské cíle, resp. strategii Evropa 2020, (ii) inovace, vědu, výzkum, (iii) životní prostředí a klima, ale také z pohledu možností Jednotného vnitřního trhu a Paktu stability) a implicitně tak vymezuje mantinely pro potencionální priority ČR.

Nepochybně tak bude probíhat postupná konkretizace obsahových priorit ČR pro politiku soudržnosti pro období 2014+ a prozatím se jeví, že kraje budou mít příležitost v této specifikaci témat hrát významnou úlohu, a to zejména díky ustanovené Mezuregionální poradní skupiny MMR pro budoucnost kohezní politiky. Nicméně je otázkou, jaký postoj k formování priorit Česka zaujme nová politická reprezentace po parlamentních volbách v květnu 2010.

⁴⁸ Zahradník P. (2010): Česká republika a budoucnost Kohezní politiky Evropské unie. Expertíza zpracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 60 s.

3.3 Pozice Česka k revizi rozpočtu EU 2008/2009

Na základě oficiálního příspěvku České republiky k revizi rozpočtu EU z června 2008⁴⁹ je možné shrnout, že:

- ČR je pro zachování stávající relativní výše rozpočtu EU;
- ČR bude prosazovat přesun výdajů EU na politiky, které mají největší potenciál přispívat k dosažení strategických cílů EU;
- ČR vyjádřila souhlas s revizí rozpočtu na základě principů navržených Evropskou komisí, přičemž zdůrazňuje:
 - (1) financovat aktivity s přidanou hodnotou, které zajišťují vyšší efekt, pokud jsou implementovány z úrovně EU a nikoliv z úrovně národních států či nižší;
 - (2) použít „pouze“ přiměřené financování k dosažení stanovených cílů a zároveň zvážit aplikaci i jiných než ryze finančních nástrojů, např. de/regulace, zjednodušení, koordinace politik či spolupráce a sdílení dobrých praktik;
 - (3) respektovat základní principy EU - spravedlnost, solidaritu a rovné zacházení při přerozdělování finančních prostředků na úrovni EU, které musí být založeno na jednotných a objektivních kritériích, bez ohledu na předchozí výši alokace či datu přistoupení k EU;
 - (4) nezbytnost zjednodušit prováděcí pravidla a kontroly efektivity výdajů EU.

Dále je vhodné ve stručnosti shrnout dosavadní oficiální pozici ČR k úpravě strategického zaměření hlavních politik EU, neboť od té se nepochybně odvíjí stanovisko ČR k výdajovým prioritám z rozpočtu EU.

❖ Pozice ČR k politice soudržnosti

- Politika soudržnosti by měla být hlavním nástrojem pro snižování rozdílů mezi členskými státy.
- Proto ČR bude prosazovat koncentraci finanční podpory do méně vyspělých členských států a jejich méně vyspělých regionů.
- Z hlediska ČR je proto **prioritou podpora konvergence mezi členskými státy**.
- Cílem bude prosadit větší důraz na programy územní spolupráce, zejména přeshraniční a meziregionální.
- Akcentace nezbytné synergie politiky soudržnosti s ostatními politikami EU (např. rozvojem venkova, politikou výzkumu a vývoje) tak, aby se jednotlivé politiky navzájem doplňovaly a nedocházelo ke kontradikci cílů.

❖ Pozice ČR k politice pro růst a konkurenceschopnost

⁴⁹ Vláda České republiky (2008): Contribution of the Czech Republic to the debate on EU budget review. 7 s. K dispozici: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080603_PGS_79.pdf.

- ČR bude klást důraz na hladké fungování vnitřního trhu, snižování administrativní, legislativní a finanční zátěže dopadající na podnikatele a podpora příznivého podnikatelského prostředí.
 - Prioritou pro ČR bude další prohlubování vnitřního trhu EU a jeho čtyř základních svobod.
 - Prioritou bude rovněž podpora zapojení ČR do nadnárodních sítí špičkového výzkumu, zajistit co nejvýhodnější mechanismus „přelévání“ efektů ze zapojení do spolupráce v rámci výzkumu a vývoje do národní ekonomiky.
 - Podpora budování transevropských (dopravních) sítí a zaměření podpory z rozpočtu EU na kohezní státy.
 - Důraz na podporu programů na podporu mobility studentů, učitelů a výzkumníků, celoživotního vzdělávání.
- ❖ **Pozice ČR ke Společné zemědělské politice**
- Prioritou ČR bude daleko větší tržní orientace této politiky, odstranění zbývajících cenových a kvótních protekcionistických opatření v obchodě se zemědělskou produkcí.
 - ČR prosazuje postupné snižování finančních prostředků věnovaných na tuto politiku, a to především na její první pilíř (tj. přímé platby), a spravedlivé rozdělování přímých plateb mezi všechny členské státy.
 - ČR striktně odmítá spolufinancování přímých plateb z národních zdrojů.
 - ČR bude zdůrazňovat větší podporu rozvoje venkova a zvyšování kvality života ve venkovských oblastech (např. diverzifikací ekonomických aktivit, podporou udržitelného rozvoje, ochranou životního prostředí a zachováním biodiverzity).
- ❖ **Pozice ČR k Novým výzvám**
- ČR prozatím zastává názor, že by odpovědnost za politickou reakci na nové výzvy měla zůstat na národní úrovni⁵⁰ s tím, že EU by měla podporovat strukturální reformy, které pomohou členským státům výzvám čelit efektivně.
 - ČR podporuje provádění migrační a azylové politiky na úrovni EU stejně jako odpovídající financování společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vytvoření dostatečných kapacit pro Evropskou službu vnější akce, budování stabilních vztahů se třetími zeměmi a rozvojovou pomoc.
- ❖ **Pozice ČR k nastavení příjmové strany rozpočtu EU**
- ČR zastává názor, že by pozornost měla být soustředěna na obsahovou stránku výdajových priorit a nikoliv na řešení příjmové a výdajové nerovnováhy rozpočtu EU z pohledu jednotlivých členských států.
 - ČR bude prosazovat odstranění všech korekcí na příjmové straně rozpočtu, zrušení příjmu z DPH.

⁵⁰ Nicméně někteří experti navrhuji inkorporaci nových výzev do politiky soudržnosti, s odpovídajícím nárůstem finančních zdrojů (viz např. Blažek J. (2009): Evoluce nebo revoluce? Několik návrhů pro budoucí podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013. Urbanismus a územní rozvoj, r. 8, č. 5, s. 1-5.)

- ČR nepodporuje relativní zvýšení rozpočtu nad současnou úroveň.
- ČR se bude snažit o zachování financování rozpočtu EU prostřednictvím tradičních vlastních zdrojů a nepodporuje zavedení jakékoliv formy společné unijní daně.

Přestože Ministerstvo financí ve spolupráci s Úřadem vlády již připravilo materiál⁵¹, který má poskytnout základní východiska pro oficiální pozici ČR k reformě celkového rozpočtu EU (viz kapitola 3.7.2), prozatím se jedná o pracovní materiál v procesu vypořádávání připomínek z meziresortního připomínkového řízení (stav duben 2010). Základními principy by pro reformu rozpočtu EU z pohledu ČR měly být obdobě jako při pozici k revizi rozpočtu EU 2008/2009:

- přidaná hodnota a subsidiarita;
- proporcionalita;
- respektování základních principů EU - solidarity, spravedlnosti a rovného zacházení;
- řádné finanční řízení v souladu s principem hospodárnosti, účinnosti a efektivity.

3.4 Pozice národní úrovně Česka k současným návrhům budoucí architektury politiky soudržnosti EU formulované na evropské úrovni

Následující text je zaměřen na **klíčová oficiální vyjádření ČR** k v současnosti navrhovaným změnám v politice soudržnosti podle jejich jednotlivých aspektů a vychází přitom především z Rámcové pozice.

❖ Pozice ČR k přidané hodnotě (*added value*) budoucí politiky soudržnosti

- z pohledu ČR je klíčovou přidanou hodnotou podpora méně vyspělých regionů a členských států EU, které nedisponují dostatečnými kapacitami, aby svůj rozvoj financovaly samy;
- umožňuje snižování meziregionálních rozdílů;
- ČR je nakloněna myšlence soustředit podporu na omezený počet priorit, ty by však měly být definovány na úrovni národní, nikoliv na úrovni EU. Pouze tak lze zohlednit specifické potřeby jednotlivých států, resp. regionů;
- ČR rovněž pokládá za výraznou přidanou hodnotu politiky soudržnosti některé principy její implementace (zejm. víceleté strategické a finanční řízení, podpora integrovaného přístupu, vzájemnou konkurenci předložených projektových žádostí a princip výběru těch nejlepších podle předem stanovených kritérií, důraz na výměnu zkušeností mezi jednotlivými aktéry a stupni implementace - tzv. „učící se instituce“).

❖ Pozice ČR k cílům politiky soudržnosti po roce 2013

⁵¹ Ministerstvo financí a Úřad vlády (březen 2010): Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU. Pracovní verze, 76 s.

- ČR je pro soustředění kohezní politiky na její primární cíl, tj. snižování zaostalosti méně vyspělých regionů, i v příštím programovém období;
- ČR bude proto podporovat posílení, příp. alespoň zachování, koncentrace zdrojů na stávající cíl Konvergence;
- Podporovat bude změření na ty prorůstové aktivity, které skutečně přispívají k územní konvergenci. Proto bude ČR usilovat o rozšíření způsobilých aktivit Fondu soudržnosti o vědecko-výzkumnou infrastrukturu;
- ČR nepodporuje vznik nových cílů zaměřených na řešení specifických problémů (např. nové výzvy, územní specifika), podporuje však zachování současné podpory územní spolupráce. ČR předpokládá, že iniciativy v oblasti makroregionálních strategií (např. Baltská) budou případně financovány z alokace na nadnárodní spolupráci v rámci evropské územní spolupráce;
- ČR se domnívá, že politika soudržnosti nesmí být chápána jako politika určená na dosažení lisabonských cílů, příp. cílu Strategie 2020 - může přispívat k jejich naplnění, nicméně základním cílem politiky soudržnosti musí zůstat zvyšování hospodářské a sociální koheze EU;
- ČR se domnívá, že z hlediska celkové dlouhodobé udržitelnosti by měla značný význam možnost z prostředků politiky soudržnosti financovat zásadní reformy a profesionalizaci veřejné správy, neboť efektivní a kvalitní instituce jsou nezbytným předpokladem adekvátního nakládání se veřejnými zdroji, potažmo tedy se zdroji kohezní politiky (výhrada ČR směřuje k současné praxi, kdy je možno vnitřně reformovat pouze složky veřejné správy přímo zapojené do implementace programů spolufinancovaných EU).

❖ **Pozice ČR k Novým výzvám**

- ČR zastává názor, že schopnost jednotlivých regionů, resp. států čelit Novým výzvám je přímo úměrná jejich ekonomické úrovni vyspělosti. Proto by indikátory měřící dopady Nových výzev neměly mít vliv na způsobilost financování ze zdrojů kohezní politiky a nadále by měla být způsobilost pro podporu určována pouze na základě stupně ekonomické vyspělosti.
- Budoucí intervence kohezní politiky mohou reflektovat Nové výzvy, nicméně primárně musí řešit hlavní cíl kohezní politiky, tj. snižování socioekonomických rozdílů mezi regiony.

❖ **Pozice ČR k územní soudržnosti**

- ČR se domnívá, že územní specifika se nemohou omezovat na specifika fyzickogeografická, specifika daná geografickou polohou (např. odlehlostí od ekonomických center).
- ČR se staví proti nárokování způsobilosti podpory v rámci politiky soudržnosti na základě územních specifik (vyjma zvláštních případů stanovených ve Smlouvě).

- ČR se zasazuje o neoddělování problematiky městských a venkovských oblastí a posilování polycentrické sídelní sítě, zároveň také bude klást značný důraz na integrovaný přístup k rozvoji územních celků a měst (tj. důraz na koordinaci aktivit, koncentraci zdrojů na řešení nejzávažnějších problémů a mobilizace endogenního potenciálu daného území).
 - Zájmem ČR bude podpora nápravy stavu zhoršeného životního prostředí velkých měst.
- ❖ **Pozice ČR k vybraným aspektům Barcovy zprávy**
- ČR je přesvědčena, že politika soudržnosti by se neměla odklonit od svého tradičního pojetí, tj. politiky zaměřené na podporu konvergence k rovnoměrné podpoře rozvoje všech regionů EU. ČR tedy prosazuje, aby byl zachován důraz na konvergenční pojetí politiky soudržnosti.
 - Z výše uvedeného bodu tak vyplývá, že ČR se prozatím staví rezervovaně k navrženému územně-orientovanému přístupu k řešení rozvoje území jako konceptu, který přináší nový pohled na opodstatnění vlastní existence kohezní politiky.
 - ČR rovněž není přesvědčena, že přechod od současné praxe programových dokumentů k praxi kontraktů (viz příloha 1) a závazkům členských států naplnit předem kvantitativně definované indikátory představuje v rámci reformy politiky soudržnosti krok správným směrem.
 - ČR se domnívá, že není možné vypracovat a aplikovat jednotný systém hodnocení územních dopadů na úrovni EU. Je přesvědčena, že se jedná o nástroj vhodný pro národní úroveň.
- ❖ **Pozice ČR ke kritériím způsobilosti**
- ČR podporuje zachování v současnosti užívaného kritéria způsobilosti pro Cíl Konvergence HDP v paritě kupní síly na obyvatele. Rovněž se zasazuje o další aplikaci HNP v paritě kupní síly jako kritéria pro způsobilost čerpání z Fondu soudržnosti.
 - ČR nebude iniciovat ani podporovat změny v dosavadních kritériích způsobilosti ani jejich výši (tj. zejména hranici 75 % průměrného HDP/obyvatele EU, resp. hranici 90 % průměrného HNP/obyvatele EU).
 - ČR je nicméně připravena podpořit systém podpory „přechodných regionů“, tedy odstupňovanou intenzitu podpory pro regiony, které překročí rozhodnou hranici 75 %.
- ❖ **Pozice ČR k vybraným návrhům směřujících k zjednodušení a efektivitě programového procesu a implementačního systému**
- ČR se bude zasazovat, aby při vyjednávání strategických dokumentů s Evropskou komisí byla pozornost soustředěna primárně na strategické části, nikoliv na jeho vybrané detaily a technické aspekty.
 - ČR bude trvat na intenzivní spolupráci Evropské komise, Evropského účetního dvora a národních orgánů ve fázi programování s cílem

systematické prevence nesrovnalostí, za pomoci včasné identifikace nejproblémovějších částí implementace.

- Omezení vydávání metodických pokynů, resp. doporučených postupů na úrovni Výboru pro koordinaci fondů.
- Zásadní zjednodušení a zkrácení auditu.
- Omezení požadavku Evropské komise na neplánované a dodatečné kontroly, zprávy, analýzy atp., vyhodnocení finanční náročnosti kontrolních mechanismů vzhledem k jejich efektivnosti.
- Iniciační diskuze o nastavení jednotného systému věcných ukazatelů implementace na úrovni EU.
- Snížení reportovací zátěže řídicích orgánů vůči Evropské komisi a definování přesného obsahu vybraných strategických zpráv v příslušných nařízeních.
- Zjednodušení procesu schvalování „velkých“ projektů, příp. zvýšení částky definující velký projekt, či celkové opuštění tohoto konceptu.
- Institucionalizace systematické a pravidelné výměny zkušeností a již fungujících postupů a procedur.
- Zjednodušení pravidel podporujících systémové aktivity na území celého státu bez ohledu na jejich působnost.
- Diferenciace míry spolufinancování pro méně vyspělé a vyspělejší regiony.

ČR si je vědoma, že tematická koncentrace kohezní politiky (na úrovni EU) je prakticky nevyhnutelná, nicméně ČR bude prosazovat takové nastavení, aby umožňovalo jednotlivým zemím, resp. regionům zvolit si mix intervencí, který bude nejlépe vyhovovat jejím potřebám a zvolené rozvojové strategii.

Z vyjádření MMR je zřejmé, že bude **prosazovat zachování podpory tradičních sfér** kohezní politiky (tj. infrastruktura, podnikání, lidské zdroje) pro vytvoření nezbytných podmínek pro konkurenceschopnost (R&D, inovace atp.).

MMR se zasazuje o to, aby v současné době, kdy není znám oficiální návrh náplně kohezní politiky, se ČR navenek nevymezovala k současným cílům a jejich případné transformaci v budoucnu, ani k finančním alokacím či struktuře koheze, a aby tato debata zůstala prozatím „pouze“ na úrovni mezi resorty, kraji a socioekonomickými partnery.

3.5 Pozice Česka ke Strategii EU 2020

Přirozeně i Česká republika zformulovala v rámci veřejné konzultace k pracovnímu dokumentu Strategie EU 2020 jako k v současnosti základnímu diskutovanému strategickému rozvojovému rámci Evropské unie pro další dekádu své oficiální stanovisko.⁵² Z pozice ČR na Strategii EU 2020 vyplývá, že:

⁵² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2009): Rámcová pozice ČR ke strategii EU 2020. Verze 8.12.2009, 8 s.

- ČR se staví proti případnému obsahovému rozšiřování Strategie EU 2020, neboť by to nutně vedlo k daleko obtížnější říditelnosti a naplnitelnosti strategie.
- ČR prosazuje udržení cíle „Růst a zaměstnanost“ z Lisabonské strategie i v rámci Strategie EU 2020.
- snaha o synergii politik by podle názoru ČR neměla vést k vnímání Strategie EU 2020 jako všeobjímající platformy jdoucí napříč všemi politikami.
- ČR se zasazuje o úzké propojení makroekonomických politik, strukturálních reforem a politik v oblasti zaměstnanosti prostřednictvím definování koherentních nástrojů a cílů se snahou co nejvíce využít synergických efektů.
- ČR věnuje zvýšenou pozornost cíli Růst a zaměstnanost a poskytuje návrh dílčích cílů (a. stabilní makroekonomické prostředí, b. plné využití potenciálu vnitřního trhu, c. přechod ke znalostní ekonomice, d. podpora zaměstnanosti a mobility pracovníků) a nástrojů pro jeho naplňování.
- ČR bude za všech okolností podporovat tzv. SMART cíl (tj. s - *specific*, cílené; m - *measurable*, měřitelné; a - *achievable*, dosažitelné; r - *realistic*, reálné; t - *timely*, aktuální a se stanoveným časovým rámcem pro plnění).
- ČR považuje za zásadní zefektivnění systému výměny dobrých zkušeností.
- ČR se zasazuje v rámci revize rozpočtu o navýšení finančních zdrojů alokovaných na posílení konkurenceschopnosti EU.

Z pohledu ČR může být kohezní politika jedním z nástrojů pro naplňování Strategie EU 2020, nicméně jejím základem musí zůstat snaha o podporu zvláště zaostalých regionů a států EU s cílem konvergence. Kohezní politika by tak neměla být podmíněna pouze prioritními cíli Strategie EU 2020.

Česká republika se rovněž vyjádřila k procedurálním nedostatkům dosavadní Obnovené lisabonské strategie s cílem vyhnout se jim v případě Strategie EU 2020 již v průběhu jejího nastavování. Jedná se například o nedostatečný důraz na střednědobý horizont plnění cílů, nedostatečnou koordinaci a komunikaci mezi pracovními orgány sektorových rad a výborů, příliš vysoká reportovací zátěž členských zemí, neefektivní a často ryze formální hodnocení zpráv, chybějící metodologie k hodnocení plnění Lisabonských cílů a vysoký počet integrovaných směrů. Nedostatkem současné strategie je rovněž velmi slabý pocit identifikace s agendou na straně jednotlivých členských zemí, ale i orgánů EU, což je důsledek přílišné obsáhlosti a nesrozumitelnosti formulované strategie.

3.6 Pozice Česka ke konceptu makroregionálních strategií

Jak již bylo uvedeno v kapitole 2.2, v posledních době vzniká v některých částech Evropy iniciativa vytvoření geografických celků zaštitěných rozvojem makroregionální strategií zaměřenou na společné řešení problémů (např. Strategie pro oblast Baltského moře, Dunajská strategie). Cílem makroregionálních strategií je vytvořit rámec pro spolupráci, která by vedla ke konkrétním odpovědím na výzvy, kterým makroregion čelí, a to v podobě projektů či provázanější spolupráce.

Jde tedy o průřezový nástroj pro lepší horizontální koordinaci, synergii existujících aktivit a efektivnější a integrované využití dostupných finančních nástrojů a fondů EU i dalších zdrojů.⁵³

Jelikož je koncept makroregionálních strategií diskutován a prosazován v přímé souvislosti s Cílem 3 Evropská územní spolupráce politiky soudržnosti a jelikož jsou na neformální úrovni zvažovány možnosti o možném přidělování finančních prostředků projektům financovaných z unijních zdrojů naplňujících makroregionální strategie, je nezbytné věnovat této problematice náležitou pozornost.

Jak z Rámcové pozice k budoucnosti kohezní politiky tak z Rámcové pozice k makroregionálním strategiím vyplývá, že ČR návrh na alokaci zdrojů z politiky soudržnosti na základě makroregionů nepodporuje⁵⁴. ČR vnímá makroregionální strategie jako politický nástroj a jednu z možných forem územní spolupráce, resp. jako nástroj pro lepší fungování EU a jejího vnitřního trhu a nikoliv jako jeden z hlavních nástrojů politiky soudržnosti. Ačkoliv role makroregionálních strategií a do značné míry i jejich budoucnost souvisí s debatou o budoucnosti politiky soudržnosti, makroregionální strategie by podle názoru ČR neměly mít na budoucí architekturu kohezní politiky (vyjma nadnárodní spolupráce) ani na finanční alokace na jednotlivé Cíle vliv.⁵⁵

ČR bude konceptu makroregionálních strategií vyjadřovat podporu pouze za předpokladu, že bude i nadále stát na principech „3 NE“, tj. rozpočtová/finanční neutralita (žádné dodatečné výdaje), legislativní neutralita (žádná nová legislativa) a institucionální neutralita (žádné nové instituce). Makroregionální strategie by tak měly být zejména nástrojem pro efektivní využití stávajících iniciativ, programů, finančních nástrojů, platform spolupráce a institucí. ČR zastává rovněž názor, že realizace makroregionálních strategií by neměla představovat jakousi „nadstavbu“ či nutnost zohlednění při implementaci vybraných operačních programů, např. přidělováním zvláštních bonusů při hodnocení projektů či finančních bonusů pro projekty, které budou bezprostředně naplňovat cíle dané makroregionální strategie.

Na základě v současné době známých skutečností se konkrétní finanční alokace pro makroregionální strategie nepředpokládají. Nicméně je důležité mít na paměti, že v rámci reformy kohezní politiky je možné přeskupení „finančních obálek“ mezi jednotlivými Cíli. V případě, že se makroregionální strategie stanou jedním z nedílných nástrojů Cíle 3 a v případě, že dojde k navýšení rozpočtu určeného pro tento Cíl kohezní politiky, lze očekávat minimálně nepřímé provázání finančních alokací s makroregionálními strategiemi. Jelikož s největší pravděpodobností v novém programovém období nedojde k výraznějšímu nárůstu objemu finančních prostředků v celkovém rozpočtu EU, resp. v rozpočtu politiky soudržnosti, je zřejmé, že případné navýšení finančních zdrojů na Cíl 3 bude téměř jistě na úkor dalších dvou Cílů politiky soudržnosti.

Lze se domnívat, že v případě finančního posílení Cíle 3, resp. makroregionálních strategií, by to znamenalo pro ČR přímou konkurenci se starými členskými státy (ve smyslu konkurence předložených projektových záměrů k financování). Je totiž oprávněné předpokládat, že vyšší počet makroregionálních strategií by vznikl se zapojením starých členských států EU (z důvodu větší tradice a zkušenosti s mezinárodní územní spoluprací). Makroregionální strategie by se tak z pohledu ČR mohly stát „potencionálně rizikové“ v souvislosti s předpokládanou nižší přirozenou možností

⁵³ Úřad vlády ČR, Útvar ministra pro evropské záležitosti (březen 2010): Rámcová pozice ČR k makroregionálním strategiím. Verze 2, 8 s.

⁵⁴ Argument, že fyzicko-geografická znevýhodnění jsou již zrcadlena v socioekonomické vyspělosti daného území, která pak je přes HDP v PPS na obyvatele přímým kritériem pro uznatelnost regionu pro podporu.

⁵⁵ Úřad vlády ČR, Útvar ministra pro evropské záležitosti (březen 2010): Rámcová pozice ČR k makroregionálním strategiím. Verze 2, 8 s.

zapojit se do makroregionálních strategií a očekávanou spíše nižší úspěšností projektů provázaných na finanční krytí v rámci makroregionálních strategií, do kterých ČR bude zapojena. Zároveň z vyjádření MMR vyplývá, že v případě samostatné finanční alokace pro makroregionální strategie v nich ČR spatřuje přímé ohrožení „tradiční“ přeshraniční spolupráce, která je pro ČR jednou z priorit.

