



NÁRODNÍ KONVENT

Kohezní politika v programovém období 2014 – 2020: zkušenosti a výzvy

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuse u kulatého stolu,
který se konal v rámci Národního konventu o EU 11. prosince 2014

Doporučení bylo vypracováno autorským týmem Institutu pro evropskou politiku
EUROPEUM ve složení Radomír Špok, Zuzana Kasáková a Petr Volek.



Institut pro evropskou politiku
EUROPEUM
Institute for European Policy

Úvod do problematiky

Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti (kohezní politika) je významnou politikou Evropské unie, na kterou se ročně vydává více než třetina unijního rozpočtu. Cílem kohezní politiky je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů EU, snižování zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů a posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti na úrovni celé Evropské unie. Kohezní politika je založena na principu koordinace a sdíleného řízení, kdy její celkový rámec je nastavován na úrovni EU; samotná realizace je však prováděna na národní úrovni. Za tímto účelem jsou v programovém období 2014–2020 využívány Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF).

V současné době je dokončována příprava implementačního rámce pro využívání prostředků ESIF na období 2014–2020. Na základě zkušeností z předchozího programového období 2007–2013 si autoři podkladového materiálu položili čtyři základní otázky, které se staly základem pro jednotlivá disentanční stanoviska a diskuzi u kulatého stolu. Jednalo se o následující otázky:

- Jaké **přínosy** mají konkrétní projekty pro dosažení stanovených cílů na programové úrovni?
- Lze výrazně snížit **administrativní zátěž** konečných příjemců?
- Lze zabránit **distorzím trhu**, ke kterým došlo na základě masivních investic z evropských fondů do vybraných oblastí?
- Je **inovativnost** projektu vždy nezbytná a vhodná?

Rámec diskuse kulatého stolu

Kulatý stůl „Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy“ zahájil státní tajemník pro evropské záležitosti Tomáš Prouza. Účastníky přivítala i náměstkyně ministryně pro místní rozvoj Olga Letáčková. Následně byl prezentován podkladový materiál vypracovaný expertním týmem Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Poté svá disentanční stanoviska představili Daniela Grabmüllerová, ředitelka Odboru evropských záležitostí Ministerstva pro místní rozvoj ČR, Hana Frištenská, vedoucí sekretariátu Rady vlády pro NNO a Oldřich Vlasák, místopředseda Svazu měst a obcí ČR, zastupitel města Hradec Králové a bývalý místopředseda Evropského parlamentu. V následující diskuzi vystoupili další hosté, mimo jiné Olga Letáčková, Jan Michal, vedoucí Zastoupení Evropské komise v ČR, Michaela Šojdrová, poslankyně Evropského parlamentu, Václav Hampl, předseda Výboru pro záležitosti EU Senátu Parlamentu ČR, Peter Koliba, senátor Parlamentu ČR, Martina Berdychová, předsedkyně Asociace nestátních neziskových organizací ČR, Jaroslav Šulc, Českomoravská konfederace odborových svazů, Bohumír Dufek, Asociace samostatných odborů ČR, Michal Částek, vedoucí oddělení Rozpočet EU Ministerstva financí ČR, Olga Tkáčová, Sdružení místních samospráv, Tereza Šamanová, Svaz průmyslu a dopravy ČR a Ondřej Pašek, CEE Bankwatch Network.

Účastníci kulatého stolu se shodli na některých základních předpokladech a výzvách, které jsou relevantní pro programové období 2014–2020.

1) Česká republika byla a zůstává **čistým příjemcem** prostředků z rozpočtu EU. V letech 2014–2020 získala možnost čerpat více než 3 mld. EUR ročně v rámci kohezní politiky. Tato politika tedy představuje pro naši zemi významný objem prostředků, které mohou být investovány do různých oblastí. **Dobré nastavení implementačního rámce** na národní úrovni je klíčovým předpokladem úspěchu.

2) Cílem kohezní politiky by neměla být jen snaha vyčerpat pokud možno celou finanční alokaci, ale hledat řešení pro efektivní čerpání ESIF s cílem zlepšovat celkovou situaci země. Kohezní politika se řídí několika principy. Jedním z nich je i princip adicionality, podle kterého musí být zdroje kohezní politiky doplňkem národních investic, nikoli jejich náhradou. Ne všechny společenské a hospodářské problémy země je tedy možné vyřešit prostřednictvím této politiky. V období 2014–2020 došlo k posílení **principu koncentrace**, jehož účelem je zaměřit pomoc na ty oblasti, které přinesou největší přidanou hodnotu při naplňování národních cílů stanovených v rámci předem definovaných cílů unijních. Tyto takzvané tematické cíle vycházejí ze strategie Evropa 2020 a jednotlivé členské země jsou povinny je reflektovat v nastavení operačních programů. Větší důraz na **plnění tematických cílů** prostřednictvím kvalitních projektů před **rychlostí čerpání finančních prostředků** je reflektován i v prodloužení pravidla N+2 na N+3. Vyjma důsledného směřování k naplnění cílů je nutné realizovat programy tak, aby nedocházelo k nadměrným distorzím tržního prostředí, což je jeden ze základních principů kohezní politiky.

3) Je potřeba stále zlepšovat **informovanost o kohezní politice a využívání prostředků z ESIF**. Veřejnost by měla být informována o možnostech využívání evropských dotací a také o projektech, které se podařilo úspěšně realizovat. Operační programy ve svých textech důsledně dodržují intervenční logiku a naplňování jednotlivých tematických cílů EU. Tím se programy stávají pro běžnou veřejnost poněkud méně srozumitelné, což bude nutné zohlednit při komunikaci o programech, výzvách, možnostech projektových aktivit apod. Je důležité vyvinout snahu o vylepšení mediálního obrazu způsobu využívání fondů EU v České republice. Ne příliš dobré zkušenosti řady subjektů včetně menších obcí s čerpáním finančních prostředků vedou k poklesu zájmu o jejich další využívání.

4) Je vhodné začít se připravovat i na **období po roce 2020**. Přestože diskuze nad pravidly pro následující programové období zatím nebyla započata, je velmi pravděpodobné, že pro ČR se budou zdroje kohezní politiky stávat stále méně využitelnými v důsledku její konvergence směrem k průměru EU. Je proto vhodné se touto otázkou zabývat již nyní. V této souvislosti by se měla ČR soustředit také na komunitární **způsob rozdělování finančních dotací**, který se uplatňuje např. programech Horizont 2020, COSME nebo LIFE+. V čerpání ze zdrojů na úrovni EU v konkurenci ostatních členských států totiž dosud nejsou české subjekty příliš úspěšné. Je možné očekávat, že v budoucnu se tyto programy stanou hlavním nástrojem, jakým bude moci ČR čerpat zdroje rozpočtu EU, a proto je nezbytné zdůrazňovat význam těchto zdrojů a snažit se o jejich větší využívání.

Zkušenosti z předchozího programového období 2007–2013

Pro nastavení kvalitního rámce pro implementaci kohezní politiky na národní úrovni je potřeba se poučit z chyb a nedostatků, které se objevily v předcházejícím období. Důvody jsou četné a mnohé z nich zazněly během diskuze u kulatého stolu.

Pravomoci Ministerstva pro místní rozvoj ČR coby koordinátora kohezní politiky v České republice nebyly dostatečně využívány a respektovány, **komunikace** mezi jednotlivými rezorty nebyla na odpovídající úrovni, což vyústilo v nedostatečnou flexibilitu v průběhu období a **neochotu přesunout** část prostředků z oblastí, kde bylo zřejmé, že nedojde k jejich vyčerpání nebo ke kterým měla Evropská komise významné výhrady. Silný rezortismus se projevil rovněž v rozdílném přístupu k posuzování projektových žádostí v rámci jednoho operačního programu.

Celková **nestabilita prostředí** počínaje politickým prostředím na centrální úrovni měla rovněž velký vliv na státní správu. To výrazně ovlivnilo stabilitu úřednických týmů a zvýšilo **fluktuační** zkušených úředníků. Nedostatek institucionální paměti v klíčových institucích spolu s příchodem nových nezkušených zaměstnanců vyústil ve snížení efektivity aparátu a způsobil zbytečnou administrativní zátěž, danou např. častými změnami pravidel, jejich nejednotnou interpretací, nedodržováním lhůt a lpěním na nepodstatných detailech. Významnou **administrativní zátěž** již ve fázi přípravy projektů (zejména v oblasti stavebnictví) způsobila i samotná česká legislativa.

Hodnocení projektů nebylo v předchozím období nastaveno vždy optimálně. Žadatelům chyběla zpětná vazba, proč jejich projekt nebyl podpořen, hodnotitelé nebyli vždy vybíráni z vhodných kandidátů a v některých výzvách nepoužívali administrátoři externí hodnotitele vůbec. Hodnotící proces neprocházel revizí a nebylo možné se proti němu odvolat, což se stalo předmětem kritiky zejména ze strany žadatelů.

Nejednotné a duplicitní **kontrolní mechanismy** včetně rozporuplného výkladu pravidel vedly k tomu, že projekt schválený na jednom stupni mohl být poté při kontrole na dalším stupni implementační struktury (např. řídicím orgánem, auditním orgánem) napaden z věcné stránky a mohlo být požadováno vrácení dotace včetně vyměření finanční sankce. Neexistence nezávislého auditního orgánu způsobila řadu problémů s transparentním a efektivním čerpáním finančních prostředků a vyústila v pozastavení všech programů financovaných z tzv. „tvrdých“, investičních fondů (ERDF, FS). To bylo umocněno **způsobem rozhodováním** Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚHOS), jehož nepřiměřeně dlouhé lhůty na rozhodnutí negativně ovlivnily termíny realizace jednotlivých projektů. Zásadní problémy prohloubila i rigidita a složitost **zákona o veřejných zakázkách**, přičemž veřejné zakázky tvořily dle řady evaluačních studií klíčový faktor neúspěchu řady projektů.