Obecně lze říci, že chybí určité teoretické ukotvení celého konceptu makroregionálních strategií včetně oficiální „definice“ ze strany Evropské komise. Vznik v současnosti existujících makroregionálních strategií byl v podstatě spontánní, s koordinační rolí Komise. Pro formulaci konkrétnější pozice a názorů ČR k makroregionálním strategiím lze považovat za stěžejní vyjasnění na úrovni EU, kolik makroregionů v EU má vzniknout, na základě čeho by měly být vymezeny (např. na základě geograficko-teritoriálního znaku, či socio-kulturního znaku?), jaký by měl být závazný postup jejich přípravy, zda a jak vysoké by měly mít makroregionálních strategie finanční alokace, jak budou strategie hodnoceny atp. Jelikož na tyto otázky prozatím není oficiální odpověď, ČR zastává k makroregionálním strategiím princip předběžné opatrnosti a snaží se být diskuzí k tomuto konceptu aktivně účastna.

V současné době již existuje Strategie EU pro region Baltské moře (s počátkem implementace v říjnu 2009) a v procesu přípravy je strategie dunajská, jejímž členem je i ČR. Z neformálních jednání zaznívají návrhy na vznik strategie pro Anglický kanál a pro Severní moře. Současně však prosakují informace, že DG REGIO je plně zahlceno přípravou Dunajské strategie a momentálně žádnou další makroregionální strategii nechce samo pro členské státy připravovat. Vedle značné administrativní náročnosti koordinovat a realizovat celý proces vzniku makroregionální strategie zdůrazňuje Evropská komise nezbytnost nejprve posoudit výsledky a přínos dosavadních dvou makroregionálních strategií, zvážit, zda se jedná o dobrý nástroj, a až posléze případně začít s přípravou strategií dalších.⁵⁶

Geografické pokrytí Dunajské strategie se do značné míry překrývá s na pracovní úrovni dříve diskutovaným záměrem makroregionální strategie pro Střední Evropu/země Visegrádské čtyřky (V4), resp. pro makroregion Železné opony. Nicméně je vhodné zdůraznit, že prozatím byla nezbytná k iniciaci vzniku makroregionální strategie vůle alespoň osmi členských států (s účastí minimálně jedné populačně silné země). Případný vznik strategie Železné opony by tak byl z diplomatického hlediska velice těžko prosaditelný. Rovněž z pohledu české zahraniční politiky představuje spolupráce v rámci V4 klíčovou platformu pro prosazování českých zájmů v EU. ČR proto bude usilovat o zabránění konkurenčních vztahů mezi V4 a makroregionálními strategiemi.

Za ČR přípravu Dunajské strategie vnitřně i navenek koordinuje Útvar ministra pro evropské záležitosti při Úřadu vlády, který zajišťuje sladění zájmů mezi národními (zejm. resorty) a regionálními (zejm. kraji) hráči. V červnu 2010 by měla Evropská komise zveřejnit první návrh akčního plánu Dunajské strategie (tj. včetně seznamu navržených klíčových projektů a gestorů jednotlivých tematických oblastí), v prosinci je pak očekáváno oficiální schválení strategie a její

⁵⁶ V případě, že si některé členské státy vynutí započítí přípravu další makroregionální strategie dříve, velmi pravděpodobně se zodpovědnost za její přípravu přenesou na dané členské státy a bude nezbytné vytvořit určitou koordinační platformu s odpovídajícím finančním zajištěním (což bude však znamenat porušení principů „3 NE“).

slavnostní zahájení v první polovině roku 2011, tedy v době maďarského předsednictví v Radě EU.⁵⁷ Nicméně je nutné vzít v úvahu geopolitickou situaci v některých státech regionu, například parlamentní volby ve 3 zemích V4, proto nelze v současné chvíli s jistotou říci, jaký postoj k Dunajské strategii zaujmou nové politické reprezentace.

V Rámcové pozici ČR k makroregionálním strategiím jsou nastoleny 3 možné variantní scénáře dalšího vývoje v otázce makroregionálních strategií, neboť v současné době existují jak členské státy EU, které vidí strategie jako nedílnou součást reformované politiky soudržnosti, tak členské země (včetně ČR), které prosazují neprovázanost diskuze o makroregionálních strategiích s debatou o architektuře kohezní politiky po roce 2013.

- 1. scénář: Zachování současného stavu - zůstanou pouze dvě makroregionální strategie - Baltská a Dunajská s klíčovou koordinační úlohou Evropské komise a dodržení principů „3 NE“; tento scénář by MMR nejvíce uvítalo.
- 2. scénář: Více makroregionálních strategií při dodržení principů „3 NE“ - vznikne více makroregionálních strategií; ČR bude muset přehodnotit svůj dosavadní pragmatický přístup a zvážit, zda se proaktivně do nových strategií zapojí a zda se jí participace „vyplatí“.
- 3. scénář: Makroregionální strategie jako nový nástroj kohezní politiky a prolomení principů „3 NE“ - makroregionální strategie se stanou významným nástrojem kohezní politiky s (vlastní) finanční alokací, živelný vznik velkého počtu strategií; ČR by musela radikálně přehodnotit svoji Rámcovou pozici a další postup; tento scénář si ČR nepřejí.

Z vyjádření kompetentních pracovníků národní úrovně v současnosti vyplývá, že MMR nebude iniciovat vznik nových makroregionálních strategií,⁵⁸ maximálně pouze v rámci OP Přeshraniční spolupráce. Úřad vlády je nicméně připraven k diskuzi s kraji či jinými hráči o jejich návrzích na nové strategie, avšak s klíčovou podmínkou vymezení obsahové a geografické náplně případné nové makroregionální strategie.

⁵⁷ Do značné míry je možné se domnívat, že Dunajská strategie je v podstatě jedním z hlavních politických cílů právě maďarského předsednictví. Zároveň je to možnost pro nečlenské státy zviditelnit své vazby na EU struktury a pokusit se tak prosazovat své další politické priority, např. rozšíření EU.

⁵⁸ ČR do značné míry spoléhá, že Německo, které se rovněž staví proti makroregionálním strategiím, prosadí tento názor na úrovni EU.

3.7 Další dokumenty národní úrovně s relevancí k podobě politiky soudržnosti po roce 2013

3.7.1 Expertíza vypracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj: Česká republika a budoucnost kohezní politiky EU

Na konci března 2010 byla zveřejněna expertíza, již si nechalo vypracovat MMR, diskutující budoucnost kohezní politiky EU v kontextu potřeb ČR (viz také kapitola 3.2).⁵⁹ Tato zpráva se pokouší vedle odhadu makroekonomických dopadů koheze pro ČR o vytyčení mantinelů „bruselské“ debaty o budoucnosti kohezní politiky včetně zvažovaných tematických potřeb. Analýza shrnuje dosavadní příspěvky do debaty z evropské úrovně (obdobně jako to činí kapitola 2 této studie) a pokouší se o identifikaci předpokládaných potřeb ČR prostřednictvím variantní predikce makroekonomického vývoje celé země a jednotlivých regionů soudržnosti. Nepoměrně větší část analýzy je však věnována obecnějším otázkám týkajících se fiskálních stimulů, veřejných výdajů, resp. veřejného deficitu, makroekonomickému vývoji napříč zeměmi, resp. regiony EU, posouzení ekonomické pozice jednotlivých členských států, resp. regionů vůči průměru celé Evropské unie a opatření na řešení současné hospodářské krize na úrovni EU.

MMR alespoň v současné době považuje tento materiál za jakýsi kontextový rámec pro další diskuze při vyjasňování pozice České republiky k očekávaným oficiálním návrhům, nicméně z pohledu zpracovatele je možné konstatovat, že v zásadě tato analýza neposkytuje výrazně jasnější mantinely pro další směřování kohezní politiky EU pro v současnosti v Česku v implementaci politiky soudržnosti zainteresované aktéry.

V přímé návaznosti na Strategii EU 2020 analýza podtrhuje, že nutnost přesměrování veřejných výdajů na tematické cíle Strategie EU 2020 povede k nezbytnosti úspor v jiných výdajových položkách. Je vhodné rovněž zdůraznit, že výzvy obsažené ve Strategii EU 2020 nejsou výlučně evropskými výzvami a i ostatní hráči globální ekonomiky spatřují své rozvojové vyhlídky v identických či obdobných oblastech (ekologické technologie, informační a komunikační technologie, inteligentní sítě). Analýza zdůrazňuje dostatečný potenciál Jednotného vnitřního trhu EU naplňovat cíle Strategie EU 2020, nicméně je nezbytné odstranit řadu překážek na národních úrovních způsobujících ne plné využití tohoto potenciálu. Silně je také akcentována potřeba obsahového rozšíření Jednotného vnitřního trhu, a to o pilíř umožňující v rámci EU volný pohyb znalostí, výzkumných, vývojových a technologických poznatků. Výdajové toky budou také podle zmíněné studie rovněž prioritně orientovány směrem k realizaci Programu strukturálních reforem.

Vzhledem k identifikaci předpokládaných potřeb ČR a jejích regionů vůči podobě kohezní politiky EU po roce 2013 je v rámci studie učiněn následující závěr:

„S ohledem na relativní ekonomickou pozici regionů České republiky vůči příštím období kohezní politiky po roce 2013 tak lze konstatovat, že hypotéza o pokračování, a dokonce možné akceleraci, procesu reálné konvergence vůči průměru EU, se jeví jako pravděpodobná, především pak ve střednědobém horizontu vymezeném obdobími 2011 - 2012. Z tohoto ohledu lze předvídat, že v nynější sestavě regionů soudržnosti NUTS II. na limitní hranici 75% průměru HDP EU na obyvatele nedosáhnou pouze

⁵⁹ Zahradník P. (2010): Česká republika a budoucnost Kohezní politiky Evropské unie. Expertíza zpracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, 60 s.

regiony soudržnosti Střední Morava a Severozápad (příčemž dokonce ani v případě těchto regionů si nemůžeme být zcela jisti). Méně jistý je na straně druhé dlouhodobější výhled - kdy lze předpokládat jisté časové zpoždění mezi momentem oživení ve většině evropské ekonomiky a ekonomiky České republiky. Zde by mohlo dojít k jistému přechodnému a patrně krátkodobému divergentnímu zvratu. Ve velmi dlouhodobém výhledu je nepochybný návrat české ekonomiky na trajektorii reálného konvergenčního procesu vůči průměru EU, jež by měla být i nejméně rozvinutými regiony dosažena v závěru příští dekády.“⁶⁰ (s. 68)

Tvrzení analýzy, že v nadcházejícím programovém období pouze dva české regiony soudržnosti nedosáhnou (pravděpodobné) rozhodné hranice 75 % průměrného HDP/obyv. EU, je v domácích odborných kruzích poměrně ojedinělé (viz např. predikce Ministerstva financí⁶¹), a rovněž zpracovatel se s ním neztotožňuje.

3.7.2 Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU

Východiska pozice ČR pro jednání o reformě rozpočtu EU⁶² (dále také jen Východiska) je materiál vypracovaný Ministerstvem financí (v koordinaci s Úřadem vlády) jako podklad pro v blízké budoucnosti připravovanou Rámcovou pozici ČR k revizi rozpočtu. Cílem tohoto materiálu, který prošel klasickým meziresortním připomínkovacím řízením, je snaha nalézt kompromis napříč resorty nad finančními aspekty jednotlivých unijních politik, resp. nalézt shodu nad konkrétními položkami příjmů a výdajů unijního rozpočtu, a zajistit koordinaci pozic jednotlivých resortů tak, aby vystupovaly vůči EU jednotným způsobem. Výsledná pozice by měla sloužit jako mandát pro jednání představitelů ČR o revizi rozpočtu i budoucnosti jednotlivých unijních politik s cílem zajistit jednotnou prezentaci pozic ČR navenek.

Kromě obecných aspektů rozpočtu a finančního rámce EU jsou Východiska zaměřena na následující obsahové okruhy:

- příjmová strana rozpočtu;
- politika soudržnosti;
- společná zemědělská politika;
- konkurenceschopnost;
- klimatické změny a energetická bezpečnost;
- vnitřní bezpečnost;
- a vnější vztahy.

U každého okruhu je uveden kontext aktuálních výzev v dané oblasti, dosavadní způsob řešení daných výzev, resp. současné nastavení relevantních politik, návrhy na úpravy nastavení relevantních intervencí a pozice ČR k těmto návrhům.

⁶⁰ Zahradník P. (2010): Česká republika a budoucnost Kohezní politiky Evropské unie. Expertiza zpracovaná pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Praha, s. 68.

⁶¹ Ministerstvo financí a Úřad vlády (březen 2010): Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU. Pracovní verze, 76 s.

⁶² Ministerstvo financí a Úřad vlády (březen 2010): Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU. Pracovní verze, 76 s.

Uvedený materiál má (potencionálně) významný vliv na debatu o budoucnosti kohezní politiky po roce 2013, a to z důvodu prezentace poměrně radikálních názorů ČR k některým aspektům nastavení architektury kohezní politiky. Nicméně tyto názory byly vyprofilovány víceméně Ministerstvem financí a Ministerstvo pro místní rozvoj jako gestor politiky soudržnosti EU v ČR s některými zásadně nesouhlasí. V rámci meziresortního připomínkového řízení byly některé připomínky MMR v materiálu Východisek Ministerstvem financí zohledněny, nicméně některé zůstávají stále předmětem pracovních diskuzí mezi oběma ministerstvy (stav duben 2010). Hlavním cílem MMR je, aby se dokument (ani později rámcová pozice k revizi rozpočtu či jiný oficiální materiál) nevynezoval vůči konkrétním prvkům architektury politiky soudržnosti (např. zda má kohezní politika pokrývat celé území EU, jaké cíle má a nemá podporovat, nevyhraňovat se například vůči Cíli 2 atp.) před zveřejněním oficiálního návrhu ze strany Evropské komise. MMR se kloní k názoru, aby Východiska prozatím zůstala pracovním materiálem meziresortní úrovně a nebyla postoupena vládě ke schválení, jak to Ministerstvo financí plánuje. Projednání a případné schválení materiálu vládou by znamenalo faktické zveřejnění pozice ČR k některým aspektům nastavení politiky soudržnosti a oslabení mezinárodní vyjednávací pozice ČR po předložení oficiálního návrhu architektury kohezní politiky EU.

Vzhledem ke skutečnosti, že Východiska pozice ČR pro jednání o reformě rozpočtu EU je stále rozpracovaným dokumentem, nepovažuje zpracovatel za vhodné podrobněji rozvádět jeho obsah. Nicméně pro zadavatele (tj. Ústecký kraj) bude nezbytné monitorovat vývoj tohoto dokumentu (viz kapitola 5).

3.8 Předpokládané další kroky v debatě o podobě politiky soudržnosti EU po roce 2013 z pohledu národní úrovně

Z hlediska dalšího postupu příprav na programové období 2014-2020 jsou pro všechny zúčastněné aktéry klíčové následující milníky:

- červen 2010: očekává se schválení Strategie EU 2020 na zasedání Evropské Rady;
- červen 2010: předpokládá se zveřejnění Akčního plánu Dunajské makroregionální strategie;
- červenec 2010: očekává se, že Evropská komise zveřejní návrh revize rozpočtu a proběhne jeho široká diskuze s cílem zahájit intenzivní přípravu finanční perspektivy 2014-2020; návrh revize rozpočtu je klíčový v otázce, jak z finančního hlediska objemná z návrhu Evropské komise politika soudržnosti vyjde; revize rozpočtu sice podá rámcové informace o hrubých finančních proporcích mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami a prioritami, nicméně detailnější finanční výhled přinese až finanční perspektiva 2014-2020;
- polovina roku 2010: očekává se, že Evropská komise zveřejní tzv. Bílou knihu s návrhy na hlavní priority nového finančního rámce 2014-2020;
- podzim 2010: předpokládá se, že Evropská komise zveřejní 5. Kohezní zprávu obsahující mimo jiné návrh Evropské komise konkrétního modelu pro politiku soudržnosti po roce 2013;
- prosinec 2010: předpokládá se schválení Dunajské makroregionální strategie Evropskou komisí;
- 1. polovina 2011: očekává se představení oficiálního návrhu finanční perspektivy 2014-2020.

Transformováno pro národní úroveň ČR:

- červenec/srpen 2010: po zveřejnění návrhu revize rozpočtu bude Ministerstvo financí koordinovat přípravu rámcové pozice ČR k tomuto dokumentu;
- říjen/listopad 2010: po zveřejnění oficiálního návrhu Evropské komise na budoucí podobu politiky soudržnosti bude na úrovni ČR odstartována debata směřující k formulaci oficiální pozice ČR k tomuto návrhu, zahrnující zodpovězení všech klíčových dilemat nastavení kohezní politiky; lze předpokládat, že koordinátorem a gestorem národní debaty bude MMR.

Z hlediska dalšího očekávaného postupu prací na přípravě na nové programové období politiky soudržnosti z pohledu MMR budou v nejbližší době významné:

- květen 2010: parlamentní volby v ČR;
- konec června 2010: Ministerstvo financí (prozatím) zamýšlí předložit vládě ke schválení Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU⁶³;
- květen - červenec 2010: realizace 14 socioekonomických analýz potřeb jednotlivých krajů s cílem identifikovat priority regionů a ty posléze zrcadlit v Rámcové pozici ČR k budoucnosti kohezní politiky EU;
- říjen/listopad 2010: aktualizace Rámcové pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky EU v kontextu předloženého oficiálního návrhu Evropské komise.

3.9 Implikace v současnosti uvažovaných změn v nastavení politiky soudržnosti EU pro Ústecký kraj

Je nezbytné zdůraznit, že v současné době panuje obrovská míra nejistoty, jakým směrem se vyjednávání o podobě politiky soudržnosti po roce 2013 na úrovni EU vydá, podmíněné mimo jiné závažnou makroekonomickou situací v některých státech Eurozóny. Značnou úlohu při stanovování finanční významnosti politiky soudržnosti na úrovni EU a potažmo při určování budoucí architektury této politiky bude nepochybně hrát také (ne)prokázané dosažení stanovených cílů této politiky z předchozích programových období. Přirozeně předjímat závěry evaluačních studií nelze, nicméně v případě České republiky existují pro období 2007-13 určité signály, že prokázání naplnění cílů NSRR, resp. jednotlivých (regionálních) operačních programů může být problematické.⁶⁴ To samozřejmě bude nahrávat zastáncům snížení výdajů na kohezní politiku s podloženou argumentací o nízké efektivitě vynaložených veřejných finančních zdrojů. Nicméně je otázkou, zda je reálné prosadit, resp. uskutečnit snížení podílu politiky soudržnosti na celkovém rozpočtu EU například o více než 10 %.

⁶³ Nicméně MMR se zasazuje o to, aby tento materiál zůstal do zveřejnění oficiálního návrhu na revizi rozpočtu EU ze strany Evropské komise meziresortním pracovním dokumentem, a to ve variantní podobě (v nezbytných případech s variantou návrhu MF a návrhu MMR).

⁶⁴ Ministry for Regional Development of the Czech Republic, National co-ordination authority (2009): Strategic report of the Czech Republic 2009, final report (English shorten version). Prague, 73 p. Available at <http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Dokumenty/Dokumenty-k-evaluaci/FileList/Strategicka-zprava-CR-2009/Strategic-report-of-the-Czech-Republic-2009> (15.4. 2010)

Zároveň je nutné mít na paměti skutečnost, že (alespoň prozatím) se vysoký počet operačních a regionálních programů v České republice ukázal být pro implementaci význačnou bariérou a lze do značné míry pochybovat o tom, že by do budoucna bylo v ČR (ze strany EU) připuštěno podobné řešení uspořádání (regionálních) operačních programů. Zároveň je možné se domnívat, že to budou právě regionální operační programy, které budou v pozici nezbytného „sebe-uhájení“ své existence.⁶⁵ Nejen z tohoto důvodu by měl Ústecký kraj věnovat zvýšenou pozornost naplňování cílů ROP Severozápad (mj. pomocí vhodného nastavení hodnotících kritérií při výběru projektů) a svému příspěvku k naplnění cílů NSRR. Zástupci MMR nicméně zdůraznili, že v současné době nejsou k dispozici argumenty svědčící o nenaplnění cílů (regionálních) operačních programů z hlediska efektivity intervencí.

Na druhou stranu je nezbytné vzít do úvahy také variantu, že přes všechnu v současnosti vyvíjenou snahu o více i méně razantní změny v architektuře politiky soudržnosti se nepodaří na úrovni EU, resp. na úrovni jednotlivých členských zemí nalézt shodu a k žádné výraznější změně v nastavení kohezní politiky nedojde.

I přes v podstatě teprve začínající debatu o reformě politiky soudržnosti na úrovni EU se zpracovatel pokusil v rámci této kapitoly podat základní přehled vybraných v současnosti hlavních návrhů na změny různých aspektů nastavení politiky soudržnosti (viz tabulka 2). Výběr návrhů byl proveden expertním posouzením s ohledem na významnost daného aspektu a s ohledem na „frekvenci“ výskytu v dosavadních diskuzích. Kde to bylo možné, je uvedena současná pozice ČR, a to buď na základě oficiálních dokumentů, nebo na základě informací získaných v řízených rozhovorech na orgánech centrální veřejné správy v průběhu dubna 2010. Tabulka 2 obsahuje rovněž odhad implikací jednotlivých návrhů pro Ústecký kraj, který byl stanoven na základě expertního posouzení týmu zpracovatele v kontextu veřejně dostupných informačních zdrojů v době zpracování studie a na základě diskuzí v rámci dvou workshopů uspořádaných v rámci řešené zakázky. Je vhodné zdůraznit, že se jedná o implikace daného návrhu pro Ústecký kraj, nikoliv o implikaci pozice ČR k danému návrhu/aspektu nastavení politiky soudržnosti. Zásadní je rovněž mít při použití, resp. interpretaci tabulky 2 na paměti, že cílem prezentované přehledové tabulky je relevantním pracovníkům krajského úřadu poskytnout základní orientaci při hledání nejvhodnějších pozic, jenž by Ústecký kraj měl zastávat, a nikoliv kategorické a do budoucna neměnné doporučení do vyjednávacího procesu o budoucím modelu politiky soudržnosti.

U některých v současnosti objevujících se návrhů zpracovatel předpokládá spíše negativní implikace pro Ústecký kraj (viz tabulka 2 a tabulka 13). Zpracovatel tak doporučuje vývoji další diskuze o těchto aspektech nastavení politiky soudržnosti věnovat zvýšenou pozornost (viz kapitola 5). Návrh doporučených pozic Ústeckého kraje k některým vybraným diskutovaným aspektům nastavení kohezní politiky zpracovatel nabízí rovněž v kapitole 5.

Za pozitivní lze považovat skutečnost, že v současnosti existující oficiální pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky jsou v souladu s všeobecnými zájmy Ústeckého kraje, a to včetně prozatím prosazovaných tematických priorit. Potencionální riziko pro Ústecký kraj představuje pozice ČR k podpoře rozšíření Fondu soudržnosti o podporu vědecko-výzkumné infrastruktury evropského

⁶⁵ Argumentem může být rovněž skutečnost, že jednotlivé regionální operační programy byly do značné míry připravovány společně a koordinovaně, analogicky přípravě Společného regionálního operačního programu.

významu. Kraj by proto vývoji názorů na tento parametr kohezní politiky měl věnovat zvýšenou pozornost.

Tabulka 2: Přehled vybraných hlavních návrhů na změny v architektuře politiky soudržnosti a jejich implikace pro Ústecký kraj (duben 2010)

Oblast	Návrh / koncepční dilema	Pozice České republiky	Implikace návrhu/koncepčního dilema pro Ústecký kraj
Základní architektura politiky soudržnosti	Zachování stávajícího „tradičního“ zaměření politiky soudržnosti (tj. podpora podnikání, infrastruktury a lidských zdrojů)	Podporuje	Pozitivní
	Rozšíření podporovaných sfér politiky soudržnosti o sofistikovanější typy intervencí (např. výzkum a vývoj, územní specifika či Nové výzvy - tj. klimatické změny, energetika, dopady globalizace, bezpečnost, demografické změny, sociální polarizace)	Proti razantnímu rozšiřování podporovaných sfér; reakci na Nové výzvy by měl primárně řešit každý stát samostatně	Spíše negativní - snížení prostředků na „tradiční“ sféry, nízká relevance většiny Nových výzev v ÚK; nicméně klíčové bude záviset na zvolené rozvojové strategii ÚK (např. zjednodušeně <i>high x low road</i>)
	Podpora všech regionů EU či pouze těch „nejzaostalejších“?	Primární cíl snižovat zaostalost méně vyspělých regionů	Podpora „nejzaostalejších“ regionů pro ÚK výhodnější; v případě podpory „všech“ regionů EU relativní snížení disponibilních finančních zdrojů politiky soudržnosti
	Posuzovat zaostalost regionů na úrovni EU či na úrovni jednotlivých států? Resp. podpora primárně konvergence na úrovni EU či na úrovni jednotlivých států?	Prosazuje posuzování na úrovni EU; obava z renacionalizace kohezní politiky	Primární podpora konvergence na úrovni států pro ÚK pravděpodobně výhodnější, nicméně záleží na dalším vývoji meziregionálních rozdílů a případných kritérií hodnocení („zaostávání“ kraje v rámci republiky výraznější než „zaostávání“ vůči průměru EU)

	Definovat jádrové priority (3-4) politiky soudržnosti na úrovni EU (s koncentrací 55-66 % finančních zdrojů na tyto jádrové priority)	Nakloněna myšlenka koncentrace na omezený počet priorit, ty však nutno stanovit na úrovni jednotlivých států; případně podpora tematické koncentrace na úrovni EU, ale nezbytné nechat státům flexibilitu k definici vlastních tematických potřeb; počítá s určitou formou earmarkingu/benchmarkingu	Spíše negativní - velmi pravděpodobně by mezi definovanými prioritami nebyla „regionální infrastruktura“; výrazné zvýšení nároků na absorpční kapacitu
	<i>Place-based</i> přístup - důraz na integrovaný teritoriální přístup k řešení problémů („nové“ formy územního partnerství), uzpůsobení veřejných intervencí místně-specifickým podmínkám	Rezervovaný přístup	Spíše pozitivní, avšak nebezpečí konfliktu veřejného zájmu a zájmů subjektivních Tento bod může krajský úřad využít například k argumentaci opodstatnění regionálních operačních programů.
	Důraz na kvalitu institucí	Podpora	Pozitivní
	Diferencována míra kofinancování (kontinuálně) podle vyspělosti regionu po překročení hranice 75 % průměru HDP EU/obyv. v PPS	Podpora	Neutrální - ÚK s nejvyšší pravděpodobností hranici nepřekročí; podmínkou však bude, že se v důsledku rozdílného kofinancování pro regiony Cíle 2 nezmění relativní výše objemu prostředků Cíle 1
<i>Způsobilo st pro</i>	Změna/doplnění klíčového indikátoru HDP/obyv. v PPS za indikátory odrážející kvalitu života	Zachování HDP/obyv. PPS i HNP v PPS pro Fond soudržnosti	Spíše pozitivní - při zahrnutí indikátoru reflektující kvalitu životního a sociálního prostředí se pozice ÚK velmi pravděpodobně zhorší

	Způsobilost na základě specifických zejm. fyzicko-geografických charakteristik (pobřežní regiony, ostrovní regiony, horské regiony, řídce osídlené)	Zásadně nepodporuje (fyzicko-geografická znevýhodnění jsou zrcadlena v socioekonomické výkonnosti regionů)	Spíše negativní - pro ÚK relevantní pouze typ „horský region“, avšak otázka, jaká by byla stanovena pravidla pro vymezení toho typu regionů (např. stanovení minimálního podílu rozlohy kraje nad určitou nadmořskou výškou), resp. zda by ÚK splnil
	Zachování stávajícího systému - základní jednotky pro politiku soudržnosti NUTS 2 regiony (na úrovni EU), možná adaptace na úrovni jednotlivých států	Podpora zachování stávajícího systému NUTS 2	Neutrální - ani jeden z krajů NUTS 2 Severozápad by samostatně hranici 75 % průměru HDP/obyvatele nepřekročil
	Přechodný typ regionů pro způsobilost podpory 75 + X % průměru EU HDP/obyv.; zachování klíčové hranice na úrovni 75 %	Připravena diskutovat jejich případný vznik	Neutrální, avšak za podmínky, že v důsledku vzniku „přechodných“ regionů se nezmění relativní výše objemu prostředků Cíle 1
Nástroje	Snížit fragmentaci finančních nástrojů - sloučení fondů	Není k dispozici	Pozitivní - zjednodušení implementace
	Rozšíření oprávněnosti pro Fond soudržnosti o infrastrukturu výzkumu a vývoje	Podporuje	Dvojitý dopad - (i) spíše negativní - snížení zdrojů pro v současnosti podporovanou dopravu a životní prostředí ve prospěch VaV infrastruktury, která by byla s největší pravděpodobností budována v nejsilnějších metropolitních regionech ČR; (ii) spíše pozitivní v případě, že bude možné financovat výzkum a vývoj i z jiného strukturálního fondu/finančního nástroje, neboť lze předpokládat, že v tom případě by prostředky mohly být nasměrovány především na budování VaV kapacit v méně vyspělých regionech ČR
	Synergie a koordinace s ostatními (sektorovými)	Podpora, ale nezbytná	Spíše pozitivní, s vyššími nároky pro veřejnou správu na

politikami; hodnocení územních dopadů veřejných intervencí	obezřetnost, aby nedošlo k vytvoření „všeobjímající“ a vágně cílené politiky	realizaci politiky soudržnosti
Makroregionální strategie jako nástroj pro jednotnou strategii určitého území, které spojuje jistá charakteristika (např. fyzicko-geografická) a rozvojové problémy	Pragmatický postoj - makroregionální strategie mohou sloužit jako politický nástroj při zachování principů „3 NE“; v případě vlastní finanční alokace - proti - přímé ohrožení přeshraniční spolupráce	Spíše negativní v případě, že makroregionální strategie budou mít vyčleněny samostatnou finanční alokaci (jak na úrovni EU, tak na úrovni národní) a kraj nenalezne přirozený makroregion, do něhož by se začlenil; při zachování principu „3NE“ neutrální
Institucionální změny na úrovni EK a posilování role EK v procesu přípravy, projednávání a schvalování programových dokumentů	Nepodporuje posilování role EK	Nelze v současné době posoudit
Povinné jádrové (věcné) indikátory na úrovni EU	Připravena o nich diskutovat, nicméně považuje shodu za obtížnou	Neutrální, resp. vyšší nároky na implementační strukturu zajistit správné využití finančních zdrojů
Nová struktura „programových dokumentů“ (Evropský strategický rozvojový rámec, Národní strategický rozvojový kontrakt)	Spíše zdrženlivost k formě smluvního vztahu mezi státem a EK v podobě „kontraktu“	Spíše negativní - zkomplikování struktury vyjednávání
Nové metody hodnocení - <i>counterfactual impact assessment</i>	Rezervovanost z hlediska proveditelnosti	Neutrální
Uplatnění pravidla <i>decommitment</i> na úrovni státu,	Podporuje	Pozitivní

	nikoliv jednotlivých operačních programů		
	Podpora experimentálních/innovativních projektů z úrovně EU	Není k dispozici	Spíše negativní - obtížné pro subjekty kraje uspět v celounijní konkurenci
Finance	Objem zdrojů na politiku soudržnosti snížit/zvýšit?	Zachovat současnou úroveň výše celkového EU rozpočtu a minimálně současnou výši rozpočtu politiky soudržnosti	Zachování stávající úrovně lze považovat za pozitivní
	Koncentrace finančních zdrojů na který cíl? (konvergence, konkurenceschopnost, územní soudržnost/spolupráce)	Prosazuje zachování důrazu na konvergenční pojetí politiky soudržnosti	Konvergence, příp. posílení územní spolupráce
Tematické zaměření	Stanovení témat/podporovaných aktivit na úrovni EU, státu, či způsobilých regionů?	Témata mohou být stanovena na úrovni EU, ale musí být zaručena možnost flexibilního výběru vhodného tematického mixu pro každý stát, resp. region	Pro kraj výhodnější stanovení podporovaných aktivit na úrovni způsobilých regionů, příp. národní, nicméně z hlediska celkové efektivity vynaložených finančních zdrojů lépe stanovit na úrovni EU (vhodné řešení by pro ÚK rovněž představovalo „menu“ podporovaných aktivit na úrovni EU, ze kterého by si způsobilý region vybral určený omezený počet aktivit/témat, jenž by chtěl podporovat)
	Podpora tradičních sfér kohezní politiky (infrastruktura, lidské zdroje, podnikání) či větší důraz na podporu konkurenceschopnosti (inovace, zelená ekonomika atp.)	Prosazuje podporu tradičních sfér (včetně infrastruktury) jako nezbytného předpokladu, základních podmínek pro konkurenceschopnost	Bude záležet na zvolené strategii kraje.

Zdroj: vlastní zpracování za použití literatury uvedené v seznamu literatury.

4. Analýza připravenosti Ústeckého kraje na přípravu nového programového období

Následující kapitola má za cíl shrnout zkušenosti z přípravy a realizace Regionálního operačního programu Severozápad (dále také ROP SZ) pro programové období 2007-2013 a implikovat tyto zkušenosti pro následující programové období. Jsou zohledněny jak pohledy aktérů, kteří se zapojili přímo do přípravy tohoto OP, tak i postřehy aktérů, kteří pracovali až na jeho implementaci. Vyhodnocení zkušeností Ústeckého kraje je rozděleno do čtyř tematických oblastí:

- proces programování,
- strategické zaměření ROP SZ,
- zapojení partnerů do přípravy ROP SZ,
- identifikace bariér čerpání současného ROP SZ.

Nedílnou součástí této kapitoly je i celkové vyhodnocení připravenosti kraje a dalších subjektů na nové programové období, ve formě závěrečného shrnutí.

Zkušenosti byly hodnoceny na základě podkladů z přípravy ROP SZ 2007 - 2013 (zejména prostřednictvím zápisů z pracovních skupin, korespondence s MMR apod.) a na základě řízených rozhovorů. Tyto rozhovory byly provedeny s pracovníky Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále také KÚÚK), pracovníky Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále také ÚRR), zpracovateli ROP Severozápad i zástupci partnerů a dalších aktérů v regionu. V souhrnu se rozhovorů zúčastnili:

- 4 pracovníci KÚÚK,
- 3 pracovníci Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti SZ,
- 2 zástupci měst,
- 1 zástupce UJEP,
- 3 zástupci NNO a dalších subjektů na straně žadatelů,
- 2 zpracovatelé ROP SZ.

Součástí kapitoly 4 je i krátké zhodnocení dosavadního stavu čerpání z ROP SZ 2007-2013 (kapitola 4.2), založené na datech poskytnutých Úřadem Regionální Rady SZ, a stručný přehled dosavadní úspěšnosti čerpání Ústeckého kraje z vybraných tematických operačních programů (kapitola 4.3), provedený za pomoci dat poskytnutých z interních zdrojů Ministerstva pro místní rozvoj.

4.1 Vyhodnocení zkušeností Ústeckého kraje z procesu programování na období 2007 - 2013

4.1.1 Zmapování procesu programování na období 2007 - 2013 a implikace pro nové programové období

Vzhledem k tomu, že v době zpracování ROP SZ ještě neexistoval Úřad Regionální rady regionu soudržnosti SZ jako exekutivní orgán Regionální rady, byly nositeli zpracování ROP SZ Ústecký a Karlovarský kraj. Kraje se vzájemně dohodly, že zadavatelem zpracování ROP bude Ústecký kraj, zatímco Karlovarský kraj byl zadavatelem zpracování ex-ante hodnocení programu a zpracování SEA.

Zpracování ROP SZ bylo zahájeno v říjnu 2005 a trvalo přibližně rok, tedy do října 2006. V úvodu zpracování proběhla série workshopů, jejichž cílem bylo nalézt základní nosnou strategii ROP SZ, resp. určitý nosný koncept zaměření intervencí ROP SZ. Po vyjasnění tohoto konceptu byly rozpracovány priority a dílčí oblasti podpory. Na rozdíl od ostatních ROP byl ROP SZ tehdy charakteristický silnou akcentací územně koncentrovaného a integrovaného přístupu.

Z hlediska samotného procesu přípravy ROP SZ byly na úrovni kraje vytvořeny pracovní skupiny, kterých se účastnili zástupci věcně příslušných odborů a dalších přizvaných subjektů v kraji, relevantních pro danou tematickou oblast. Nad těmito pracovními skupinami byla vytvořena řídicí skupina (Komise pro regionální rozvoj), ve které byli zastoupeni hlavní političtí představitelé obou krajů, a tato skupina měla v kompetenci schvalování dílčích výstupů procesu přípravy ROP SZ. Města byla zapojena do procesu programování formou šetření absorpční kapacity. Do procesu programování nebyl zapojen tehdy ještě neexistující Úřad Regionální rady regionu soudržnosti SZ ale ani již fungující sekretariát Regionální rady. Tato skutečnost, následně ztěžovala zpracování návazných implementačních dokumentů z hlediska kontinuity procesu programování, interpretace některých ustanovení ROP a nastavení detailních pravidel čerpání ROP.

ROP SZ byl koncem roku 2006 schválen Vládou ČR a předán MMR, které s určitými průtahy (především kvůli probíhajícímu jednání o Vládě a rovněž technické nepřipravenosti MMR) program spolu s dalšími připravenými OP oficiálně předložilo EK.

Na jaře 2007 probíhala neformální setkání zástupců ROP SZ s pracovníky EK, kde byly ROP prezentovány a ze strany EK byly vznášeny připomínky k programům jednotlivých regionů. ROP Severozápad byl na základě těchto připomínek zásadním způsobem přepracován. Díky těmto razantním změnám pak již na podzim roku 2007 obdržel Řídicí orgán oficiální Poziční dokumenty s výhradami k ROP spíše technického a formálního rázu, které byly do dokumentu zapracovány již pracovníky nově vzniklého Úřadu Regionální rady. Tyto dílčí modifikace byly schvalovány Výborem Regionální rady. ROP SZ byl 9. listopadu 2007 schválen EK.

Proces přípravy operačního programu, tzn. zejména zpracování analýzy - identifikace problémových oblastí - návrh cílů - návrh priorit a opatření - byl z metodického hlediska do určité míry ovlivněn některými vnějšími i vnitřními faktory, jako hlavní byly identifikovány:

- **vnější faktory:**
 1. politické vlivy,
 2. vliv Evropské komise,

3. vliv Ministerstva pro místní rozvoj, jako koordinačního orgánu, a dělby podporovaných aktivit mezi tematické operační programy a regionální operační programy,
 4. kvalita ex-ante hodnotitele ROP SZ 2007-2013,
- **vnitřní faktory:**
 1. nepřipravenost krajských odborníků a celkový nedostatek dalších aktivních účastníků programování s patřičným přehledem o širších souvislostech kohezní politiky,
 2. komunikace mezi Ústeckým a Karlovarským krajem.

Jednotlivé aspekty jsou dále diskutovány podrobněji. Vzhledem k tomu, že cílem této studie je identifikovat spíše problémové stránky procesu programování, aby bylo možné se z nich poučit pro přípravu příštího operačního programu, jsou zde diskutovány převážně negativní vlivy.

Vnější faktory

1. Politické vlivy

Dle zkušeností většiny dotázaných z minulého programového období, jsou političtí zástupci více nakloněni tzv. „*bottom-up*“ přístupu. Negativním rysem tohoto přístupu je ovšem skutečnost, že někdy jsou jeho nosnou rovinou konkrétní projekty nikoliv skutečné potřeby kraje jakožto regionu. Političtí zástupci do procesu programování vstupují s představou o konkrétních projektech a požadavkem na jejich financování, v některých případech bez jasného strategického zarámování ROP. Během procesu programování se tak projevilo, že ROP je chápán spíše jako obecný zdroj finančních prostředků a méně již jako strategický nástroj ke snižování disparit v kraji.

Kraj má rovněž tendenci akcentovat svoji roli potenciálního žadatele a prostředky EU koncentrovat do oblastí v samostatné působnosti kraje, resp. přímo do majetku kraje. Je nutné uvést, že tento přístup je částečně na místě, protože může zabezpečit koncentraci prostředků a podporu projektů s většími dopady do území a výraznějšími multiplikačními efekty do budoucna. Na druhou stranu však většina politiků cítí i odpovědnost vůči dalším subjektům v kraji a mají současně i snahu nevyložit další potenciální příjemce z případného okruhu intervencí. Výsledkem pak může být takové nastavení programu, kdy jsou pokryty v podstatě všechny možné oblasti intervencí, bez výraznějšího strategického zaměření jak z tematického či územního hlediska. Tyto dva protichůdné proudy měly významný vliv také na výslednou podobu ROP, nicméně lze konstatovat, že na základě diskuse v pracovních skupinách při přípravě ROP SZ byl v principu nalezen rozumný kompromis.

2. Vliv Evropské komise

Pokud neuvažujeme metodické zarámování procesu programování formou nařízení a dalších návazných materiálů, Evropská komise (dále také EK) sama do procesu programování začala vstupovat na jaře 2006, kdy byly operační programy již dopracovávány. Tyto vstupy ještě nebyly součástí oficiálního schvalovacího procesu, Komise ze své úrovně vydávala pouze doporučení a předávala je prostřednictvím MMR. Vedle připomínek spíše formálního charakteru (např. příliš rozsáhlá analytická část, málo konkrétní SWOT analýza, nedostatečně popsána vazba ROP na lisabonskou strategii apod.) se v té době jako neudržitelné ukázalo i rozdílné zaměření ROP SZ oproti ROP ostatních regionů NUTS 2. S ohledem na tuto skutečnost Komise vnesla dva zásadní

požadavky na konečnou podobu ROP: zohlednit urbánní dimenzi v ROP a aplikovat IPRM (i), zohlednit jednotný seznam priorit, společných pro všechny ROP a až tyto priority následně rozpracovávat v souladu s potřebami krajů (ii). Tento návrh původně vzešel z Asociace krajů, nicméně byl následně prosazen EK, pravděpodobně z obavy obtížného řízení několika odlišných programů. V reakci na tento požadavek došlo v podstatě k unifikaci ROP, čímž se do značné míry potlačil jejich původní význam. ROP tak v principu zbyla pouze možnost nastavit si podle svých potřeb (alespoň do jisté míry) formu podpory, nebo způsob implementace, ale nikoliv tematické zaměření podpory.

Závazné pozice Evropská komise zasílala až po oficiálním předložení ROP v rámci schvalovacího procesu a vlastních jednání s EK. Na množství připomínek se projevilo to, že programový dokument byl v podstatě dokončen několik měsíců před tím, než započala faktická jednání s EK. Vypořádání těchto připomínek probíhalo již mimo pracovní skupiny částečně i s ohledem na napjatý časový harmonogram, kdy na reakci na připomínky bylo vždy pouze několik dní. V té době také již byl ROP předán Úřadu Regionální rady a připomínky EK tudíž zapracovávali pracovníci vznikajícího výkonného orgánu Regionální rady.

Na tomto místě je vhodné vyzdvihnout, že v tomto procesu se velmi osvědčila pracovní skupina, která flexibilně rozhodovala o způsobu vypořádání dílčích připomínek a tyto připomínky zapracovávala. Připomínky nicméně již byly spíše formálního charakteru.

3. Vliv Ministerstva pro místní rozvoj vč. dělby podporovaných aktivit mezi TOP a ROP

Pozice ministerstva pro místní rozvoj (dále také MMR) byla v době přípravy programových dokumentů slabá. MMR sice v podstatě fungovalo jako zprostředkovatel komunikace s EK avšak bez významnější vlastní invence. Rovněž se v některých případech projevila tendence ospravedlňovat vlastní požadavky či snahu o prosazení vlastního konceptu požadavky EK a dezinterpretovat tak stanoviska EK. Slabá pozice MMR byla zřetelná jak ve vztahu k ostatním resortům, tak rovněž ve vztahu ke krajům a ŘO vnímaly roli MMR jakožto zastřešujícího orgánu pro přípravu programového období spíše s despektem.

Tato slabá pozice MMR zapříčinila, že proces přípravy programových dokumentů v podstatě nebyl řádně koordinován. Došlo rovněž ke zpoždění zpracování Národního strategického referenčního rámce (NSRR), který byl nosným dokumentem například i pro dělbu aktivit mezi TOP a ROP. Vzhledem k tomu, že NSRR byl dopracováván v podstatě souběžně s operačními programy, nebyla v rozhodující chvíli učiněna zásadní rozhodnutí z hlediska dělby aktivit mezi operačními programy tak, aby nedocházelo k jejich překryvům. Tato rozhodnutí se následně včleňovala až do víceméně zpracovaných dokumentů. Ilustrativním příkladem může být nastavení hranice velikostních skupin obcí podporovaných z Programu rozvoje venkova a ROP, kdy v samotném závěru procesu programování byla změněna hranice z 2 000 obyvatel na 500, a bylo tak v podstatě znemožněno podpořit obce v tomto rozmezí, tj. mezi 500 a 2 000 obyvateli. Tato kategorie obcí pak musela být zahrnuta do ROP, ovšem bez převedení odpovídající části finančních prostředků.

Podle převažujícího názoru MMR rovněž selhalo v přípravě některých metodik, nutných pro správné dopracování OP, za všechny jmenujme např. metodiku IPRM, metodiku indikátorové soustavy nebo metodiku pro otázky týkající se veřejné podpory.

Celkově lze konstatovat, že ze strany MMR jako koordinačního orgánu chyběly v době přípravy zásadní metodické podklady, což přispělo výraznou měrou k tomu, že proces přípravy NSRR a OP byl provázen značným zpožděním.

4. Kvalita ex-ante hodnotitele

Stejně jako bylo zpracování ROP částečně novým procesem, tak i zpracování jeho ex-ante evaluace byla poměrně nová problematika a v některých aspektech se projevila i určitá nezkušenost ex-ante hodnotitele. Z tohoto důvodu nebyl vždy přístup ex-ante hodnotitelů přijímán pozitivně a jeho připomínky byly zapracovávány jen částečně.

Vnitřní faktory

1. Nepřipravenost krajských odborníků a nedostatek dalších aktivních účastníků programování s patřičným přehledem o širších souvislostech kohezní politiky

Pracovníci kraje byli do procesu zapojeni formou členství v pracovních skupinách, přičemž v každé takové skupině bylo několik pracovníků věcně příslušných odborů obou krajů. Ačkoliv zapojení krajů bylo ve většině případů celkem aktivní a jednotlivé odbory dodávaly podklady pro zpracování, případně zpracovávaly připomínky apod., někteří respondenti poukazovali na nedostatečnou připravenost pracovníků odborů krajského úřadu z hlediska formulování jednoznačných konkrétních potřeb kraje v dílčích oblastech. Pracovníkům kraje také chyběly znalosti o širším kontextu procesu programování v rámci kohezní politiky.

Celkově se projevila určitý nedostatek aktérů, kteří by byli ochotni se aktivně účastnit procesu přípravy ROP, ale zároveň by měli dostatečný koncepční nadhled a chápali širší souvislosti přípravy ROP a jeho strategického zaměření.

2. Komunikace mezi Ústeckým a Karlovarským krajem

Někteří respondenti řízených rozhovorů poukazovali na určité problémy při komunikaci mezi oběma kraji v rámci přípravy ROP, a to jak na politické, tak na úřednické úrovni. Přitom komunikaci mezi zástupci obou krajů, které jsou součástí NUTS 2 SZ, jejich společné zapojení do přípravy ROP a jednotný postup při vyjednávání ROP je možné chápat jako klíčový faktor úspěšné přípravy a implementace ROP.

4.1.2 Strategické zaměření ROP na období 2007 - 2013 a implikace pro nové programové období

Je zřejmé, že pro celkový koncept ROP je nutná jasná a nezávislá strategie, která se opírá o skutečné potřeby kraje. Původní koncept ROP Severozápad pro období 2007-2013 silně koncentroval prostředky na podporu urbánního prostoru s využitím integrovaného přístupu k řešení problémů (lze vystopovat inspiraci teorií pólů růstu). Tato hlavní priorita byla doplněna o prioritu zaměřenou na dopravu a prioritu zaměřenou na integrovaný rozvoj ostatních území kraje. Hlavní myšlenka byla taková, že v první fázi měl být podporován vznik integrovaných projektů a následně

pak měla navazovat podpora vlastní realizace těchto projektů, přičemž integrovaný projekt mohl obsahovat aktivity z různých tematických oblastí zacílených na konkrétní problémy daného území.

Příprava ROP však není izolovaný proces a projevilo se působení i dalších - vnějších i vnitřních - faktorů, které výslednou podobu ROP výrazně ovlivnily. Výše identifikované faktory (viz kapitola 4.1.1) působící během procesu programování rozšířily původní, relativně úzce vymezenou strategii, jak tematicky, tak územně. Prioritní osy se rozkročily do mnoha tematických oblastí, navíc se spíše menším prorůstovým potenciálem, a prakticky celé území kraje bylo pokryto.

Dle vyjádření v podstatě všech respondentů tak současný ROP SZ postrádá konkrétní zacílení a to jak celkově, tak i ve svých dílčích částech (prioritách, oblastech intervence) a toto slabé strategické zacílení se podle některých do značné míry projevuje i během implementace ROP SZ (např. minimální snaha o koncentraci prostředků a integraci aktivit). K tomu přispívají velmi obecně formulované cíle, neboť lze jen velmi obtížně sledovat určitou stanovenou osu a naplňování cílů programu, i jisté rezervy v procesu hodnocení a výběru projektů - z hlediska strategického zaměření ROP SZ.

Respondenti se shodovali v tom, že v současném období dochází v rámci ROP SZ k masivní podpoře projektů bez prorůstového charakteru a multiplikačních efektů do budoucnosti. Je přitom zřejmé, že projekty zaměřující se na prostou obnovu v tradičních oblastech neposouvají region nijak výrazně dopředu a nevytváří prostředí pro jeho další udržitelný rozvoj regionu.

Pro ilustraci citujeme hodnocení současné realizace ROP SZ, které vzešlo z řízených rozhovorů: „Při prvním pohledu na realizaci ROP SZ to vypadá, že všude došlo k určitým investicím a že území je „pocukrováno“ projekty financovanými z prostředků strukturálních fondů. Jedná se ale o projekty představující víceméně prostou obnovu stávajícího stavu, a proto až trochu „zaprší“, tak se zjistí, že se kromě informačních cedulí v podstatě nic nezměnilo.“

Doporučení pro nové programové období je z tohoto hlediska tedy jednoznačné - větší využití principu koncentrace. Je však otázkou, jakým způsobem a do jaké míry tento princip uplatňovat, aby byl tento přístup zároveň politicky průchodný a obhajitelný.

S tím souvisí i konkrétní zaměření zvolené strategie, která se může přiklonit k některému z následujících konceptů:

- podpora pouze veřejné infrastruktury a vyloučení podnikatelských investic a projektů zakládajících veřejnou podporu (v případě podpory podnikatelských aktivit hrozí překryv s Operačním programem Podnikání a inovace a rovněž současný ÚRR nemá dostatečné zkušenosti s administrací podnikatelských projektů);
- zaměření na vytváření podnikatelského prostředí a podpora investic do oblastí s většími multiplikačními efekty;
- podpora integrovaného přístupu v omezeném území či omezených tématech (např. financování velkých krajských projektů, aplikace teorie pólů růstu apod.).

V případě větší koncentrace (územní, tematické) se naskytá otázka z jakých zdrojů hradit deficit v jiných oblastech (např. malé obce většinou pokryjí ze svého rozpočtu maximálně kofinancování projektů financovaných z externích zdrojů a málokdy disponují dalšími prostředky na realizaci vlastních projektů bez finančních příspěvků). Toto souvisí i s celkovým systémem dotační politiky na národní úrovni, resp. i systémem rozpočtového určení daní. Tyto systémy je třeba vzájemně provázet a i s ohledem na ně volit koncept ROP.

4.1.3 Zkušenosti se zapojením partnerů a žadatelů / příjemců do přípravy ROP Severozápad 2007-2013 a implikace pro nové programové období

Z řízených rozhovorů vyplynulo, že ne všichni partneři považují způsob zapojení do přípravy ROP SZ za adekvátní. Do přípravy ROP SZ byli zapojeni pouze v omezené míře představitelé lokální samosprávy, NNO a podnikatelského sektoru, a to prostřednictvím svých zástupců v pracovních skupinách. Je otázka, zda tento nedostatek byl zapříčiněn nízkou fundovaností a aktivitou zapojených partnerů nebo nedostatečným přenosem informací mezi zástupci partnerů v pracovních skupinách a jejich členskou základnou, případně dalšími subjekty.

Vklad a přidaná hodnota zapojení partnerů v procesu programování ROP SZ byla různá a odvíjela se od zkušeností jednotlivců. Partneři většinou byli schopni se vyjádřit ke své odborné oblasti, což byl také hlavní důvod jejich zapojení. V některých případech byli schopni dodat i podklady pro zpracování analýz a návrhů strategie.

Nicméně je nutné rovněž zmínit, že partneři se do procesu programování zapojovali mnohdy především z pohledu potenciálních žadatelů a v budoucím ROP SZ spatřovali především potenciální finanční zdroj pro své aktivity. Pouze omezený počet partnerů byl schopný do procesu programování vnést určitou rámcovou vizi nebo originální myšlenku a program vidět globálně.

V praxi podnikatelský sektor vstupoval do procesu programování především prostřednictvím lobbování, které ustalo s rozhodnutím o dělbě aktivit mezi OPPI a ROP, které omezilo podporu podnikání ze všech ROP. Stejně tak NNO se prioritně orientovaly na jiné operační programy a do procesu přípravy ROP SZ příliš neměly zájem vstupovat.

Možnost připomínkovat ROP SZ (např. prostřednictvím internetu nebo na oficiálním připomínkovém místě) nebyla příliš využívána. V závěrečné fázi přípravy ROP SZ bylo osloveno cca 100 NNO s žádostí o připomínky, nicméně se projevila nezkušenost a nedostatek znalosti širšího rámce operačního programu. Dodaných připomínek bylo relativně málo a týkaly se zejména úprav v konkrétním zaměření oblastí podpory.

Díky zkušenostem ze současného programového období a rozvoji občanské společnosti je možné konstatovat značné zlepšení kvality partnerů, kteří již mají přehled o celkovém konceptu strukturální politiky, jsou schopní objektivně posoudit návrhovou část ROP, jakož i vnést do ROP určité nápady a inovativní řešení. Jejich dalšímu rozvoji by samozřejmě prospěla určitá osvěta iniciovaná ze strany kraje.

Aktéři, kteří by byli ochotni aktivně se angažovat v procesu programování, pak svoje zapojení vidí jak prostřednictvím členství v pracovních skupinách, tak i prostřednictvím připomínkování dílčích výstupů v procesu přípravy ROP. Rovněž jsou ochotní jako představitelé určitých zájmových skupin zajišťovat přenos informací dalším členům a partnerům.

4.1.4 Hlavní bariéry a slabá místa administrace ROP 2007-2013 a implikace pro nové programové období

Na základě provedených řízených rozhovorů lze identifikovat několik slabých míst v nastavení pravidel čerpání a systému výzev, která je možné považovat za jedny z hlavních příčin nenaplnění cílů ROP SZ 2007-2013 a která jsou zároveň proti původnímu smyslu nastavení oblastí podpory ROP SZ. Jedná se zejména o následující aspekty:

- ne zcela vhodné načasování výzev v některých vzájemně se doplňujících oblastech podpory (např. oblast podpory 2.1. a 2.2.) a nepřesný odhad absorpční kapacity,
- špatná provázanost výběrových kritérií s cíli ROP a celkově nevyhovující systém hodnocení projektů. Významným nedostatkem je skutečnost, že systém hodnocení neodráží cíle, možné přínosy, kvalitu a logiku projektů. Například většina dotazovaných kritizovala koncept Hodnotící komise. Hodnotící komise posuzuje projekty mimo jiné podle kritéria „potřebnost pro kraj“, přičemž toto relativně subjektivní kritérium má v hodnocení projektů velmi vysokou váhu, čímž v podstatě vzniká prostor pro případné ovlivňování pořadí jednotlivých projektů soutěžících o podporu z ROP SZ. Rovněž není zřejmé, zda hodnocení potřebnosti pro kraj odpovídá cílům ROP a skutečným potřebám kraje. Celkově dotazovaní volají po stanovení exaktnějších a objektivnějších kritérií založených na měřitelných výstupech projektů,
- slabé provázání indikátorové soustavy s výběrovými kritérii,
- různé výklady pravidel čerpání v rámci dokumentace související s ROP pracovníky ÚRR na jedné straně a nositeli zpracování ROP (kraji) na straně druhé,
- v některých oblastech podpory nesmyslně nastavené finanční limity velikosti projektu a limity dílčích způsobilých výdajů jdoucí proti smyslu projektů, špatně nastavené způsobilé výdaje obecně,
- doposud nedostatečně nastavené podmínky pro realizaci projektů PPP.

V procesu administrace ROP SZ 2007-2013 byly identifikovány následující **systémové bariéry**:

- špatně nastavený systém kontrol, duplicita kontrol, kdy ÚRR kontroluje i záležitosti spadající pod jiné orgány veřejné správy. Tyto kontroly by neměl řešit řídicí orgán (např. veřejné zakázky a otázky stavebního řízení),
- nejednoznačný a komplikovaný výklad veřejné podpory, což ale zdaleka není jen problém ROP SZ, jedná se o velmi komplikovaný problém, s nímž se potýká administrativa prakticky všech OP,
- absence provázanosti mezi velikostí alokace na určitou oblast podpory, resp. výzvu a finanční velikostí projektů. Pro výzvu, jejíž alokace umožňuje podpořit 10 středně velkých projektů, jsou vytvořeny desítky neúspěšných žádostí. Tato skutečnost následně zapříčiňuje demotivaci žadatelů a určitou skepsi vůči kohezní politice EU všeobecně,
- chybný výklad publicity projektu,
- chybný výklad udržitelnosti projektu (zbytečná pravidla pro nakládání s majetkem v době udržitelnosti, která nejsou nutná pro zachování cílů a smyslu projektu),
- skutečnost, že i přes veškeré kontroly ze strany ÚRR, stanovení detailních pravidel ROP SZ a jejich dodržování ze strany žadatele / příjemce zůstává konečná zodpovědnost za realizaci projektu a dodržování všech pravidel daných nařízeními EK a národní legislativou na žadatel / příjemce. Může se stát, že jiné kontrolní orgány (např. ÚOHS, NKÚ, EK) budou aplikovat odlišné postupy a výklad pravidel než ÚRR SZ (např. v případě veřejné podpory, kdy zcela chybí přesný výklad). Tato skutečnost bohužel přináší případy, kdy příjemce i přes dodržování všech pravidel ROP SZ je v konečném důsledku penalizován jinými kontrolními orgány za nedokonalosti v dokumentaci vydané implementačním orgánem. Na druhou stranu

ze stejného důvodu ROP SZ obsahuje také množství určitých preventivních pravidel, která tvoří jakousi záchytnou hráz pro chyby v realizaci projektů, avšak na druhé straně žadatele / příjemce neúměrně zatěžují.

Dále bylo prostřednictvím řízených rozhovorů identifikováno velké množství bariér v čerpání ROP SZ, které nejsou sice zásadní pro naplňování cílů ROP SZ, nicméně výrazným způsobem **znepříjemňují žadatelům / příjemcům proces přípravy a realizace projektů**. Tyto bariéry byly rozčleněny do 4 kategorií:

- administrativní bariéry:
 - celková těžkopádnost systému, oproti minulému programovému období (tj. 2004-2006) nedošlo k žádným výrazným zjednodušením při předkládání žádostí a administrace při realizaci projektů,
 - složitost předkládání žádostí: nutnost zpracování studie proveditelnosti, velké množství povinných příloh, které by mohly být předkládány až k podpisu smlouvy, nutnost předkládání několika paré kompletní projektové dokumentace (pro hodnocení projektu by postačily výkresy půdorysů pater, příčné řezy a technická zpráva),
 - změna pravidel pro předkládání a realizaci projektů v průběhu výzvy,
 - špatně nastavený okruh příjemců v některých oblastech podpory (dochází k různým formám obcházení pravidel ROP, které ve svém důsledku komplikují realizaci projektů),
 - lhůty nezohledňující schvalovací procedury, které musí podstoupit žadatel,
- bariéry v oblasti hodnocení:
 - spíše nízká kvalita a fundovanost hodnotitelů,
 - absence zpětné vazby a vyhodnocení práce hodnotitelů,
 - není zachována anonymita hodnotitelů a žadatelů,
- finanční bariéry:
 - nízká flexibilita v přesunech mezi jednotlivými (hlavními) položkami rozpočtu projektu, možnost finanční etapizace (již zavedena), neumožnění ex ante plateb,
 - nízká finanční alokace některých výzev, vzbuzující v žadatelích velká očekávání a následně zklamání z velkého množství nepodpořených projektů,
- ostatní bariéry:
 - přístup ÚRR vůči žadatelům nedostatečně orientovaný na klienta - pracovníci ÚRR přistupují podle některých respondentů k prostředkům ROP mnohdy jako k „vlastním“ finančním zdrojům a neuvědomují si svojí roli administrátora,
 - nemožnost připomínkování dokumentace stanovující pravidla ROP ze strany příjemců resp. partnerů v regionu,
 - technické nedokonalosti ve formulářích ROP, IS Benefit a Monit apod.

4.2 Vyhodnocení dosavadního čerpání z ROP SZ 2007-2013

Tato kapitola má za cíl poskytnout stručný přehled čerpání z ROP SZ 2007-2013 a poukázat na některé aspekty implementace programu.

Program byl fakticky zahájen v roce 2007, kdy byla na podzim vyhlášena první výzva. Do současné doby bylo vyhlášeno celkem 15 výzev. Celková výše alokace ERDF na program je 22 753 mil. Kč, přičemž k 3.3.2010 bylo zasmluvněno 51 % alokace a proplaceno 5,9 %.

Následující tabulka 3 uvádí základní charakteristiky z již realizovaných výzev.

Tabulka 3: Stav projektů ROP SZ k 3.3.2010

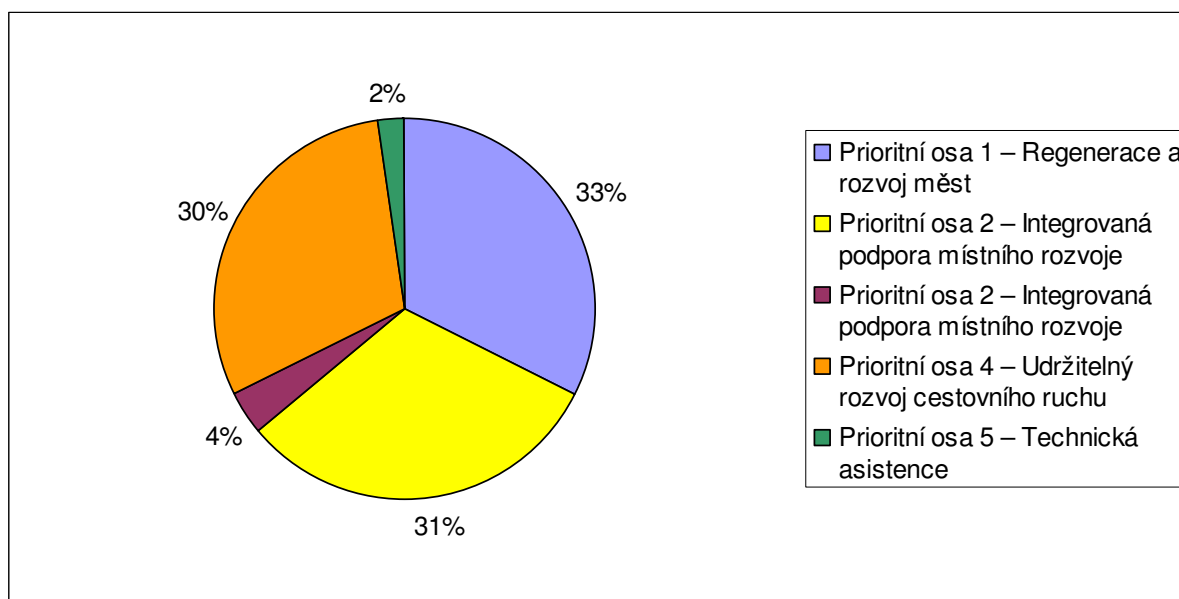
Stav projektu	Počet projektů	Požadovaná dotace (mil. Kč)
Předložené projekty	605	28 015
Vyřazené projekty či stažené žadatelem	374	13 039
Projekty ve schvalovacím procesu	17	3 324
Projekty schválené	214	11 652

Zdroj: URR (2010); MMR, NOK (2010).

Z tabulky vyplývá, že dochází k převisu žádostí vůči schváleným projektům (cca 35 %). Z hlediska výše požadovaných prostředků lze v rámci ROP SZ podpořit kolem 41 % požadované výše dotace. Ve srovnání s alokací, kterou má řídicí orgán k dispozici na realizaci ROP Severozápad, převyšují v současné době nároky na dotaci alokaci na celé programové období o cca 23 %.

Rozložení předložených projektů do prioritních os ROP SZ a procentuální rozložení nárokovaných dotací dokumentují následující grafy (viz graf 1, 2 a 3).

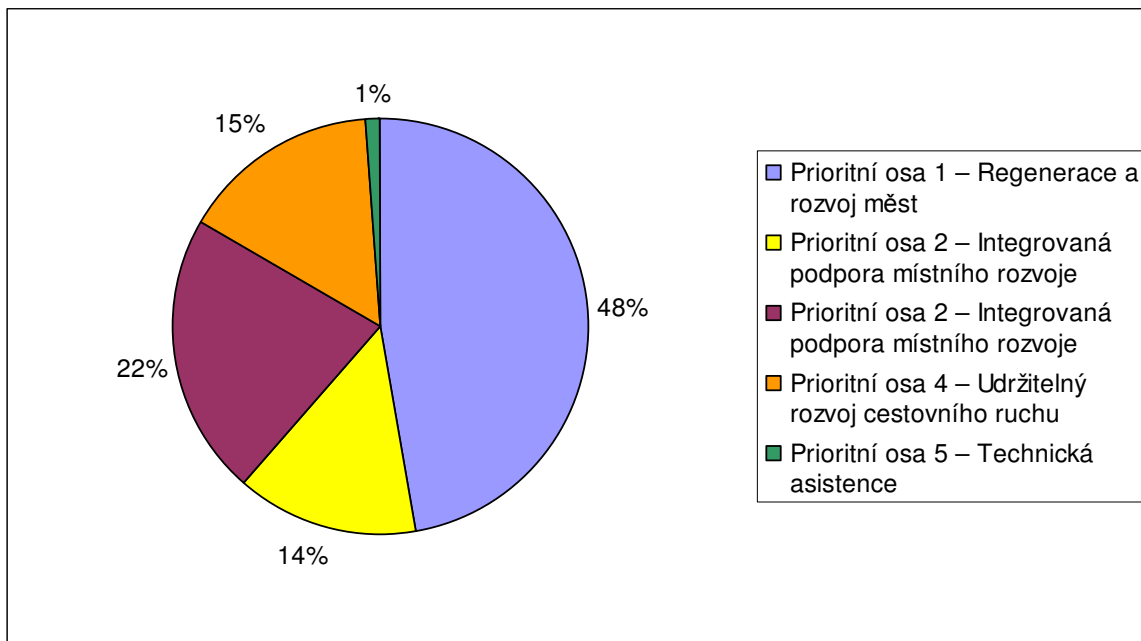
Graf 1: Počet předložených projektů podle jednotlivých prioritních os ROP SZ (v %)



Zdroj: MMR, NOK (2010).

Pozn.: Data k 3.3.2010.

Graf 2: Finanční alokace nárokovaných dotací podle jednotlivých prioritních os ROP SZ (v %)



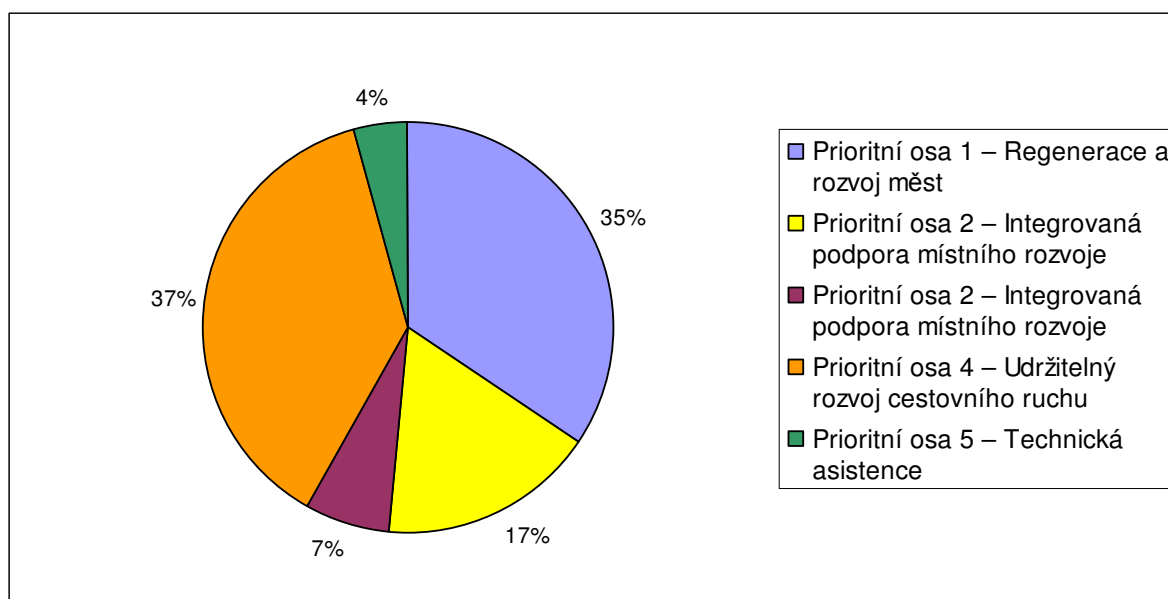
Zdroj: MMR, NOK (2010).

Pozn.: Data k 3.3.2010.

Nejvyšší podíl na nárokovaných dotačních prostředcích z EU byl zaznamenán u prioritní osy 1 (48 % všech nárokovaných prostředků), 22 % nárokovaných prostředků spadalo pod prioritní osu 3 a u prioritních os 2 a 4 byl zaznamenán srovnatelný zájem o prostředky EU. Z grafů tedy vyplývá, že největší zájem, a tudíž i potřeba financování projektů, je ze strany měst. To však patrně souvisí také s velikostí projektů tohoto typu žadatelů.

Konečný počet podpořených projektů dle prioritních os v rámci výzev 1 až 5 dokumentuje následující graf.

Graf 3: Počet podpořených projektů podle jednotlivých prioritních os ROP SZ (v %)



Zdroj: MMR, NOK (2010).

Pozn.: Data k 3.3.2010. Údaje se vztahují k projektům schválených Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad.

Z monitorovacích dat poskytnutých ÚRR SZ není prozatím možné vyhodnotit konkrétní dopad projektů v území. Z prostorového rozložení podpořených projektů vyplývá, že většina projektů je koncentrována spíše na severu Karlovarského a Ústeckého kraje v oblasti pod Krušnými horami. Jižní části Karlovarského kraje, Lounsko, Žatecko a Českolipsko se v tomto ohledu zdají být prozatím spíše podfinancované - tento stav nicméně není třeba vnímat jako konečný.

Následující tabulka uvádí počty podpořených projektů v jednotlivých letech.

Tabulka 4: Počty podpořených projektů ROP SZ v jednotlivých letech (stav k 30.4.2010)

Rok	Prioritní osa	Počet projektů	Dotace z ROP v mil. Kč
2007	1	0	0
	2	0	0
	3	5	765
	4	0	0
	Celkem 1.- 4. osa	5	765
2008	1	12	1 065
	2	19	7 918
	3	11	1 789
	4	13	1 123
	Celkem 1.- 4. osa	55	11 895
2009	1	52	2 970
	2	18	193
	3	7	1 613
	4	46	580

	Celkem 1.- 4. osa	123	5 356
2010	1	11	654
	2	0	0
	3	3	624
	4	0	0
	Celkem 1.- 4. osa	14	1 278

Zdroj: ÚRR (2010).

Pozn.: Údaje se vztahují k projektům schválených Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad. Nezahrnuje projekty prioritní osy 5 Technické asistence.

4.3 Vyhodnocení dosavadního čerpání Ústeckého kraje z vybraných tematických operačních programů

Cílem této kapitoly je stručně analyzovat aktivitu a úspěšnost Ústeckého kraje při využívání a čerpání finančních prostředků z vybraných tematických operačních programů (TOP) a porovnat situaci Ústeckého kraje s „konkurencí“ ostatních krajů a celkovým vývojem na úrovni České republiky.

Podkladem pro analýzu byly interní materiály MMR z května 2010. Tyto podklady zahrnují souhrnné informace za všechny administrované projekty všech žadatelů v TOP (tj. včetně projektů technické asistence) a podle místa realizace jejich regionální rozdělení do jednotlivých krajů, avšak bez dalšího rozdělení podle typu žadatele nebo prioritních os. Z tohoto důvodu bylo možné analyzovat pouze celkový stav čerpání v jednotlivých TOP vždy za všechny subjekty Ústeckého kraje a porovnávat ho s ostatními kraji. Nebylo však již možné podrobněji posuzovat aktivitu a roli jednotlivých typů žadatelů/subjektů nebo stav čerpání na úrovni prioritních os TOP. Analýza v této kapitole tedy podává pouze rámcové informace o dosavadním stavu čerpání ze SF na projekty realizované na území Ústeckého kraje a nevěnuje se identifikaci příčin zjištěného stavu.

Pro účely této kapitoly bylo hodnoceno čerpání z následujících operačních programů:

- Operační program Podnikání a inovace (OP PI);
- Operační program Životní prostředí (OP ŽP);
- Operační program Výzkum a vývoj pro inovace (OP VaVpl);
- Integrovaný operační program (IOP);
- Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OP VK);
- Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ).

Vzhledem k zaměření a skupině možných žadatelů nebyl posuzován stav čerpání Operačního programu Doprava a Operačního programu Technická pomoc.

Základní informace o řešených tematických operačních programech jsou uvedeny v následujícím textu a tabulce 5.

Operační program Podnikání a inovace je zaměřen na zvýšení konkurenceschopnosti sektoru průmyslu a podnikání, včetně malého a středního podnikání, udržení přitažlivosti ČR a jejich regionů a měst pro investory, na podporu inovací, urychlené zavádění výsledků výzkumu a vývoje do výrobní sféry, na komercializaci výsledků výzkumu a vývoje, na podporu podnikatelského ducha a růstu hospodářství založeného na znalostech pomocí kapacit pro zavádění nových technologií a inovovaných výrobků, včetně nových informačních a komunikačních technologií s cílem zvýšit konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb

úrovni předních průmyslových zemí Evropy. Program je financován z ERDF a zaměřen na území ČR mimo hl. m. Prahu.

Operační program Životní prostředí je druhým nejobjemnějším programem z hlediska alokovaných finančních prostředků z fondů EU v rámci programového období 2007-2013. OP ŽP je financován z ERDF a FS. Program se zaměřuje na zlepšení kvality ŽP v ČR. Podporovány jsou zejména projekty v oblasti zlepšování vodohospodářské infrastruktury, zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí v ovzduší, zvýšení využití obnovitelných zdrojů energie při výrobě elektřiny a tepla, zkvalitnění nakládání s odpady, odstraňování starých ekologických zátěží, omezování průmyslového znečištění, zpomalení či zastavení poklesu biodiverzity, zajištění ekologické stability krajiny stejně jako projekty pro rozvoj infrastruktury environmentálního vzdělávání, poradenství a osvěty. Z územního hlediska jsou intervence OP ŽP v rámci 1. až 4. prioritní osy zaměřeny na celé území ČR, zbylé oblasti na území ČR mimo hl. m. Prahu.

Operační program Výzkum a vývoj pro inovace je zaměřen na posílení konkurenceschopnosti ČR na světových trzích prostřednictvím neustálého zdokonalování podmínek pro existenci a působení výzkumných, vývojových a proinovačních center a vysokých škol. Program se zasadí o podporu přenosu výsledků vědy a výzkumu do praxe, průmyslu a na trh. Program je financován z ERDF a zaměřen na území ČR mimo hl. m. Prahu.

Integrovaný operační program je zaměřen na rozvoj veřejné správy, kultury, cestovního ruchu, informační společnosti, podpoře zaměstnanosti, péči o zdraví obyvatel, ke zlepšení bydlení a bezpečnosti obyvatelstva. Cílem IOP je podpořit vznik moderní občanské společnosti a zvýšení konkurenceschopnosti všech regionů a ČR jako celku. Integrovaný operační program je financován z ERDF. Z územního hlediska jsou intervence IOP zaměřeny především na podporu regionů ČR zařazených do Cíle Konvergence (celé území ČR kromě hlavního města Prahy). U vybraných oblastí podpory se intervence týkají i území hlavního města Prahy (prioritní osa 1, 4 a 6).

Operační program Vzdělání pro konkurenceschopnost je zaměřen na zlepšování kvality vzdělávání jak na úrovni základních a středních škol, tak na vysokých školách a univerzitách. Svou kvalifikaci si s pomocí finanční podpory tohoto OP mohou zvyšovat také pedagogové a vědečtí pracovníci. OP VK je financován z ESF. Z územního hlediska jsou intervence OP VK zaměřeny především na podporu regionů ČR zařazených do Cíle Konvergence (celé území ČR vyjma hlavního města Prahy). U vybraných oblastí intervence se podpora bude týkat i území hlavního města Prahy (především prioritní osa 4).

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost je zaměřen na zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti obyvatel ČR a na zkvalitnění a rozvoj lidských zdrojů prostřednictvím školení, speciálních kurzů a vzdělávání. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost je financován z ESF. Z územního hlediska budou intervence OP LZZ zaměřeny na podporu regionů ČR zařazených do Cíle Konvergence (celé území ČR vyjma hlavního města Prahy). U vybraných oblastí intervence se podpora bude týkat i území hlavního města Prahy (prioritní osy 2 „Aktivní politiky na trhu práce“, 4 „Veřejná správa a veřejné služby“ a 5 „Mezinárodní spolupráce“).

Tabulka 5: Základní přehled řešených tematických operačních programů

Operační program	Alokace	Předložené projekty	Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou	Proplacené prostředky příjemcům
------------------	---------	---------------------	---	---------------------------------

	v mil. Kč	počet	v mil. Kč	počet	v mil. Kč	v mil. Kč	v %
OP PI	91 030,9	5 797	61 962,5	2 994	29 890,4	9 899,5	10,9
OP ŽP	147 360,9	8 711	169 824,0	3 488	12 477,9	8 023,0	5,4
OP VaVpl	61 981,6	147	90 957,3	20	6 704,5	364,7	0,6
IOP	47 374,5	6 653	36 596,0	5 756	13 873,4	1 844,7	3,9
OP VK	54 738,8	7 690	60 031,5	1 567	13 366,6	2 908,7	5,3
OP LZZ	54 876,4	6 807	60 244,5	1084	22 189,9	3 459,5	6,3

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Všechny řešené TOP mají shodně velice nízký stav proplacených prostředků. V ostatních parametrech však existují mezi programy velké rozdíly, především pak z hlediska objemu zasmluvněných prostředků. Na jedné straně to jsou programy s relativně vysokým podílem zasmluvněných projektů (OP PI a OP LZZ) a na druhé straně programy s nízkým podílem zasmluvněných projektů (OP ŽP a OP VaVpl).

V následujících tabulkách 6 až 11 je uveden přehled čerpání za jednotlivé kraje a ČR vždy pro konkrétní TOP.

Tabulka 6: Přehled čerpání OP PI podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)

Kraj	Podané projekty		Vyřazené projekty		Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou			
	počet	v mil. Kč	počet	v %	počet	v mil. Kč	v %	v Kč/byyv.
Praha	7,8	7 232,3	1,4	0,1	6,2	7 227,4	99,9	5 787
Středočeský	624,7	8 523,6	160,4	37,2	316,8	3 328,7	39,1	2 668
Jihočeský	291,2	2 940,4	71,0	38,0	165,1	1 180,7	26,0	1 852
Plzeňský	230,7	2 759,6	56,0	27,5	133,1	1 148,1	41,6	2 008
Karlovarský	155,1	1 719,7	42,0	28,0	78,5	537,1	31,2	1 746
Ústecký	403,8	4 414,8	148,5	42,0	150,7	1 350,7	30,6	1 615
Liberecký	206,5	1 968,1	38,6	31,0	106,1	872,1	44,3	1 986
Královéhradecký	285,8	2 770,5	44,4	15,8	182,8	1 592,3	57,5	2 872
Pardubický	323,4	2 655,4	75,8	29,7	187,7	1 247,2	47,0	2 416
Vysočina	355,7	2 166,5	97,6	28,7	185,0	1 029,1	47,5	1 998
Jihomoravský	911,3	8 527,3	253,2	37,0	454,9	3 233,6	37,9	2 808
Olomoucký	504,0	3 184,5	151,9	33,3	233,2	1 247,6	39,2	1 943
Zlínský	607,0	5 574,1	131,0	24,1	346,3	2 862,3	51,4	4 843
Moravskoslezský	890,2	7 525,7	244,2	24,9	447,7	3 033,5	40,3	2 432
ČR	5797,2	61 962,5	1516,0	27,9	2994,1	29 890,4	48,2	2 845

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Pozn.: Pokud věcné plnění projektu přesahuje více než jeden NUTS3, je ke každému NUTS3, v němž je projekt realizován, uveden příslušný podíl plánované částky podpory. Pokud je projekt realizován pouze v jednom NUTS3, pak bude podíl čerpání podpory podle tohoto NUTS3 roven 100 % finanční alokace projektu. Počty projektů, jsou stejně jako finanční částky přepočítávány uvedeným podílem, z toho důvodu jsou hodnoty uváděny na desetinná místa. Procentuální vyjádření ve sloupcích „Vyřazené projekty“ a „Projekty s vydaným Rozhodnutím/podepsanou smlouvou“ je vypočítáno k finančnímu objemu projektů. Dopočet těchto dvou sloupců do 100 % tvoří projekty, které jsou v současné době v administraci/ve schvalovacím řízení.

Ve všech sledovaných parametrech za OP PI je na tom Ústecký kraj nejhůře ze všech krajů. Má nejvyšší podíl vyřazených projektů, naopak nejnížší podíl schválených projektů a i nejnížší objem zaslunných finančních prostředků přepočtených na obyvatele. Zároveň však z tabulky vyplývá, že subjekty Ústeckého kraje jsou aktivní a předkládají dostatek projektů. Problém bude nejspíše v nižší kvalitě zpracování nebo špatném zaměření projektů vzhledem k cílům OP PI. V případě OP PI není relevantní porovnávání s projekty v Praze, protože se zde jedná pouze o projekty technické asistence určené pro řízení programu.

Tabulka 7: Přehled čerpání OP ŽP podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)

Kraj	Podané projekty		Vyřazené projekty		Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou			
	počet	v mil. Kč	počet	v %	počet	v mil. Kč	v %	v Kč/obyv.
Praha	408,0	13 875,9	72,0	16,8	282,0	762,3	5,5	610
Středočeský	900,0	22 248,6	273,0	26,3	363,0	1 246,2	5,6	999
Jihočeský	883,0	12 397,9	272,0	39,3	312,0	1 516,6	12,2	2 379
Plzeňský	453,0	7 670,6	112,0	29,8	193,0	596,1	7,8	1 042
Karlovarský	265,0	4 308,0	75,0	29,6	106,0	337,9	7,8	1 098
Ústecký	489,0	9 635,3	175,0	37,8	163,0	610,1	6,3	730
Liberecký	345,0	6 205,6	118,0	34,5	117,0	1 043,9	16,8	2 378
Královéhradecký	400,0	7 233,5	120,0	31,0	147,0	320,6	4,4	578
Pardubický	542,0	11 040,2	148,0	26,5	225,0	744,0	6,7	1 441
Vysočina	940,0	13 102,9	229,0	27,1	381,0	1 134,7	8,7	2 203
Jihomoravský	1097,0	22 321,1	280,0	20,4	405,0	1 390,2	6,2	1 207
Olomoucký	671,0	12 370,0	240,0	28,6	226,0	829,5	6,7	1 292
Zlínský	637,0	9 286,9	180,0	30,9	285,0	893,8	9,6	1 512
Moravskoslezský	681,0	18 127,6	208,0	25,5	283,0	1 052,0	5,8	843
ČR	8711,0	169 824,0	2502,0	27,5	3488,0	12 477,9	7,3	1 188

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Pozn.: Pokud věcné plnění projektu přesahuje více než jeden NUTS3, je ke každému NUTS3, v němž je projekt realizován, uveden příslušný podíl plánované částky podpory. Pokud je projekt realizován pouze v jednom NUTS3, pak bude podíl čerpání podpory podle tohoto NUTS3 roven 100 % finanční alokace projektu. Počty projektů, jsou stejně jako finanční částky přepočítávány uvedeným podílem, z toho důvodu jsou hodnoty uváděny na desetinná místa. Procentuální vyjádření ve sloupcích „Vyřazené projekty“ a „Projekty s vydaným Rozhodnutím/podepsanou smlouvou“ je vypočítáno k finančnímu objemu projektů. Důpočet těchto dvou sloupců do 100 % tvoří projekty, které jsou v současné době v administraci/ve schvalovacím řízení.

Také v OP ŽP vykazuje Ústecký kraj ve všech sledovaných parametrech hodnoty pod celorepublikovým průměrem a při vzájemném porovnání krajů je ve skupině nejhorších. Podíl vyřazených projektů je zde druhý nejvyšší po Jihočeském kraji, v podílu schválených projektů je na devátém místě mezi kraji a po Královéhradeckém kraji má druhý nejnížší objem schválených prostředků na obyvatele (pokud nepočítáme Prahu, která může předkládat projekty pouze do vybraných prioritních os OP ŽP). Zároveň je však nutno konstatovat, že podobně jako v případě OP PI jsou subjekty Ústeckého kraje aktivní a předkládají dostatek projektů. Problém bude podobně jako v případě OP PI nejspíše v nižší kvalitě zpracování nebo špatném zaměření projektů vzhledem k cílům OP ŽP.

Tabulka 8: Přehled čerpání OP VaVpl podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)

Kraj	Podané projekty		Vyřazené projekty		Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou			
	počet	v mil. Kč	počet	v %	počet	v mil. Kč	v %	v Kč/obyv.
Praha	10,0	784,1	0,0	0,0	9,0	734,1	93,6	588
Středočeský	20,4	22 639,0	18,7	91,6	0,0	0,0	0,0	0
Jihočeský	6,4	2 442,1	4,3	78,1	0,0	0,0	0,0	0
Plzeňský	9,6	6 160,9	4,1	37,1	0,0	0,0	0,0	0
Karlovarský	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Ústecký	8,0	2 847,7	6,0	68,5	0,0	0,0	0,0	0
Liberecký	6,1	3 490,0	3,0	48,4	1,0	800,0	22,9	1 822
Královéhradecký	5,2	2 737,7	4,0	87,1	0,0	0,0	0,0	0
Pardubický	3,1	1 564,2	1,0	62,6	0,0	0,0	0,0	0
Vysočina	4,0	1 337,6	2,7	61,6	0,0	0,0	0,0	0
Jihomoravský	38,0	27 086,7	16,2	30,9	6,0	2 602,6	9,6	2 260
Olomoucký	13,2	7 692,2	8,0	56,0	2,0	1 716,8	22,3	2 674
Zlínský	9,0	4 540,0	7,9	87,0	0,0	0,0	0,0	0
Moravskoslezský	14,3	7 635,0	8,1	63,0	2,0	851,0	11,2	682
ČR	147,3	90 957,3	84,0	59,6	20,0	6 704,5	7,4	638

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Pozn.: Pokud věcné plnění projektu přesahuje více než jeden NUTS3, je ke každému NUTS3, v němž je projekt realizován, uveden příslušný podíl plánované částky podpory. Pokud je projekt realizován pouze v jednom NUTS3, pak bude podíl čerpání podpory podle tohoto NUTS3 roven 100 % finanční alokace projektu. Počty projektů, jsou stejně jako finanční částky přepočítávány uvedeným podílem, z toho důvodu jsou hodnoty uváděny na desetinná místa. Procentuální vyjádření ve sloupcích „Vyřazené projekty“ a „Projekty s vydaným Rozhodnutím/podepsanou smlouvou“ je vypočítáno k finančnímu objemu projektů. Dopočet těchto dvou sloupců do 100 % tvoří projekty, které jsou v současné době v administraci/ve schvalovacím řízení.

Případ OP VaVpl je poněkud specifický, protože se jedná o program s absolutně i relativně nejnižším počtem předložených i schválených projektů. Dále není v tomto programu relevantní srovnání s projekty v Praze, protože se zde jedná pouze o projekty technické asistence určené pro řízení programu. Do současné doby bylo schváleno pouze 11 projektů, které jsou realizovány ve čtyřech krajích. I přesto ale není možné obhajovat nulový počet schválených projektů⁶⁶ Ústeckého kraje, protože úspěšně schválené projekty jsou nejen ve velkých městech Jihomoravského a Moravskoslezského kraje (Brno a Ostrava), ale i městech srovnatelných s Ústím n. Labem (Liberec, Olomouc). Důvody tohoto stavu je možno hledat na straně řídicího orgánu v pozdním otevření výzev OP VaVpl a na straně žadatelů z Ústeckého kraje v jejich nepřipravenosti v kombinaci s náročností přípravy a zpracování projektů (v tomto ohledu však nejsou subjekty Ústeckého kraje v porovnání s ostatními kraji nijak výjimeční).

Tabulka 9: Přehled čerpání IOP podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)

Kraj	Podané projekty		Vyřazené projekty		Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou			
	počet	v mil. Kč	počet	v %	počet	v mil. Kč	v %	v Kč/obyv.

⁶⁶ Na základě informací k 5.5.2010 poskytnutých MMR.

Praha	176,0	14 306,2	24,0	9,6	80,3	6 625,8	28,0	5 304,7
Středočeský	1031,7	1 102,6	69,6	27,3	916,1	492,9	44,7	395,1
Jihočeský	622,6	2 030,6	35,2	46,3	524,4	459,9	22,7	721,3
Plzeňský	455,4	2 003,2	25,2	25,5	422,1	833,8	41,6	1 458,1
Karlovarský	156,1	1 382,4	8,1	47,7	127,8	535,1	38,7	1 739,2
Ústecký	414,5	1 966,4	31,0	17,5	344,9	292,8	14,9	350,1
Liberecký	232,3	471,5	10,5	24,9	199,5	220,2	46,7	501,6
Královéhradecký	460,4	1 615,2	20,1	35,7	420,2	420,1	26,0	757,8
Pardubický	485,1	1 998,0	34,1	64,0	421,7	575,6	28,8	1 114,7
Vysočina	690,0	1 474,4	11,1	74,3	658,7	247,6	16,8	480,7
Jihomoravský	728,7	3 514,8	60,4	19,0	629,0	1 130,6	32,2	981,6
Olomoucký	414,9	806,8	37,3	23,0	364,5	338,0	41,9	526,5
Zlínský	389,9	1 497,1	24,1	32,8	322,7	844,8	56,4	1 429,4
Moravskoslezský	395,6	2 426,8	26,4	29,1	324,3	1 054,2	43,4	845,1
ČR	6653,2	36 596,0	417,1	25,3	5 756,2	13 873,4	37,9	1 320,1

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Pozn.: Pokud věcné plnění projektu přesahuje více než jeden NUTS3, je ke každému NUTS3, v němž je projekt realizován, uveden příslušný podíl plánované částky podpory. Pokud je projekt realizován pouze v jednom NUTS3, pak bude podíl čerpání podpory podle tohoto NUTS3 roven 100 % finanční alokace projektu. Počty projektů, jsou stejně jako finanční částky přepočítávány uvedeným podílem, z toho důvodu jsou hodnoty uváděny na desetinná místa. Procentuální vyjádření ve sloupcích „Vyřazené projekty“ a „Projekty s vydaným Rozhodnutím/podepsanou smlouvou“ je vypočítáno k finančnímu objemu projektů. Důpočet těchto dvou sloupců do 100 % tvoří projekty, které jsou v současné době v administraci/ve schvalovacím řízení.

V případě IOP je pozice Ústeckého kraje již výrazně lepší ve srovnání s předchozími tematickými operačními programy. Na jedné straně sice vykazuje nejnižší podíl schválených projektů a nejnižší objem schválených prostředků na obyvatele ze všech krajů. Na straně druhé však má také nejnižší podíl vyřazených projektů. Z toho plyne, že má v současné době velký počet projektů v administraci/ve schvalovacím procesu a v nejbližší době dojde ke změně (otázkou je, jestli pozitivní nebo negativní). Zároveň je však nutno konstatovat, že subjekty Ústeckého kraje jsou v IOP aktivní a předkládají dostatek projektů.

Tabulka 10: Přehled čerpání OP VK podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)

Kraj	Podané projekty		Vyřazené projekty		Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou			
	počet	v mil. Kč	počet	v %	počet	v mil. Kč	v %	v Kč/obyv.
Praha	327,5	6 560,3	264,1	56,7	54,4	2 466,1	37,6	1 974
Středočeský	610,3	4 352,8	380,2	65,7	130,3	830,1	19,1	665
Jihočeský	439,1	2 732,5	278,0	63,0	120,8	646,8	23,7	1 014
Plzeňský	454,5	3 594,3	248,8	58,4	74,8	600,6	16,7	1 050
Karlovarský	178,9	1 087,6	122,1	60,9	48,0	299,4	27,5	973
Ústecký	354,8	3 509,8	252,2	62,7	83,5	957,9	27,3	1 146
Liberecký	450,2	3 200,1	291,2	61,8	78,5	634,2	19,8	1 445
Královéhradecký	407,0	2 792,1	233,7	58,2	48,9	596,2	21,4	1 076
Pardubický	359,6	2 622,4	245,6	63,4	73,5	525,3	20,0	1 017
Vysočina	491,5	2 968,9	276,0	65,1	91,7	519,7	17,5	1 009

Jihomoravský	1185,3	9 671,4	776,7	60,0	244,7	1 932,4	20,0	1 678
Olomoucký	852,2	6 153,2	571,5	60,9	167,0	1 170,7	19,0	1 823
Zlínský	612,5	3 658,1	382,8	63,0	100,2	673,5	18,4	1 140
Moravskoslezský	966,7	7 127,9	634,2	65,7	250,7	1 513,7	21,2	1 214
ČR	7690,1	60 031,5	4957,1	61,6	1 567,0	13 366,6	22,3	1 272

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Pozn.: Pokud věcné plnění projektu přesahuje více než jeden NUTS3, je ke každému NUTS3, v němž je projekt realizován, uveden příslušný podíl plánované částky podpory. Pokud je projekt realizován pouze v jednom NUTS3, pak bude podíl čerpání podpory podle tohoto NUTS3 roven 100 % finanční alokace projektu. Počty projektů, jsou stejně jako finanční částky přepočítávány uvedeným podílem, z toho důvodu jsou hodnoty uváděny na desetinná místa. Procentuální vyjádření ve sloupcích „Vyřazené projekty“ a „Projekty s vydaným Rozhodnutím/podepsanou smlouvou“ je vypočítáno k finančnímu objemu projektů. Důpočet těchto dvou sloupců do 100 % tvoří projekty, které jsou v současné době v administraci/ve schvalovacím řízení.

V OP VK vykazuje Ústecký kraj ve všech sledovaných parametrech včetně počtu předkládaných projektů hodnoty pohybující se kolem celorepublikového průměru a nezaznamenává ve srovnání s ostatními kraji výrazně negativní, ale ani výrazně pozitivní výkyvy.

Tabulka 11: Přehled čerpání OP LZZ podle jednotlivých krajů (stav k 5.5.2010)

Kraj	Podané projekty		Vyřazené projekty		Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou smlouvou			
	počet	v mil. Kč	počet	v %	počet	v mil. Kč	v %	v Kč/obyv.
Praha	366,8	13 950,8	99,7	6,7	10,7	10 013,2	71,8	8 017
Středočeský	813,5	6 461,8	395,7	52,1	122,2	1 327,1	20,5	1 064
Jihočeský	390,6	2 609,0	180,0	45,7	74,3	677,7	26,0	1 063
Plzeňský	327,6	2 287,0	153,4	37,1	48,7	676,4	29,6	1 183
Karlovarský	176,8	1 882,1	82,7	48,6	27,1	564,2	30,0	1 834
Ústecký	593,4	5 113,7	299,0	49,5	104,1	1 415,5	27,7	1 693
Liberecký	297,7	2 287,4	144,2	43,5	49,4	602,0	26,3	1 371
Královéhradecký	316,3	2 858,0	148,4	40,9	57,8	693,5	24,3	1 251
Pardubický	351,5	2 207,1	174,2	40,8	40,9	547,1	24,8	1 060
Vysočina	328,2	2 158,4	140,6	32,0	64,8	773,6	35,8	1 502
Jihomoravský	1020,1	5 948,5	485,4	39,5	170,5	1 538,8	25,9	1 336
Olomoucký	455,5	3 700,2	232,6	44,3	64,8	1 012,8	27,4	1 578
Zlínský	478,2	2 969,1	211,7	41,3	91,0	780,2	26,3	1 320
Moravskoslezský	890,6	5 810,5	409,4	41,1	157,8	1 567,8	27,0	1 257
ČR	6806,8	60 244,5	3157,0	35,1	1 084,1	22 189,9	36,8	2 112

Zdroj: interní materiály MMR, květen 2010.

Pozn.: Pokud věcné plnění projektu přesahuje více než jeden NUTS3, je ke každému NUTS3, v němž je projekt realizován, uveden příslušný podíl plánované částky podpory. Pokud je projekt realizován pouze v jednom NUTS3, pak bude podíl čerpání podpory podle tohoto NUTS3 roven 100 % finanční alokace projektu. Počty projektů, jsou stejně jako finanční částky přepočítávány uvedeným podílem, z toho důvodu jsou hodnoty uváděny na desetinná místa. Procentuální vyjádření ve sloupcích „Vyřazené projekty“ a „Projekty s vydaným Rozhodnutím/podepsanou smlouvou“ je vypočítáno k finančnímu objemu projektů. Důpočet těchto dvou sloupců do 100 % tvoří projekty, které jsou v současné době v administraci/ve schvalovacím řízení.

Podobně jako v případě OP VK vykazuje Ústecký kraj také ve druhé ESF programu ve všech sledovaných parametrech včetně počtu předkládaných projektů hodnoty pohybující se kolem celorepublikového průměru a nezaznamenává ve srovnání s ostatními kraji výrazně negativní, ale ani výrazně pozitivní výkyvy.

Na závěr této kapitoly je možné shrnout, že na základě výsledků předchozí analýzy využívání a čerpání finančních prostředků TOP subjekty Ústeckého kraje, porovnání s vývojem v ostatních krajích a celkovým vývojem na úrovni České republiky, lze konstatovat následující pozitiva a negativa pro Ústecký kraj.

Pozitiva Ústeckého kraje vyplývající z dosavadního čerpání vybraných TOP:

- aktivní příprava a předkládání projektů do všech TOP odpovídající celorepublikovému průměru;
- absolutní i relativní úspěšnost čerpání obou ESF programů odpovídající, resp. mírně překračující celorepublikový průměr.

Negativa Ústeckého kraje vyplývající z dosavadního čerpání vybraných TOP:

- jeden z nejvyšších podílů neúspěšných projektů v OP PI a OP ŽP ve srovnání s ostatními kraji ČR;
- nejnižší relativní úspěšnost projektů ze všech krajů v OP PI;
- jeden z nejnižších objemů schválených prostředků na obyvatele v OP PI a OP ŽP na úrovni krajů;
- dosud nebyl v Ústeckém kraji schválen žádný projekt financovaný z OP VaVpl.⁶⁷

4.4 Shrnutí a vyhodnocení hlavních problémů a bariér při zpracování a administraci ROP Severozápad

Pro shrnutí klíčových zjištění celé kapitoly je předložena tabulka 5, kde jsou identifikovány problémy v procesu programování, strategickém zaměření ROP SZ a jeho implementaci. Pro každý problém je definováno, zda příčina problému leží spíše vně či uvnitř kraje, přičemž je zřejmé, že příčiny vně kraje jsou pouze částečně krajem ovlivnitelné, zatímco vnitřní problémy může kraj řešit. Návrhům řešení identifikovaných problémů a bariér je pak věnována část Doporučení (viz kapitola 5).

Tabulka 12: Souhrn hlavních identifikovaných problémů při zpracování a administraci ROP SZ

Identifikovaný problém	Příčina problému	Riziko opakování problému
Proces programování		
Politické vlivy na výslednou podobu ROP SZ	vnitřní	vysoké
Vliv Evropské komise na unifikaci ROP	vnější	střední
Zdlouhavá jednání s EK a formální připomínky	vnější	střední

⁶⁷ Na základě informací k 5.5.2010 poskytnutých MMR.

k ROP SZ		
Souběžné zpracování NSRR a OP, absence včasné dělicí čáry mezi podporovanými aktivitami z ROP a TOP a PRV	vnější	střední
Nedostatečná koordinační a metodická role MMR	vnější	střední
Nepřipravenost krajských odborníků - pracovníků kraje	vnitřní	nízké
Nedostatek aktivních aktérů ochotných se zapojit do přípravy ROP	vnitřní i vnější	nízké
Špatná komunikace mezi Ústeckým a Karlovarským krajem	vnitřní i vnější	střední
Kvalita ex-ante hodnotitele ROP SZ	vnější i vnitřní	nízké
Strategické zaměření		
Malý důraz na koncentraci prostředků (územní, tematickou) a integrovaný přístup, rozmělnění strategie do mnoha tematických oblastí	vnější i vnitřní	vysoké
Podpora projektů bez prorůstového charakteru	vnitřní	vysoké
Pokud by došlo ke koncentraci prostředků, není zřejmé, jak by byly řešeny deficity v ostatních oblastech	vnější	vysoké
Špatné nastavení systému hodnocení projektů v rámci ROP SZ	vnitřní	střední
Bariéry při implementaci ROP SZ		
Špatné načasování výzev v některých vzájemně se doplňujících oblastech podpory	vnitřní	nízké
Nedostatečné provázání indikátorové soustavy s výběrovými kritérii	vnitřní	střední
Zcela nevhodně nastavené finanční limity velikosti projektu a limity dílčích způsobilých výdajů	vnitřní	střední
Špatně nastavený systém kontrol realizovaných projektů	vnitřní	nízké
Absence provázanosti velikosti alokace na oblast podpory resp. výzvu s velikostí předkládaných projektů	vnitřní	střední

Zdroj: vlastní zpracování.

Pozn.: vnější příčina problému - mimo Ústecký kraj, vnitřní příčina problému - uvnitř Ústeckého kraje.

Je zřejmé, že Ústecký kraj by se měl zaměřit v prvním sledu na ty bariéry/problémy, u kterých bylo vyhodnoceno riziko opakování i v novém programovém období jako vysoké, resp. střední.

5. Syntéza a doporučení

Tato kapitola představuje syntézu analytické části studie v podobě formulace doporučení. Struktura doporučení odráží jednak strukturu této zprávy (resp. zadání zakázky), jednak logiku navrhovaných doporučení. Kostru doporučení tvoří tři základní skupiny (viz přehled níže), přičemž I. skupina doporučení přímo vychází z analýz provedených v rámci kapitol 2 a 3. Skupina II a III pak odráží implikace strategického a institucionálního charakteru odvozené z momentálního stavu debaty o reformě politiky soudržnosti EU, které zpracovatel považuje za klíčové pro fundovanou přípravu Ústeckého kraje na programové období po roce 2013.

Struktura doporučení

I. Doporučení vyplývající ze současného stavu diskuze o architektuře politiky soudržnosti EU po roce 2013

Okruh doporučení A: Doporučené pozice k vybraným aspektům architektury politiky soudržnosti EU

Okruh doporučení B: Pro Ústecký kraj potenciálně rizikové návrhy na změny v nastavení politiky soudržnosti EU

II. Strategická doporučení

Okruh doporučení C: Stanovení a konkretizace dlouhodobé strategie rozvoje kraje v kontextu přípravy na nové programové období politiky soudržnosti EU

Okruh doporučení D: Podpora lokálních elit a lokálních aktérů

III. Institucionální doporučení

Okruh doporučení E: Komunikace uvnitř krajského úřadu a koordinace jeho pozic navenek

Okruh doporučení F: Komunikace s Karlovarským krajem

Okruh doporučení G: Komunikace s centrální úrovní veřejné správy a partnery národní úrovně

Okruh doporučení H: Komunikace s partnery v Ústeckém kraji

Kapitola je členěna na kapitoly věnující se doporučením a jejich krátkému popisu (kapitola 5.1, 5.2. a 5.3). Pro detailnější zdůvodnění odkazujeme na příslušné analytické výstupy v předešlých kapitolách (zejména tabulka 2, 5 a 12). Dále kapitola nabízí prvotní námět pro diskuzi tří vybraných strategických rozhodnutí možného modelu programování na období 2014-2020 (kapitola 5.4). Jedná se o strategickou volbu architektury operačních programů (pouze regionální operační programy, pouze tematické operační programy, společný regionální operační program) a strategickou volbu nositele zpracování případného regionálního operačního programu zaměřeného na území Ústeckého kraje. Závěr této kapitoly i celé studie (kapitola 5.5) představuje syntéza doporučení a návrh konkrétních úkolů pro fundovanou přípravu kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU.

5.1 Doporučení vyplývající ze současného stavu diskuze o architektuře politiky soudržnosti EU po roce 2013

Jelikož ze strany Evropské komise nebyl doposud předložen žádný oficiální návrh architektury politiky soudržnosti po roce 2013, není v současné době možné prakticky nic jiného než formulovat pro Ústecký kraj doporučující stanoviska k vybraným neoficiálně předneseným jednotlivým návrhům na změny v nastavení kohezní politiky. DG REGIO v současné době vyhodnocuje evaluace programového období 2000-06, připravuje 5. Kohezní zprávu a „nepouští“ žádné informace ani signály o tom, jak si představuje nastavení a celkovou podobu politiky soudržnosti v příštím programovém období. Nicméně i přesto lze na základě analýzy provedené v rámci 2. a 3. kapitoly doporučit Ústeckému kraji, jaké pozice by pro něj bylo vhodné zastávat u vybraných návrhů. V obecné rovině je vhodné doporučit, aby byla věnována zvýšená pozornost debatám o nastavení některých parametrů politiky soudržnosti EU, konkrétněji jsou další doporučení seskupena do dvou okruhů.

Okruh doporučení A: Doporučené pozice k vybraným aspektům architektury politiky soudržnosti EU

Na základě provedeného hodnocení (viz kapitola 2 a 3.9) byly posouzeny jednotlivé navrhované aspekty politiky soudržnosti pro příští programové období a podle očekávaného dopadu pro Ústecký kraj je doporučeno buď daný aspekt podporovat, nebo nepodporovat. Doporučené pozice jsou následující:

1) Doporučená pozice: podporovat

- zachování stávajícího „tradičního“ tematického zaměření politiky soudržnosti (tj. podpora podnikání, infrastruktury a lidských zdrojů);
- primární cíl kohezní politiky EU konvergence mezi jednotlivými členskými státy;
- nezbytnost definovat omezený počet tematických priorit na národní úrovni, na které by měly být intervence podpořené politikou soudržnosti EU zaměřeny, případně podpořit možnost členských států vybrat si z větší množiny ty tematické priority, které považují pro své území za nejvíce relevantní;
- určitou prioritizaci konvergence v rámci jednotlivých států, resp. v rámci Česka (např. nastavením závazné podmínky, o kolik by se regionální rozdíly v socioekonomické úrovni měly snížit);
- zdůrazňovat regionální dopady podpory excelence (např. v oblasti vědy, výzkumu a inovací) a nezbytnost „kompenzace“ těchto regionálních dopadů.

2) Doporučená pozice: spíše nepodporovat

- koncept makroregionálních strategií jako integrální nástroj politiky soudržnosti;
- případné rozšíření podporovaných sfér politiky soudržnosti o sofistikovanější typy intervencí (např. výzkum a vývoj, územní specifika či Nové výzvy - tj. klimatické změny, energetika, dopady globalizace, bezpečnost, demografické změny, sociální polarizace) - relevantní tematické oblasti pro Ústecký kraj (např. důsledky sociální polarizace) lze podporovat v rámci stávajících sfér podpory ze strukturálních fondů.

Okruh doporučení B: Pro Ústecký kraj potenciálně rizikové návrhy na změny v nastavení politiky soudržnosti EU

Bylo možné identifikovat některé z pohledu Ústeckého kraje potenciálně rizikové (ač neoficiální) návrhy na změny v nastavení politiky soudržnosti (viz tabulka 13). Zpracovatel tak doporučuje věnovat zvýšenou pozornost vývoji další diskuze o těchto aspektech nastavení politiky soudržnosti a náležitě reagovat podle aktuálního vývoje debat. Za pozitivum lze považovat skutečnost, že národní úroveň ČR se prozatím ke všem návrhům, které by měly v případě jejich prosazení potenciálně spíše negativní dopad pro Ústecký kraj, staví rovněž negativně, tj. nepodporuje je. Výjimkou je však návrh na rozšíření tematické oprávněnosti intervencí z Fondu soudržnosti a do značné míry nejistá pozice k územně-zaměřenému přístupu k řešení rozvojových problémů regionů. Z tohoto důvodu není prozatím nutné vyvíjet ze strany Ústeckého kraje zvýšenou aktivitu na orgány národní úrovně, nicméně je nezbytné bedlivě sledovat vývoj názorů kolem nastavení Fondu soudržnosti. Ve snaze akcentovat význam návrhů potenciálně rizikových pro Ústecký kraj, byly tyto aspekty vyčleněny do samostatného okruhu doporučení. Nejedná se však primárně o návrhy změn s a priori negativními implikacemi pro Ústecký kraj (viz tabulka 13), ale o návrhy, jejichž implikace pro kraj v případě jejich přijetí, budou záviset na konkrétní podobě dlouhodobé rozvojové strategie kraje (tj. na konkretizaci strategické vize rozvoje kraje definované v rámci Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje 2006-2020).

Tabulka 13: Přehled pro Ústecký kraj potenciálně rizikových návrhů na změny v architektuře politiky soudržnosti¹

Návrh / koncepční dilema	V současnosti předpokládané implikace pro Ústecký kraj	Poznámka
Rozšíření podporovaných sfér politiky soudržnosti o sofistikovanější typy intervencí (např. výzkum a vývoj, územní specifika či Nové výzvy - tj. klimatické změny, energetika, dopady globalizace, bezpečnost, demografické změny, sociální polarizace).	Snížení finančních prostředků na „tradiční“ sféry politiky soudržnosti, relativně nízká relevance většiny Nových výzev, resp. výzev indukujících potřebu velkého objemu finančních prostředků v Ústeckém kraji).	Implikace pro Ústecký kraj bude nicméně záviset na zvolené rozvojové strategii kraje (např. zjednodušeně strategie rozvoje založené na podpoře vysoké přidané hodnoty a na regionální konkurenceschopnosti vs. strategie založené na tradičních konkurenčních výhodách, levné pracovní síle).
Stanovení 3-4 jádrových priorit politiky soudržnosti na úrovni EU (s koncentrací 55-66 % finančních zdrojů na tyto jádrové priority).	S vysokou pravděpodobností by mezi definovanými prioritami nebyla „regionální infrastruktura“, která je v současnosti eminentním zájmem Ústeckého kraje; koncentrace na priority stanovené na úrovni EU by přinesla výrazné	

	zvýšení nároků na absorpční kapacitu v kraji.	
Posuzování oprávněnosti regionů v rámci politiky soudržnosti podle specifických zejména fyzicko-geografických charakteristik (např. pobřežní regiony, ostrovní regiony, horské regiony, řídké osídlené).	Prakticky nulová relevance v současnosti diskutovaných specifických charakteristik v Ústeckém kraji, bylo by tak znemožněno využívání (některých) finančních nástrojů politiky soudržnosti.	S vysokou pravděpodobností tento návrh nebude přijat.
Rozšíření oprávněnosti pro Fond soudržnosti o infrastrukturu výzkumu a vývoje.	Znamenalo by snížení zdrojů pro v současnosti podporovanou dopravu a životní prostředí ve prospěch vědecko-výzkumné infrastruktury, která by byla s největší pravděpodobností budována v nejsilnějších metropolitních regionech ČR	Ústecký kraj by nicméně mohl využít značných multiplikačních efektů, které by vybudování vědecko-výzkumné infrastruktury v ekonomicky silných regionech přineslo, což by mu mohlo spíše napomoci v přechodu z „low“ na „high road“ ² . Kraj by případně mohl využít také jiných (pravděpodobně posílených) finančních nástrojů kohezní politiky k financování vědecko-výzkumné infrastruktury v hospodářsky méně vyspělých regionech.
Makroregionální strategie jako nástroj pro jednotnou strategii určitého území, které spojuje jistá charakteristika (např. fyzicko-geografická, sociokulturní) a rozvojové problémy	V případě prolomení principu „3 NE“ a zejména vyčlenění finanční alokace pro makroregionální strategii hrozí kraji nebezpečí, že nenalezne přirozený makroregion, do něhož by se začlenil, a potenciálně by tak mohl přijít o možnost využít určité finanční zdroje	Při změně podmínek nezbytná včasná reakce Ústeckého kraje a aktivní účast v přípravě některé z makroregionálních strategií.
Územně-založený (place-based) přístup - důraz na integrovaný teritoriální přístup k řešení problémů, uzpůsobení veřejných	Tento koncept lze využít k argumentaci opodstatnění regionálních operačních programů.	Pro pozitivní efekty aplikace územně-zaměřeného přístupu k řešení problémů území jsou nezbytné kvalitní

intervencí místně-specifickým podmínkám.		„tvrdé“ i „měkké“ instituce a dostatečná absorpční kapacita. Hrozí nebezpečí konfliktu veřejného zájmu a subjektivních zájmů různých aktérů, proto je klíčová úloha silné osobnosti v kraji, která dokáže facilitovat diskuzi o profilaci problémů kraje s různými aktéry. Tyto poznámky nicméně platí obecně, nejen pro tento aspekt.
--	--	--

Zdroj: vlastní zpracování.

Pozn.: ¹⁾ Výběr byl proveden z tabulky 2 v kapitole 3.9 diskutující implikace v současnosti navrhovaných změn v architektuře politiky soudržnosti po roce 2013. ²⁾ Zjednodušeně řečeno „high road“ strategie je založená na konkurenceschopnosti díky vysoké přidané hodnotě produkce a „low road“ strategie je založená na konkurenceschopnosti díky nízké ceně pracovní síly a dalších vstupů.

5.2 Strategická doporučení

Jak již bylo uvedeno, v současné době není znám oficiální návrh budoucí podoby politiky soudržnosti EU ze strany Evropské komise, a není proto prozatím možné se na příští programové období připravovat konkrétně a cíleně. Nicméně zpracovatel důrazně doporučuje mezičas před zveřejněním oficiálního návrhu nepromarnit a doporučuje využít časového prostoru k formulaci, resp. konkretizaci dlouhodobé strategické vize kraje, a to i bez přímé vazby na možnosti finančních nástrojů kohezní politiky.

Ústecký kraj si musí nejprve definovat zřetelnou rozvojovou strategii, prozatím bez ohledu na to, zda může být financována z prostředků strukturálních fondů. Definice krajské strategické vize rozvoje je zcela klíčová proto, aby kraj mohl posléze dobře vyjádřit svou pozici k jednotlivým návrhům na změny v kohezní politice. S tím rovněž souvisí potřeba vyhodnotit absorpční kapacitu kraje vzhledem ke zvolené „strategii rozvoje“ do budoucna a zajistit přípravu vnitřních struktur kraje, resp. krajského úřadu na přípravu příštího programového období.

Okruh doporučení C: Stanovení a konkretizace dlouhodobé strategie rozvoje kraje v kontextu přípravy na nové programové období politiky soudržnosti EU

Konkrétně lze v této souvislosti doporučit následující:

1. Stanovit tematické a územní priority pro kraj, a to ve snaze formulovat jednoznačnou nosnou koncepci pro nové TOP a případný ROP

Pakliže mají být prostředky ze strukturálních fondů využity skutečně efektivně, je naprosto nutné, aby si kraj stanovil jasnou rozvojovou vizi a zcela konkrétní strategii vycházející z vlastních potřeb a problémů kraje.

Stejně tak je důležité, aby kraj intervence koncentroval pouze do omezeného počtu priorit, pro které si připraví silnou argumentační bázi. Koncentrace musí být jak tematická, tak územní. Je zřejmé, že tento přístup má i určité nepopulární implikace ve smyslu nepokrytí některých sektorů či území zdroji z Evropské unie a v konečném důsledku obavu z podfinancování ostatních tematických sfér včetně financování rozvoje venkova. Strategické zaměření na omezený počet témat s další územní koncentrací tak zároveň znamená vyřešit, jakým způsobem budou hrazeny potřeby v ostatních tematických oblastech (např. dotačním systémem z krajské či národní úrovně). Je však nutno konstatovat, že i přesto je koncentrace prostředků výhodnější než rovnoměrné pokrytí všech sektorů a celého území kraje. Přístup tematické a územní koncentrace kraji mimo jiné následně pomůže k vyjasnění vlastních potřeb, a tedy pozic pro nastavení podoby politiky soudržnosti po roce 2013, které bude nutno prosazovat na národní, příp. i evropské úrovni.

Kraj by měl rovněž klást důraz na větší propojení zvolených prioritních oblastí s dalšími politikami kraje, například s politikou územního rozvoje kraje. Tyto prioritní oblasti by pak kraj měl prosazovat bez ohledu na výslednou podobu modelu architektury operačních programů po roce 2013 (tj. bez ohledu na to, zda budou definované tematické priority kraje reflektovány (a tudíž bude možné je podpořit) v rámci regionálního operačního programu, společného regionálního operačního programu nebo pouze v rámci tematických operačních programů).

2. V přípravě na nové programové období politiky soudržnosti zohlednit témata zdůrazňovaná v dosavadních debatách o podobě politiky soudržnosti po roce 2013

Vedle prioritních tematických oblastí odrážejících vlastní potřeby a problémy Ústeckého kraje, musí kraj vyhodnotit, která z témat, mající doposud v námětech na podobu politiky soudržnosti EU po roce 2013 ze strany většiny zainteresovaných subjektů širokou podporu, jsou relevantní i z hlediska vlastních potřeb kraje. Tato témata je pak nutno adekvátním způsobem (tj. zvýšenou prioritizací) zohlednit v nově formované rozvojové strategii kraje (viz doporučení 1 „Stanovit tematické a územní priority pro kraj, a to ve snaze formulovat jednoznačnou nosnou koncepci pro nové TOP a případný ROP“).

V dosavadních debatách jsou nejvíce zdůrazňovaná následující témata/potenciální sféry podpory: věda, výzkum inovace; vzdělávání; konkurenceschopnost; „zelená“ ekonomika; snižování energetické náročnosti; sociální soudržnost a sociální začleňování marginalizovaných skupin obyvatelstva; důsledky změn v demografické struktuře obyvatelstva; a podpora venkovského prostoru.

Téma výzkumu a inovací se jeví z dosavadních debat jako jedno z nejvíce zdůrazňovaných (lze tudíž předpokládat, že bude intenzivně podpořené), a proto by se měl krajský úřad zaměřit na iniciaci intenzivní spolupráce s Univerzitou Jana Evangelisty Purkyně a dalšími vědecko-výzkumnými subjekty na území kraje ale i mimo něj, aby společně vytvořily dostatečné kapacity na prostředky z EU po roce 2013 „dosáhnout“ (ať již budou distribuovány v rámci kohezní politiky, nebo v rámci politiky jiné). Jednou z možností je nepochybně stimulace spolupráce se zahraničními univerzitami. Tento krok by nejen napomohl řešit absorpční kapacitu kraje v oblasti vědy a výzkumu, ale zároveň

by mohl být realizován v rámci podpory přeshraniční/mezinárodní spolupráce. Každopádně však zpracovatel doporučuje hledat osvědčené zkušenosti s podporou sféry vědy, výzkumu a inovací z regionálního stupně veřejné správy jak v zahraničí (např. v Chemnitz anebo v Drážďanech), tak v Česku (např. v Jihomoravském kraji).

3. Na pracovní úrovni vyprofilovat pilotní prioritní tematické oblasti a připravit argumentační podklady

Zpracovatel nedoporučuje prozatím provádět rozsáhlou a všeobjímající analytickou studii s cílem identifikovat rozvojové potřeby kraje, ale doporučuje vyprofilovat tematické oblasti v této fázi na základě:

- (i) stávajících aktuálních strategických a analytických dokumentů zpracovaných pro území kraje, a to zejména na základě aktualizované strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje pro období 2006-2020;
- (ii) odborné fundovanosti pracovníků kraje.

Zpracovatel doporučuje v prvním sledu na pracovní úrovni vyprofilovat 2-4 prioritní tematické oblasti, které lze na základě expertního posouzení považovat za nejvhodnější pro budoucí směřování rozvojové strategie kraje. Pro tato stanovená prioritní témata pak pracovníci oddělení regionálního rozvoje budou v součinnosti s ostatními odbory kraje a případně dalšími institucemi shromažďovat potřebné informace a zkušenosti, jak podporu ze strany kraje v každé z těchto oblastí uchopit. Cílem je nashromáždit argumentaci pro politickou reprezentaci o nezbytnosti volby a podpory právě těchto vyprofilovaných tematických oblastí. V případě potřeby lze doporučit zpracování dílčích podpůrných studií k jednotlivým tématům v závislosti na aktuální potřebě.

Jako jedny z možných prioritních směrů lze navrhnout: (i) výzkum a inovace v silných průmyslových odvětvích kraje, (ii) ekologizace výroby energie (iii) sociální služby pro seniory (reakce na demografické stárnutí populace celé republiky a profilace kraje na „bílé“ pracovní příležitosti), neboť lze s velkou pravděpodobností předpokládat, že budou intenzivně podporovány.

V návaznosti na prioritizaci tematických potřeb by kraj měl v dalším sledu provést kvantifikaci těchto potřeb, tj. stanovení reálných potřebných nákladů pro jednotlivé tematické priority kraje. Kromě toho by podpůrné studie měly přinést konkrétní informace například o indikativní výši vybraných jednotkových nákladů, které napomohou detailnímu nasměrování intervencí.

Indikativní ilustrace konkretizace prioritních vlastních potřeb kraje

Například v případě rozhodnutí intervence zaměřit na terminál veřejné dopravy, by měly podpůrné analýzy řešit, jaké formy terminálů jsou žádoucí, kolik terminálů by mělo být vybudováno, ve kterých městech a s jakými průměrnými nákladů na jeden terminál.

4. Provéřit absorpční kapacitu Ústeckého kraje

Zpracovatel důrazně doporučuje fundovaně posoudit, ve kterých tematických oblastech nemá Ústecký kraj dostatečnou absorpční kapacitu, a to jednak z pohledu stanovených tematických a

územních priorit kraje (viz body 1-3), tak v kontextu dosavadního neuspokojivého čerpání Ústeckého kraje zejména z některých tematických operačních programů 2007-2013 (OP PI, OP VaVpl) zaměřených na prorůstové typy intervencí (viz kapitola 4.3). V návaznosti na zjištění přijmout adekvátní opatření k nápravě, resp. posílení absorpční kapacity kraje.

5. Klást důraz na podporu prorůstových opatření s výraznými multiplikačními efekty

Jak je všeobecně známo, politika soudržnosti je nastavena tak, že intervence strukturálních fondů by neměly saturovat deficity rozpočtů financujících základní vybavenost území, prostou obnovu stávajícího stavu či provozní výdaje. Rovněž by neměly být podporovány oblasti, které jsou systémově špatně nastaveny a kvůli nimž deficity vznikají (např. souběžná podpora hromadné dopravy a stavba silnic a dálnic a tím podpora převážně individuální dopravy apod.). Dotace by neměly být náplastí řešící symptomy, ale měly by se zaměřovat na řešení skutečných příčin problémů kraje. Při volbě strategického zaměření intervencí je třeba klást důraz na opatření s multiplikačními prorůstovými efekty, které Ústecký kraj posunou na kvalitativně odlišnou rozvojovou trajektorii. Obecně je třeba se soustředit na dlouhodobé efekty vynaložených prostředků a skutečně celospolečenské dopady projektů, které nastartují další rozvoj kraje do budoucna a zajistí jeho konkurenceschopnost.

Indikativní ilustrace prorůstového opatření

Příkladem přírůstového opatření může být revitalizace brownfield a výstavba „podnikatelského inkubátoru“, projekty v oblasti středního školství ve smyslu zlepšení podmínek pro výuku technických oborů doprovázené propagační kampaní těchto oborů a motivačními opatřeními zvyšujícími zájem o technické obory.

6. Klást důraz na integrovaný přístup

Kromě nutné koncentrace prostředků do omezeného počtu prioritních oblastí zpracovatel doporučuje, aby intervence ze strany kraje (jak v rámci politiky soudržnosti, tak v rámci vlastních krajských politik) byly realizovány integrovaným přístupem. To znamená, aby místo rozmělněného financování izolovaných projektů, docházelo k cílenému řešení několika problémů najednou v konkrétním území. Je vhodné se například vyvarovat přílišnému členění priorit do samostatných oblastí podpory, kdy pro každou oblast podpory je pak nutné zpracovávat zvlášť žádost (např. oddělení marketingu, výstavby ubytovacích zařízení a doplňkové infrastruktury v cestovním ruchu).

Přitom je nutné zdůraznit, že integrovaný přístup nemusí nutně znamenat finančně velké projekty. Naopak může jít o realizaci několika menších projektů, přičemž důležitá je jejich provázanost a koncentrace dopadů výsledků, a to optimálně v takové míře, aby byly v území jasně patrné dopady takových intervencí.

Integrovaný přístup předpokládá komplexní projekty zaměřené na řešení několika problémů najednou větším množstvím vzájemně propojených intervencí.

Indikativní ilustrace integrovaného přístupu

V případě tematické integrace může být příkladem povinná realizace marketingového projektu v případě, že se realizuje investiční projekt např. vybudování cyklostezky, k tomu koupaliště a k tomu modernizace ubytovacího zařízení a marketingového opatření. Územní integraci je možno chápat např. ve smyslu realizace integrovaného projektu obce, jehož součástí bude oprava budovy školky z důvodu navýšení kapacity, modernizace místní školy, zavedení internetu, zlepšení služeb knihovny a oprava místního kravína na malý „inkubátor pro podnikatele“.

Okruh doporučení D: Podpora lokálních elit a lokálních aktérů

V návaznosti na stanovení tematických a územních priorit kraje bude nezbytné podporovat lokální aktéry, vznik lokálních elit, a to z důvodu vytvoření dostatečné absorpční kapacity pro nositele projektů v příštím programovém období. Je opodstatněné se totiž domnívat, že v nadcházejícím programovém období nebude mimo jiné možné podpořit větší množství projektů, které by mohl realizovat sám krajský úřad (např. z důvodu pravděpodobného snížení finančních zdrojů určených na „tvrdou“ infrastrukturu kraje). Proto je nezbytné mobilizovat regionální a lokální aktéry k aktivní účasti na předkládání projektů, například jejich zapojením do přípravy samotné rozvojové strategie kraje.

5.3 Institucionální doporučení

Za klíčovou podmínku kvalitní přípravy Ústeckého kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU zpracovatel považuje adekvátní nastavení komunikačních a koordinačních mechanismů, a to na několika úrovních: (i) v rámci krajského úřadu, (ii) vůči Karlovarskému kraji, (iii) ve vztahu k orgánům centrální veřejné správy a partnerům národní úrovně a (iv) ve vztahu k partnerům z kraje.

Okruh doporučení E: Komunikace uvnitř krajského úřadu a koordinace jeho pozic navenek

Za zásadní podmínku pro kvalitní přípravu Ústeckého kraje pro příští programové období politiky soudržnosti považuje zpracovatel nastavení funkční vnitřní komunikační a koordinační platformy uvnitř kraje tak, aby byl kraj schopen kvalitně formovat svou pozici k oficiálním dokumentům/návrhům a prezentovat ji navenek jednotně. Tato platforma by měla v ideálním případě sloužit nejen pro koordinaci aktivit v rámci kohezní politiky (příp. regionální politiky kraje), ale také pro koordinaci regionální dimenze u ostatních sektorových politik kraje (viz rovněž doporučení v kapitole 5.2). Toto doporučení se úzce váže k nezbytnosti vytvořit propracovaný systém získávání informací o vývoji debat a návrhů na reformu politiky soudržnosti po roce 2013, revizi rozpočtu EU a finanční perspektivu 2014-2020. Kraj by měl v celé debatě vystupovat jednotně a aktivně, účastnit se alespoň v první fázi všech komunikačních/koordinačních platform na národní i regionální úrovni a zajistit následné předávání získaných informací uvnitř krajského úřadu. Doporučujeme rovněž formálně stanovit, kdo z pracovníků krajského úřadu bude zodpovědný za formulaci oficiálních připomínek k materiálům přicházejících například z MMR či Úřadu vlády ČR k budoucnosti kohezní politiky.

Kromě nutnosti jednotného vystupování navenek je pro úspěšné zpracování případného ROP (případně prosazení potřeb kraje do TOP) nutné, aby docházelo ke spolupráci věcně příslušných odborů, vzájemné informovanosti o činnosti jednotlivých odborů, výsledcích jednání v rámci krajského úřadu i mimo něj atd. Zpracovatel proto doporučuje nastavit určité formalizované platformy pro komunikaci mezi odbory v otázkách přípravy na nové programové období.

Doporučujeme například zahájit intenzivnější komunikaci prostřednictvím představení této závěrečné zprávy a formou určitého pracovního workshopu informovat pracovníky věcně příslušných odborů o vývoji debat o kohezní politice v novém programovém období a nutnosti chystaných kroků při přípravě na nové programové období.

Následně v rámci přípravy rozvojové strategie kraje (tj. nosné obsahové koncepce pro případný ROP) doporučujeme komunikaci zformalizovat například vytvořením pracovní skupiny a/nebo vnitřní směrnici, která by ukládala jednotlivým pracovníkům krajského úřadu povinnost informovat v případě účasti na jednáních mimo krajský úřad, jejichž výstupy by mohly mít relevanci i pro jiné odbory či kraj obecně, příslušné pracovníky krajského úřadu (např. formou e-mailem zasílané zprávy z jednání a dalších podkladů).

Okruh doporučení F: Komunikace s Karlovarským krajem

V zásadě stejná doporučení jako pro komunikaci uvnitř kraje platí pro komunikaci s Karlovarským krajem, a to jak na úrovni politické, tak na úrovni úřednické. Doporučujeme již nyní uspořádat schůzku se zástupci Karlovarského kraje a vzájemně se informovat o učiněných a chystaných krocích při přípravě na nové programové období. Vhodné by bylo rovněž již nyní vytvořit pracovní skupinu i na úřednické úrovni, kde by byli zástupci obou krajů, pravidelně by se setkávali a informovali by se o stanoviscích obou krajů vůči návrhům na reformu kohezní politiky a svých vnitřních rozvojových aktivitách.

Okruh doporučení G: Komunikace s centrální úrovní veřejné správy a partnery národní úrovně

Na národní úrovni přinejmenším v počátcích přípravy programového období 2014-2020 bude tou formální strukturou, kde budou formulovány oficiální pozice ČR k jednotlivým návrhům nastavení kohezní politiky EU ze strany Evropské komise, Resortní koordinační skupina pro strukturální opatření na MMR. Zcela zásadní je proto zajistit kvalitní výměnu informací s Asociací krajů, která kraje v této skupině zastupuje, a zajistit přípravu názorových pozic za Ústecký kraj. Důraz je následně třeba dávat na jednotný postup krajů vůči MMR a EK.

Pro profilaci společného postoje a koordinovaný postup jednotlivých krajů v přípravě na nové programové období byla při Asociaci krajů ustanovena pracovní skupina zástupců krajů pro přípravu nového programového období. Nicméně tato pracovní skupina prozatím nevyvíjí žádnou činnost, byť z formálního hlediska je institucionální struktura pro společné prosazování zájmů krajů připravena. Zástupcem v této skupině bude vedoucí odboru RR.

Na úrovni Asociace krajů ČR, kromě zmíněné skupiny probíhají další jednání, která mohou mít vliv na pozici kraje v novém programovém období. Je nutné zajistit přenos informací od zástupce kraje účastnícího se jednání Asociace na odbor regionálního rozvoje a dále věcně příslušným odborům (viz okruh doporučení E).

Okruh doporučení H: Komunikace s partnery v Ústeckém kraji

Zpracovatel považuje za důležité o vývoji návrhů na nastavení politiky soudržnosti EU po roce 2013 průběžně informovat regionální/lokální partnery (zejm. zástupce měst a obcí, zástupce socioekonomických partnerů, vědecko-výzkumných institucí, neziskových organizací). V pokročilejším stádiu příprav (např. po zveřejnění oficiálního návrhu Evropské komise) pak i s partnery zahájit diskuzi prostřednictvím pracovních skupin. Doporučujeme přitom zapojit pouze skutečně aktivní a připravené partnery a nikoliv vytvářet jen formální uskupení. Partneři by kromě své práce v pracovní skupině měli zajišťovat i přenos informací dalším obdobně zaměřeným subjektům v regionu.

V tomto kontextu zpracovatel rovněž doporučuje vytvořit síť subjektů, které budou v pozdějších fázích přípravy programového období 2014-2020 vyzváni k připomínkování návrhů kraje (např. Severočeské sdružení obcí, Euroregiony, Svaz měst a obcí ČR, Asociace nestátních neziskových organizací ČR apod.).

5.4 Diskuze vybraných strategických rozhodnutí možného modelu programování na období 2014-2020

Tato kapitola si klade za cíl poskytnout Ústeckému kraji první argumentační podklad pro diskuzi strategických rozhodnutí nastavení modelu programování pro další generaci programových dokumentů politiky soudržnosti EU. Tento podklad by měl kraji napomoci při rozhodování o pozicích, jenž bude v nadcházejících debatách o podobě architektury operačních programů prosazovat. Je třeba předeslat, že v současné době není zřejmé, zda architektura programů půjde cestou regionálních operačních programů, společného operačního programu či pouze cestou tematických operačních programů, případně jejich určitou kombinací. Z toho důvodu je nutné následující text vnímat jako vklad do diskuze vedoucí k vytvoření stanoviska kraje k jednotlivým modelům operačních programů a k modelu nastavení některých aspektů případného regionálního operačního programu pro území Ústeckého kraje. Prezentované výhody a nevýhody jednotlivých parametrů strategických rozhodnutí je třeba vnímat zároveň jako příležitosti, resp. hrozby pro Ústecký kraj, a nesmírně bude záležet, jak aktivní přístup kraj při nastavování architektury a posléze implementaci operačních programů zvolí. Ústecký kraj musí proto, například i ve spolupráci s krajem Karlovarským a Asociací krajů ČR, vyhodnotit nejvýhodnější variantu architektury operačních programů a tu prosazovat v jednáních s národní, resp. evropskou úrovní, vyjasnit pozice v rámci kraje s ohledem na garanta zpracování případného regionálního operačního programu zaměřeného primárně na území Ústeckého kraje a zahájit širší diskuzi nad nastavením případného regionálního operačního programu.

Strategické rozhodnutí 1: Architektura operačních programů prostřednictvím pouze regionálních operačních programů anebo prostřednictvím pouze tematických operačních programů

Z pohledu krajské úrovně je možné identifikovat následující potenciální výhody a nevýhody aplikace modelu ROP a TOP:

Tematické operační programy (TOP)

Výhody:

- přenesení odpovědnosti za implementaci programu na národní úroveň,
- nižší personální a finanční nároky na krajskou úroveň na přípravu a implementaci programu,
- šance získat ve srovnání s ostatními kraji spíše vyšší podíl prostředků vzhledem k tomu, že Ústecký kraj patří ke krajům s vysokou mírou nezaměstnanosti,
- možnost vystupovat více jako kraj, resp. pravděpodobně by nebylo nutné spolupracovat do takové míry s Karlovarským krajem v rámci NUTS II Severozápad.

Nevýhody:

- nutnost prosadit regionální dimenzi do sektorových programů a z toho plynoucí vysoké nároky na vyjednávací pozice kraje,
- omezená možnost zasahovat do konkrétního nasměrování intervencí,
- omezená možnost zasahovat do tvorby návazné implementační dokumentace, která stanoví pravidla pro poskytování dotací.

Regionální operační programy (ROP)

Výhody:

- větší možnost zohlednění vlastních potřeb a priorit kraje,
- částečné posílení finanční autonomie kraje,
- prakticky jisté alokované prostředky bez nutnosti o ně soutěžit s ostatními kraji (přirozeně za podmínky řádného čerpání a plnění národních i evropských pravidel)
- lepší možnost upravit detaily v implementačním systému.

Nevýhody:

- vysoké personální a finanční nároky kraje na přípravu a implementaci programu,
- nutnost sladit rozvojovou strategii Ústeckého kraje s Karlovarským a vystupovat jednotně.

Mezi dvěma extrémy, tzn. existencí pouze silných ROP nebo existencí pouze TOP, leží samozřejmě různé varianty kombinace těchto přístupů. Aktuální stav, tj. realizace ROP a TOP zároveň, se z pohledu kraje jeví víceméně jako ideální kompromisní varianta, avšak za předpokladu, že rozdělení podporovaných aktivit funguje správně.

Obecně lze považovat za vhodné, aby tematické operační programy realizovaly intervence, kde není nutné posouzení specifik území a jsou nutná systémová řešení na národní úrovni například nadregionální doprava, veřejná správa, výzkum a vývoj, podpora podnikání, pokud není cílená na řešení nezaměstnanosti v konkrétním území, rozvoj vysokého školství apod., případně intervence, kde kraje nemají dostatečné kompetence, neboť dané oblasti jsou řešeny na národní úrovni, s omezenou možností zohlednit regionální specifika (např. sociální oblast a zaměstnanost).

Regionální operační programy by ideálně měly pokrývat řešení vnitroregionálních disparit (při zohlednění národních tematických intervencí) a posilovat konkurenceschopnost regionu, což je jeden z hlavních důvodů jejich existence. Z toho důvodu je třeba doporučit klást velký důraz na detailní přípravu územního vymezení, resp. prioritizaci intervencí ROP, neboť ta bude chápána

jako jedna z mála možností, jak se odlišit, případně jak ustát tlak při jednání o podobě ROP vs. SROP (viz níže).

V případě varianty kombinace ROP a TOP (příp. SROP a TOP), je nutné zajistit jasné stanovení dělby intervencí mezi (S)ROP a TOP včetně finančních alokací hned na začátku přípravy operačních programů.

Strategické rozhodnutí 2: Architektura operačních programů prostřednictvím regionálních operačních programů anebo prostřednictvím společného regionálního operačního programu

Z pohledu krajské úrovně je možné identifikovat následující výhody a nevýhody aplikace modelu regionálních operačních programů a modelu společného regionálního operačního programu:

Regionální operační programy (ROP)

Výhody:

- posílení pozice krajů, decentralizace kompetencí a posílení finanční autonomie územní samosprávy,
- možnost (byť omezená různými vnějšími vlivy) nadefinovat si vlastní potřeby a priority kraje (nicméně podmínka, že nastavení implementačního systému umožní),
- znalost několikaletého finančního rámce - umožňuje lépe plánovat a koordinovat s ostatními výdaji kraje,
- lepší respektování potřeb žadatelů - prostorové i „kulturní“ přiblížení úřadu,
- lepší možnost upravit detaily v implementačním systému (např. úpravy směřující ke zjednodušení),
- samotná implementace vytváří zaměstnanost (úřady, konzultantské firmy).

Nevýhody:

- finanční náklady na implementaci vs. finanční prostředky, které jsou implementovány,
- velké počáteční investice krajů na vybudování zázemí pro implementaci,
- prakticky nulová územní a finanční koncentrace, nulové zacílení a prioritizace intervencí,
- finanční prostředky SF jsou ve velkém využity na sanaci provozních výdajů krajů, nikoliv na prorůstové a aktivizující intervence,
- jednotlivé ROP disponují malým objemem peněz - prakticky žádná šance dosáhnout viditelných výsledků,
- znalost a jistota několikaletého finančního rámce neumožňuje konkurenci projektových záměrů napříč republikou, dopad na kvalitu projektů,
- náročná koordinace implementace u ROP, kde NUTS 2 region tvoří 2 kraje.

Společný regionální operační program (SROP)

Výhody:

- eliminace lobbyistických tlaků a subjektivních zájmů při formování programu a výběru projektů, eliminace konfliktu veřejného zájmu se zájmy subjektivními,

- snížení nákladů na implementaci,
- konkurence projektů napříč republikou a tím tlak na jejich vyšší kvalitu.

Nevýhody:

- ztráta možnosti ovlivnění detailního zaměření oblastí podpory a návazných implementačních pravidel,
- odtrženost implementačního orgánu od regionu.

Je třeba se rovněž připravit na možné úvahy o sloučení jednotlivých ROP pod SROP a naopak úvahy o případném zvýšení počtu ROP korespondujících s NUTS 3 regiony, tedy jednotlivými kraji, ačkoliv tato varianta uspořádání regionálních operačních programů je podle aktuálně dostupných informací velice nepravděpodobná. Jednou z možných variant implementačního systému by nicméně mohla být forma grantových schémat pro jednotlivé kraje v rámci SROP. Naznačené varianty jsou pouze jedny z možných řešení, jež budou v nadcházejících debatách probírány a kraj se na tyto diskuze musí adekvátně připravit, v prvním sledu tím, že si ujasní názor, jaké uspořádání operačních programů by z jeho pohledu bylo nejvýhodnější. Alespoň do určité míry je vhodné brát rovněž v potaz potenciální výhody a nevýhody aplikace modelu ROP a SROP z hlediska národní úrovně (viz příloha č. 2)

Ministerstvo pro místní rozvoj v současnosti deklaruje snahu vést o variantách uspořádání regionálních operačních programů intenzivní debatu, a to především s odborníky disponující zkušeností s oběma implementačními modely, tj. SROP a ROP, a jsou schopni poskytnout nezbytnou argumentaci výhod a nevýhod obou řešení. Nicméně je vhodné podotknout, že v současné chvíli není zkušenost s modelem ROP z celého cyklu implementace programu, resp. alespoň jeho větší části.

Co se týče změn ve vymezení NUTS 2 regionů, nechalo MMR na podzim 2009 zpracovat expertní variantní posouzení na úpravy vymezení stávajících regionů soudržnosti. Navrhované úpravy byly nicméně z celkového pohledu marginální a jejich realizace by byla velice náročná a neefektivní. Na základě tohoto posouzení tak bude MMR prosazovat zachování stávajícího vymezení regionů NUTS 2.

Strategické rozhodnutí 3: Volba nositele zpracování případného ROP 2014+ pro území Ústeckého kraje

Vzhledem k tomu, že v době přípravy na programové období 2007-2013 neexistoval Úřad Regionální rady, byly přirozeným nositelem zpracování ROP kraje. Při přípravě programových dokumentů na období 2014+ však bude možné volit přinejmenším mezi dvěma variantami nositele zpracování, přičemž každá s sebou nese určité výhody a nevýhody.

Především je nutné říci, že partnerem pro Evropskou komisi je Řídící orgán, tzn. Regionální rada, která má svůj výkonný orgán, a to Úřad Regionální rady. Tento úřad, ideálně jakožto nestranný subjekt, by mohl při formulaci regionálního operačního programu lépe zohlednit názory dalších subjektů v území. Kromě toho Úřad Regionální rady disponuje potřebným administrativním aparátem pro zpracování ROP a mohl by rovněž zúročit zkušenosti z vyjednávání s Evropskou komisí, kterého se v závěrečné fázi schvalování ROP SZ 2007-2013 účastnil.

Na druhou stranu je pozice Úřadu Regionální rady jakožto nestranného subjektu ochotného vyslechnout názory aktérů z regionu značně diskutabilní, především Úřad Regionální rady nenese

zodpovědnost za územní rozvoj regionu. Ten je výlučnou kompetencí v samosprávné působnosti kraje.⁶⁸

Jako ideální se tedy jeví varianta, kdy nositelem zpracování ROP by byla Regionální rada, disponující i finančními prostředky z technické pomoci ROP SZ 2007-2013, přičemž za organizaci procesu by byl zodpovědný Úřad Regionální rady. Z věcného (obsahového) hlediska, tedy z hlediska vlastní rozvojové strategie, by však ROP naplňovaly kraje a další aktéři z regionu. Přestože by však Úřad Regionální rady přímo nezpracovával ROP, bylo by vhodné jeho pracovníky i do příprav strategického zaměření ROP zapojit (minimálně na informační bázi), neboť tato instituce v případě realizace modelu ROP bude cíle a zaměření ROP interpretovat v praktické rovině. Pracovníci Úřadu Regionální Rady mohou zároveň již v době programování posoudit technickou proveditelnost zamýšlených intervencí.

Pokud by tato varianta nebyla přijata, měly by kraje být připraveny na proces připomínkování průběžných dílčích výstupů procesu programování, tzn. mít k dispozici vlastní představu, co a jak by ROP měl řešit a podporovat (viz okruh doporučení C).

Kromě výše zmíněných subjektů do procesu programování vstupovalo a pravděpodobně bude vstupovat svojí koordinační rolí MMR. Proto je v této oblasti možné doporučit kraji vyvíjet určitý nátlak na nezbytnou systematickou a jednotnou legislativní a metodickou podporu v procesu programování ze strany tohoto resortu. Nicméně je zřejmé, že toto doporučení je pouze velmi omezeně ovlivnitelné z úrovně krajů.⁶⁹ Navíc samo MMR je v mnoha ohledech závislé na metodické podpoře ze strany EU a na základě nyní dostupných informací lze usuzovat, že Brusel sám ještě nemá jasnou představu ani o rámcové podobě kohezní politiky, natož o metodických detailech.

Je nutné zdůraznit, že ať již výsledná architektura operačních programů bude jakákoliv, Úřad Regionální rady bude muset vykonávat agendu související se současným programovým obdobím minimálně do roku 2015, resp. poloviny roku 2016, kdy lze očekávat ukončení posledních projektů a uzavření programu. I po tomto datu bude třeba zajistit administraci hlášení v době udržitelnosti projektů a archivaci dokumentů, byť samozřejmě v daleko menším rozsahu.

5.5 Syntéza doporučení a návrh konkrétních úkolů pro fundovanou přípravu kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU

Následující kapitola přináší určitou syntézu doporučení z kapitol 5.1 až 5.3 v podobě seznamu konkrétních potřebných úkolů pro zahájení přípravy Ústeckého kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU. Záměrně je pozornost prozatím věnována primárně fázi přípravy, resp. konkretizace dlouhodobější strategie rozvoje kraje jako základny pro případný regionální operační program a nikoliv také fázím vlastního zpracování programu a procesu jeho schvalování. Zpracovatel se domnívá, že vzhledem ke stavu pokročilosti v přípravě nového programového období na úrovni EU, není v současné chvíli nutné formulovat pro tyto další fáze procesu programování pro kraj

⁶⁸ V současné době se však mimo jiné diskutuje možná změna zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje, který by Regionální radě dal kompetence v oblasti regionálního rozvoje na území NUTS 2.

⁶⁹ I zde je však otázka, zda MMR jako subjekt nebude po parlamentních volbách zrušeno, resp. sloučeno s jiným ministerstvem a roli Národního orgánu pro koordinaci nepřevzme jiný resort.

konkrétní úkoly. Vedle toho navržené úkoly odráží strategická a institucionální doporučení (viz kapitoly 5.2 a 5.3).

Doporučené úkoly jsou rozčleněny na dvě skupiny: 1) na úkoly relativně konkrétní, u kterých je stanovena zodpovědnost a termín provedení a 2) úkoly nutné provádět průběžně a systematicky. Realizaci úkolů obou skupin doporučených úkolů lze pro fundované zahájení přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU považovat za zásadní. Zároveň je nutné tyto úkoly chápat jako nezbytně nutný předstupeň vlastního procesu programování, a to bez ohledu na formu modelu architektury operačních programů, a zároveň snahu reflektovat některé nedostatky obecného metodicky správného postupu v procesu programování.

5.5.1 Konkrétní úkoly pro fundované zahájení přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU

Úkoly institucionálně-organizační

1. Uspořádat pracovní workshop s pracovníky věcně příslušných odborů a relevantních politických zástupců s představením této závěrečné zprávy.

Zodpovědný: ORR

Termín: v 2. polovině června 2010

2. Ustanovit formální „akceschopnou“ pracovní skupinu pro zahájení přípravy na nové programové období politiky soudržnosti EU.

Zodpovědný: ORR

Termín: do poloviny září 2010

3. Angažovat dostatečně silného politika, který bude mít garanci nad zahájením přípravy Ústeckého kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU. Tento politik by se měl aktivně podílet na přípravě na nové programové období a přenášet výstupy z pracovní úrovně na úroveň politickou a opačně. Zároveň by měl být garantem funkčnosti (nově) nastavené koordinační a komunikační platformy (viz dále).

Zodpovědný: ORR

Termín: do poloviny července 2010

4. Stanovit, kdo z pracovníků krajského úřadu (resp. které oddělení/odbor) bude zodpovědný za sběr podnětů v rámci krajského úřadu (příp. později obecně v rámci kraje, tj. včetně sběru podnětů od partnerů) k formulaci stanoviska Ústeckého kraje k materiálům k budoucnosti politiky soudržnosti přicházejících například z MMR, Úřadu vlády ČR i dalších institucí.

Zodpovědný: ředitel KÚ ÚK

Termín: do poloviny července 2010

5. Do povinností pracovníků krajského úřadu zastupujících kraj na jednáních vztahujících se (i pouze okrajově) k budoucí podobě politiky soudržnosti EU zařadit vypracování stručných a výstižných zpráv z těchto jednáních a stanovit způsob jejich distribuce relevantním pracovníkům krajského úřadu, příp. ÚRR SZ.

Zodpovědný: ředitel KÚ ÚK

Termín: do konce poloviny července 2010

6. Vytvořit propracovaný systém získávání informací o vývoji debat a návrhů na reformu politiky soudržnosti EU po roce 2013, revizi rozpočtu EU, finanční perspektivu 2014-2020 a systém prezentování pozice kraje navenek.

Zodpovědný: ORR

Termín: do konce července 2010

7. Vytvořit na webových stránkách krajského úřadu samostatnou sekci věnovanou přípravě kraje na programové období kohezní politiky EU po roce 2013 s informacemi o postupu prací na přípravě kraje, klíčovými body debaty o reformě kohezní politiky, významnými strategickými dokumenty evropské a národní úrovně této diskuze, odkazy na zdroje dalších informací atp.

Zodpovědný: ORR

Termín: do konce července 2010

8. Zajistit vznik komunikační a koordinační platformy (příp. nalézt vhodnou platformu již existující) mezi věcně příslušným odbory krajského úřadu v oblasti přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU, v první fázi ustanovením neformální pracovní skupiny pro profilaci 2-4 prioritních tematických oblastí v rámci dlouhodobé rozvojové strategie Ústeckého kraje (viz dále).

Zodpovědný: ORR

Termín: do konce července 2010

9. Iniciovat vznik komunikační a koordinační platformy (tj. uspořádat setkání) s relevantními útvary Karlovarského krajského úřadu (příp. ÚRR SZ) pro vzájemnou výměnu informací o učiněných a chystaných krocích v přípravě na nové programové období, a to jak na úřednické, tak na politické úrovni. Vzniknuvší platforma by měla v budoucnu rovněž sloužit pro formulaci společného postoje k oficiálním návrhům na budoucí architekturu kohezní politiky v rámci NUTS 2.

Zodpovědný: ORR

Termín: do konce září 2010

Úkoly v souvislosti s přípravou, resp. konkretizací dlouhodobější strategie rozvoje kraje jako základny pro budoucí formování potřeb kraje na nastavení kohezní politiky EU po roce 2013

10. Na pracovní úrovni vyprofilovat 2-4 prioritní tematické oblasti v kontextu dlouhodobé strategie rozvoje kraje, jejíž základní rámec určuje aktualizovaná strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje. Tyto tematické oblasti by měly do co nejvyšší míry reflektovat okruh doporučení C uvedených v kapitole 5.2 (tj. zejména tematická a územní koncentrace, důraz na potřeby a problémy kraje ale i zdůrazňovaná témata v debatách o budoucím nastavení kohezní politiky EU, důraz na prorůstová opatření a integrovaný přístup). Na pracovní úrovni vymezené priority musí být pod záštitou určeného politika (viz bod 3).

Zodpovědný: člen RÚK za oblast regionálního rozvoje v součinnosti s ORR

Termín: do poloviny září 2010

11. Posoudit, ve kterých tematických oblastech nemá kraj dostatečnou absorpční kapacitu a rozhodnout, zda a ve kterých tematických sférách se zjištěnou nedostatečnou absorpční kapacitou se kraj ujme role iniciátora „rozvoje“.

Zodpovědný: člen RÚK za oblast regionálního rozvoje v součinnosti s ORR

Termín: do poloviny listopadu 2010

12. V návaznosti na dlouhodobou rozvojovou strategii uvážit, zda nebude nutné podpořit vytvoření nových subjektů schopných naplňovat, koordinovat a facilitovat tuto krajskou strategii. V případě, že ano podniknout relevantní kroky pro vytvoření daného subjektu a hledat inspiraci u již dobře fungujících subjektů asistujících s přípravou, řízením a implementací regionální rozvojové strategie.

Zodpovědný: člen RÚK za oblast regionálního rozvoje v součinnosti s ORR

Termín: v průběhu října 2010

13. Vypracovat fundovanou argumentaci opodstatnění podpory na pracovní úrovni zvolených tematických oblastí pro politickou reprezentaci, vytvořit kvalitní analytické podklady jako argumentační bázi pro zvolené priority a podklad pro detailní zaměření intervencí, hledat osvědčené zkušenosti s podporou vyprofilovaných tematických oblastí ze strany regionálního stupně veřejné správy v zahraničí i v Česku.

Zodpovědný: ORR v součinnosti s věcně příslušnými odbory KÚ ÚK

Termín: do konce listopadu 2010

14. Odborně a v rámci politického konsensu se shodnout na konkrétních parametrech nosné koncepce strategie rozvoje kraje pro nové TOP a případný ROP.

Zodpovědný: RÚK v součinnosti s členem RÚK za oblast regionálního rozvoje a ORR

Termín: do konce prosince 2010

15. Zpracovat akční plán pro prosazení zvolených strategických priorit kraje do návrhů reformy kohezní politiky EU.

Zodpovědný: vedoucí pracovní skupiny pro zahájení přípravy na nové programové období politiky soudržnosti EU v součinnosti s ORR

Termín: do konce prosince 2010

16. V okamžiku zveřejnění oficiálního návrhu architektury politiky soudržnosti po roce 2013 Evropskou komisí erudovaně posoudit implikace jednotlivých komponent návrhu pro Ústecký kraj. Jedním z výsledků posouzení by mělo být vyhodnocení jednotlivých aspektů návrhu z hlediska následující typologie: aspekty, (1) které kraj bude podporovat, aspekty, (2) u kterých bude kraj prosazovat změnu a (3) aspekty návrhu, které se kraje nebudou týkat.

Zodpovědný: vedoucí pracovní skupiny pro zahájení přípravy na nové programové období politiky soudržnosti EU

Termín: v průběhu podzimu 2010

5.5.2 Průběžné úkoly pro fundované zahájení přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU

Doporučené úkoly organizační

=> Zajistit komunikační a koordinační platformu mezi věcně příslušným odbory krajského úřadu v oblasti přípravy kraje na nové programové období politiky soudržnosti EU.

=> Zajistit promptní a efektivní výměnu informací mezi jednotlivými útvary krajského úřadu (příp. ÚRR SZ) zastupujících kraj v různých koordinačních platformách (např. Asociaci krajů a jeho relevantních pracovních skupinách atp.).

=> Zajistit komunikační a koordinační platformu s relevantními útvary Karlovarského krajského úřadu (příp. ÚRR SZ) pro vzájemné informování se o učiněných a chystaných krocích v přípravě na nové programové období, a to jak na úřednické, tak na politické úrovni, a formulaci společného postoje k oficiálním návrhům na budoucí architekturu kohezní politiky v rámci NUTS 2.

=> Zajistit distribuci relevantních informací také krajským socioekonomickým partnerům a významným regionálním a lokálním subjektům Ústeckého kraje.

=> Realizovat určitou formu osvěty mezi regionálními/lokálními partnery s cílem zvýšit jejich povědomí širších souvislostí kohezní politiky EU a zpracování operačních programů (např. formou specializovaných seminářů).

Doporučené úkoly strategické

=> Bedlivě sledovat a aktivně se zapojovat do meziresortních připomínkových řízení na národní úrovni k materiálům relevantním pro budoucnost kohezní politiky (zejména Strategie EU 2020, revize rozpočtu EU 2009 a finanční perspektiva 2014-2020, 5. Kohezní zpráva) a prezentovat doporučené pozice k vybraným návrhům na změny v nastavení kohezní politiky (viz okruh doporučení A). V případě mimořádného významu určitého oficiálního návrhu z hlediska Ústeckého kraje se rovněž aktivně zapojit do veřejných konzultací k příslušným materiálům na úrovni EU. Zvýšenou pozornost věnovat identifikovaných pro Ústecký kraj jako potenciálně rizikové (viz kapitola 5.1).

=> Pečlivě sledovat vývoj debat a návrhů na reformu politiky soudržnosti po roce 2014, jednotně a aktivně se účastnit alespoň v první fázi všech komunikačních/koordinačních platforem na národní i regionální úrovni, které se i jen minimálním způsobem dotýkají problematiky budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2013. Klíčové je následné předávání získaných informací uvnitř krajského úřadu (viz doporučení na zpracování výstižných a stručných zpráv z různých setkání k budoucnosti kohezní politiky).

=> Reflektovat v současnosti předpokládaný harmonogram dalšího vývoje debat o reformě politiky soudržnosti EU na národní a EU úrovni (viz kapitola 3.8).

=> Věnovat maximální pozornost včasnému a preciznímu definování prioritních potřeb kraje a jejich kvantifikaci v rámci konkretizované dlouhodobější rozvojové strategie kraje jako zárodku

pro formulaci názoru kraje na pro něj co nejvýhodnější podobu architektury operačních programů po roce 2013.

=> Postupně zahájit jednání s Karlovarským krajem a Úřadem Regionální rady SZ o tom, kdo by měl být nositelem zpracování případného ROP SZ 2014+ a o jednotlivých činnostech s tím souvisejících.

=> vést debatu a vyhodnotit (např. v kooperaci s Asociací krajů ČR), která varianta architektury operačních programů by byla pro Ústecký kraj nejvýhodnější (tj. zda model regionálních operačních programů či společného operačního programu, případně aplikace modelu pouze tematických operačních programů).

=> Brát v úvahu skutečnost, že v roce 2012 se budou konat krajské volby, a provádět proto systematickou věcnou osvětu mezi zastupiteli kraje a dalšími aktéry na krajské úrovni o prováděné konkretizaci dlouhodobé strategie rozvoje kraje s cílem zajistit kontinuitu i v případě proměny politické reprezentace.

6. Přílohy

Příloha 1: Charakteristika Pilířů Barcovy zprávy

Pilíř 1: „Nová“ koncentrace na jádrové priority a „konzervativní“ územní alokace Soustředění 55-65 % finančních zdrojů politiky soudržnosti na 3-4 jádrové priority stanovené na úrovni EU, konkrétní podíl koncentrovaných prostředků se bude lišit pro jednotlivé země, resp. regiony, podle míry jejich hospodářské vyspělosti. Obecně vzato vyšší míra koncentrace bude požadována od ekonomicky vyspělejších regionů a nižší od regionů zaostávajících. Územní alokace finančních prostředků, jejich distribuce mezi hospodářsky zaostávající regiony a regiony nezaostávající a územní spolupráce budou založeny na systému kritérií víceméně shodném, jako je tomu v současném programovém období. K diskusi bylo navrženo 6 jádrových priorit: inovace, klimatické změny, migrace, děti, dovednosti/schopnosti a demografické stárnutí.

Prostřednictvím zdrojů politiky soudržnosti by měly být podpořeny rozvojové problémy/otázky ve všech částech EU, tedy i v oblastech hospodářsky vyspělejší, nicméně prostředky by měly být koncentrovány na země a regiony zaostávající. Hlavním argumentem pro podporu i regionů „silných“ je existence pastí ekonomické neefektivity a sociální exkluze.

Jako územní jednotky pro alokaci zdrojů z úrovně EU by měl být zachován současný systém regionů NUTS 2 (z důvodu neexistující jiné spolehlivé alternativní metodiky). Nicméně zpráva zdůrazňuje, že NUTS 2 regiony nemusí být z pohledu členského státu relevantní jednotkou pro realizaci intervencí. Po stanovení celkového objemu financí pro zaostávající regiony (analogie s regiony Cíle 1) a regiony nezaostávající (analogie s regiony Cíle 2) pro každý členský stát na úrovni EU, by měla být územní alokace prostředků uvnitř těchto dvou bloků stejně jako geografická úroveň pro alokaci zdrojů (národní, regionální, meziregionální) založena na charakteru podporované priority a institucionálním kontextu. Kritéria pro územní alokaci v rámci každého členského státu mezi zaostávající regiony a regiony nezaostávající a kritéria pro územní alokaci prostředků v rámci NUTS 2 regionů budou součástí kontraktu s Evropskou komisí.

Prahové hodnoty pro rozlišení regionů zaostávajících od regionů nezaostávajících jsou navrženy následovně:

- zaostávající země - méně než 90 % průměru EU HDP na obyvatele a zaostávající regiony - méně než 75 % průměru EU HDP na obyvatele; zároveň navržena kategorie „přechodných“ regionů (*transition regions*) s průměrem EU HDP na obyvatele mezi 75 % a 75 % + X% (konkrétní hodnota nebyla navržena, z dosavadních debat vyplývá rozptyl 5-25 %), avšak s nárokem na nižší intenzitu podpory;
- všechny ostatní regiony, tj. „nezaostávající“ - s HDP na obyvatele vyšším než 75 % + X % průměru EU.

Tyto dvě kategorie regionů, resp. dvě těžiště politiky soudržnosti by měly vstřebat 96-97 % veškerých finančních zdrojů, zbývající podíl by pak měl být určen na územní spolupráci (třetí těžiště politiky soudržnosti). Ve všech třech územních kategoriích by měla být ponechána rezerva pro Komisi řízené územně-zaměřené inovativní/novátorské intervence (viz Pilíř 6).

Územní spolupráce by měla být součástí Strategického rozvojového rámce EU, a proto by každý členský stát měl dodat vlastní návrh strategické regionální spolupráce a přeshraniční spolupráce s intervencemi zaměřenými na jasné cíle a ověřitelné výsledky. Programy přeshraniční spolupráce by měly být podmíněny politickými strukturami založenými členskými státy (viz např. Baltská strategie). Podpořeno by mělo být financování spolupráce uvnitř jednotlivých regionů (podpora síťování, lokálních organizací a institucí).

Architektura finančních nástrojů kohezní politiky by měla být víceméně zachována, nicméně důraz musí být dán na vyšší vzájemnou provázanost intervencí EU. Navrženy jsou následující úpravy:

- propojení intervencí financovaných z Regionálního rozvojového fondu a ze Sociálního fondu, spojení územní a sociální agendy;
- přinést pod společnou gesci (např. pod strukturální fondy) intervence na podporu rozvoje venkova (ERDF), územně zaměřené intervence Rybářského fondu a ostatní intervence Společenství, které podporují územní rozvoj a jsou roztroušeny mezi různými DGs;
- zajistit, aby financování každého typu intervence bylo možné pouze z jediného fondu (resp. finančního nástroje).

Pilíř 2: Nový Strategický rozvojový rámec EU pro politiku soudržnosti

Objevila se argumentace, že současný systém národních strategických referenčních rámců a operačních programů neposkytuje Evropské komisi dostatečný závazek jednotlivých členských zemí k naplnění cílů, neboť ty jsou často nejasně specifikovány a chybí kvalitní datová základna a metodické postupy jak naplnění cílů skutečně prokázat.

Požadován je proto nový druh strategického dialogu mezi členskými státy a evropskými institucemi s cílem vytvořit Evropský strategický rozvojový rámec (*European Strategic Development Framework*). Do jeho vzniku by měly být významným způsobem zapojeny členské státy, a to vytvořením národních hodnocení regionálních/územních/prostorových rozvojových výzev a politik na národní úrovni, připravených na základě principu partnerství s lokálními aktéry. Tento postup umožní zohlednit „*bottom-up*“ přístup k přípravě Strategického rámce na úrovni EU. Jeho přípravu by měla koordinovat nově ustanovená skupina pro „územně-zaměřenou politiku“ (*Place-based Policy Group*). Evropský strategický rozvojový rámec stanoví 3-4 jádrové priority, na které se politika soudržnosti zaměří, omezený počet jádrových indikátorů, kterými budou měřeny výsledky a cílové hodnoty, vůči kterým bude dosažení cílů posuzováno.

Pilíř 3: Nový způsob smluvního vztahu, implementace a reportingu

Představuje nový (velmi složitý) negociační proces mezi Komisí a členským státem. Základním dokumentem se mají stát tzv. kontrakty (*National Strategic Development Contract*), tedy smlouva mezi členským státem a Komisí zahrnující úmluvu mezi těmito dvěma stranami o závazku členského státu naplnit dohodnuté cíle. Hlavním cílem změny je přechod od jakéhosi výčtu priorit a cílů ve strategických dokumentech (jako je tomu nyní v jednotlivých (R)OP) k formě (vymahatelného) závazku a de facto posílení rozhodovací role Evropské komise. Kontrakt by zahrnoval jeden nebo více (regionálních) operačních programů. Z pohledu cílů zakázky jsou významné návrhy ohledně regionálních operačních programů. Ty mohou být připraveny pro územní úroveň jako v současném období (tj. NUTS 2), nicméně v rámci podpory například inovací, klastrů, u kterých je nutné

dosáhnout určité kritické absorpční hodnoty, je možné uplatnit jiný přístup k vymezení území pro regionální operační program (i napříč administrativními hranicemi například).

V rámci tohoto pilíře je relativně podrobně navržen celý negociační, implementační a reportovací proces, nicméně zpracovatel nepovažuje za nezbytné s ohledem na velkou složitost a v zásadě v tento moment nízkou relevantnost podrobněji tento bod rozvádět.

Pilíř 4: Posílení kontroly nad jádrovými prioritami

Základní myšlenkou tohoto pilíře je definovat několik podmínek, které musí být respektovány příslušným institucionálním rámcem při plnění každé z jádrových priorit. Zároveň usiluje o zřízení systému „výkonnostního“ monitorování pro sledování pokroku v naplňování cílů, jež budou definovány v kontraktu. Speciální pozornost by měla být věnována monitorování naplňování jádrových priorit. Zpráva navrhuje, aby na základě vysoce standardizovaného systému indikátorů a cílů vznikla databáze (plně přístupná veřejnosti), jež by umožňovala Evropské komisi pravidelně ročně publikovat přehled o pořadí států (regionů) v naplňování indikátorů a cílů. Nutné je zvážit možnosti uvalování sankcí za špatné výsledky a naopak udělování „odměn“ za výsledky výjimečně dobré. Zdůrazňována je podpora výměny zkušeností.

Pilíř 5: Podpora doplňkového, pokrokového a flexibilního financování

Posílení principu doplňkovosti, a to rozšířením na všechny fondy, a jeho propojení na Pakt stability a růstu s cílem učinit ho více závazným a zrušit automatické sankce. Členský stát se musí v kontraktu zavázat, že politika soudržnosti přináší opravdu přidanou hodnotu, již je ospravedlňována, a v pravidelných strategických zprávách prokázat, jakým způsobem se přidaná hodnota projevila. Příkladem intervencí s přidanou hodnotou mohou být intervence využívající odlišných územně-zaměřených přístupů, resp. odlišného geografického přístupu jako například sídelní struktura, regiony ohrožené přírodními katastrofami, vazby mezi městským a venkovským prostředím, mikroregiony.

Navrženo je uplatnění „*decommitment*“⁷⁰ pravidla na úrovni celého státu, nikoliv na úrovni jednotlivých operačních programů, s cílem podpořit inovativní aktivity a projekty a umožnit flexibilní financování intervencí. Současný systém národního kofinancování by měl být zachován.

Pilíř 6: Podpora experimentátorství a mobilizace lokálních aktérů

Tento pilíř zdůrazňuje podporu experimentátorství a inovativních přístupů v politice a nezbytnost rovnováhy mezi poskytnutím dostatečného prostoru a podnětů lokálním aktérům k ochotě riskovat/ investovat a „uvíznutím v kruhu“ lokálních (subjektivních) zájmů. Obecně tento pilíř vyzdvihuje úlohu lokální úrovně pro zjištění schopností a preferencí individuálních aktérů a jejich transformaci v projektové návrhy k podpoře veřejných služeb, využití nových nápadů atp.

⁷⁰ Finanční prostředky každého programu vyplacené z ERDF podléhají tzv. pravidlu o zrušení finančního přidělu. Příděly z rozpočtu ERDF se na úrovni každého operačního programu stanoví pro jednotlivé roky celého programového období. Pokud tyto prostředky nebo jejich část nejsou vynaloženy do konce třetího, resp. druhého roku následujícího po roce přidělení prostředků (N+3, resp. N+2), Evropská komise finanční přiděl zruší (tj. vyžádá si navrácení prostředků) podle Nařízení Rady 1260/1999 (Článek 31, odstavec 2).

Zpráva navrhuje, aby Evropská komise financovala tzv. územně-zaměřené inovativní intervence (pod každým ze tří těžišť politiky soudržnosti, s alokací ne méně než 0,1 % celkového rozpočtu - cca 350 milionů euro), explicitně zaměřené na inovativní/novátorské formy územně-zaměřených přístupů, naplňující jádrové priority a podporující intersektorální přístup. Finance by byly rozdělovány bez ohledu na národní alokace, na základě otevřené soutěže projektových návrhů. Možnými podpořenými intervencemi jsou regionální inovační systémy či integrovaná regionální strategie pro adaptaci na klimatické změny.

Navrženo je rovněž posílení lokální úrovně, a to z úrovně Evropské komise, organizováním vysoce kvalitních workshopů za účasti mezinárodních expertů s cílem přinést mezinárodní zkušenosti přímo do míst specifické relevance.

Pilíř 7: Podpora procesu učení: navržení evaluace dopadů již při tvorbě programů

Tento pilíř je zaměřen na návrh evaluačních metod dopadů politiky soudržnosti. Důraz je kladen na rozlišení dosavadních evaluací opírajících se o „výstupové“ indikátory a navrhovanou evaluaci dopadů na základě „counterfactual“ přístupu (tj. hodnocení na základě srovnávacího vzorku vystaveného dané intervenci a vzorku intervenci nevystaveného). Dalším významným aspektem návrhů k evaluaci je nutnost zakomponovat návrh metodiky evaluace dopadů již při tvorbě programů (proto *prospective impact evaluation*) s cílem explicitně stanovit očekávané efekty programu/skupiny intervencí. Objevuje se rovněž myšlenka dát větší prostor náhodnému výběru vzorků těch, kteří měli z intervence užitek.

Pilíř 8: Změna a posílení role Evropské komise jako centra „kompetence“

Celá Barcova zpráva se svými návrhy pro Evropskou komisi znamená, že by v budoucnu měla v implementaci politiky soudržnosti hrát daleko větší úlohu dnes než. Proto se tento pilíř zaměřuje na „reformu“ dosavadního fungování některých DG a koordinaci aktivit zejména těch složek, které spravují politiky a intervence s významnými regionálními dopady. Důraz je rovněž kladen na rozvoj lidských zdrojů působících v organizačních strukturách DG REGIO tak, aby se mohlo stát skutečným „centrem kompetence“ vůči členským zemím.

Pilíř 9: Uchopení finančního řízení a kontroly

Na základě dosavadních zkušeností tento pilíř zdůrazňuje nezbytnost výrazných změn v systému finančního řízení a kontrol. Dosud se potvrzuje, že stupeň nejistoty na straně členských států, zda jejich rozhodnutí budou nakonec orgány EU akceptovány (zejm. Evropským auditem), implikuje administrativní zátěž na všech úrovních implementace, a přesto nakonec znamená relativně vysokou úroveň chybovosti v interpretaci unijních Nařízení. Navrhováno je proto nastavení určité hranice „přijatelného rizika“ chyby (*tolerable risk of error*) jako reakci na nezbytná rozhodnutí, zda náklady na kontrolu budou nižší, než bude „prospěch“ z kontroly. Podporována je také myšlenka rozšíření aplikace paušálních plateb, navrhovány jsou úpravy v auditu (zjednodušení, synchronizace národních auditů s evropským).

Pilíř 10: Posílení dohledu nad politikou soudržnosti na vysoké politické úrovni

Snahou tohoto pilíře je posílit orientaci politiky soudržnosti na „výkon“ a strategické otázky, a to adekvátním uspořádáním Evropské Rady s cílem vést politickou debatu na vysoké úrovni (Evropská komise, Evropský parlament, Evropská rada) a posílit tak systém dohledu mezi unijními institucemi při naplňování priorit politiky soudržnosti. Pilíř navrhuje ustanovení Rady pro kohezní politiku (nejlépe pod Radou pro všeobecné záležitosti), který by mimo jiné měl v kompetenci posuzovat Národní kontrakty, Strategické zprávy o výsledcích připravované každoročně od třetího roku programového období členskými státy, podávat doporučení na úpravy nastavení kohezní politiky a další.

Příloha 2: Potenciální výhody a nevýhody architektury operačních programů kohezní politiky EU prostřednictvím modelu ROP oproti modelu SROP

	POTENCIÁLNÍ VÝHODY MODELU ROP	POTENCIÁLNÍ NEVÝHODY MODELU ROP
Z POHLEDU NÁRODNÍ ÚROVNĚ	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralizace kompetencí na nižší územní úroveň veřejné správy v duchu principu subsidiarity • Příležitost realizovat regionální politiku prostřednictvím ROP (minimalizace národní explicitní regionální politiky) - regionální úroveň veřejné správy dokáže lépe posoudit a reflektovat problémy v daném regionu 	<ul style="list-style-type: none"> • Obrovské požadavky na koordinaci implementace (administrativní, finanční, lidské zdroje) • Slabá vůdčí pozice MMR vůči krajům - krajům prakticky nelze nic „nařídít“ • Vyšší nároky na vyjednávací proces s Evropskou komisí • Obtížné vyjednávání dělicí čáry témat mezi ROP a TOP

Zdroj: vlastní zpracování.