Důležitou otázkou bylo i samotné vymezení žadatelů o podporu z fondů EU. Metodické prostředí nerozlišovalo mezi potřebami jednotlivých typů žadatelů – podnikateli, neziskovými organizacemi či univerzitami. Problematické v této souvislosti bylo i omezení počtu podaných žádostí v rámci výzvy za jednu organizaci. To značně omezilo zejména

univerzity, které mají řadu fakult, ale jednu právní subjektivitu, tedy žadatelem jsou univerzity, nikoli fakulty.

V předchozím programovém období došlo k určitému narušení trhu, tzv. **distorzi**, a to i přesto, že jedním ze základních pravidel je právě jen taková podpora, která fungující trh nenaruší. Příkladem jsou projekty v oblasti cestovního ruchu (jehož podpora bude v období 2014–2020 omezena), výstavba školicích středisek, jež se po uplynutí nutné udržitelnosti přeměnily na hotely a ubytovny, a z neinvestičních aktivit pak další profesní vzdělávání.

Inovativnost projektů byla v mnohých operačních programech nezbytnou podmínkou podpory. I přes různorodý výklad tohoto pojmu našli diskutující shodu v tom, že inovativnost nemusí být nutným předpokladem kvalitního projektu. Klíčovým aspektem je přínos projektu. Navázání na dobrou zkušenost v jiném kraji či jiné zemi a aplikování projektu v novém prostředí se ukazuje jako vhodné a přínosné.

Navrhovaná doporučení

Z diskuze účastníků kulatého stolu vyplynulo, že zajištění efektivního a transparentního čerpání finančních prostředků z evropských fondů brání řada bariér, které jsou způsobeny činností mnoha aktérů a nevhodným nastavením pravidel. Je zřejmé, že implementace některých doporučení bude vyžadovat delší období, přesto autoři této studie považovali za nutné je zmínit.

1. Odbourání administrativní zátěže a zjednodušení procesů

Vytvoření jednotného metodického prostředí, ke kterému bylo pro období 2014–2020 přistoupeno, a jeho aplikace na všechny oblasti podpory z ESIF je nezbytným předpokladem pro zlepšení čerpání prostředků z fondů EU. Jednotné metodické prostředí nabízí rovněž příležitost omezit změny v průběhu programového období na minimum a vykládat jednotně nastavená pravidla. Plánovaná plná elektronizace procesu čerpání je slibným krokem, který může výrazně snížit administrativní zátěž realizátorů projektů, zpracovatelů žádostí i celé implementační struktury. Žadatelům umožní více se soustředit na výstupy a výsledky projektu, přinese možnost lepší kontroly celého procesu a omezí prostor pro případné selhání lidského faktoru.

Elektronizaci dokumentů je nutné propojit s existujícími relevantními veřejnými registry tak, aby žadatel nemusel dokladovat skutečnosti snadno zjistitelné právě z těchto registrů. Transparentnost všech procesů je nezbytnou podmínkou pro eliminaci korupce při rozdělování veřejných prostředků.

Administrátoři by se měli zaměřovat především na výstupy a výsledky projektů a oprávněností nákladů. Neměli by se zabývat procesními záležitostmi typu pracovních výkazů (timesheety), jejichž požadovaná detailnost je zbytečnou zátěží. Bylo by proto vhodné upustit od příliš podrobného popisu aktivit či je zcela zrušit. Jejich obsah přamálo vypovídá o skutečných nákladech projektu.

U schvalování monitorovacích zpráv pak stanovit pevné lhůty (např. 30 dní), ve které musí administrátor vyzvat realizátora projektu k doplnění. V opačném případě se monitorovací zpráva považuje automaticky za schválenou.

2. Zajištění kvalitního výběru a hodnocení projektů

Existence kvalitních projektů je nezbytným předpokladem úspěchu kohezní politiky. Je potřeba věnovat pozornost všem fázím programového cyklu, hodnocením projektů počínaje a evaluací celého programu konče. Ve všech fázích musí být tyto procesy založeny na kvalitě, nestrannosti a transparentnosti.

Ex-ante hodnocení projektů je nutno výrazně vylepšit. Úpravy plánované v této oblasti ze strany MMR proto mohou přinést pozitivní změnu. Mezi navrhovaná zlepšení patří např. kvalitní příprava hodnotitelů, jejich pečlivý výběr a školení, přijetí etického kodexu pro hodnotitele apod. Dále je nutné stanovit u všech operačních programů podmínku hodnocení ze strany externích a nezávislých hodnotitelů.

Hodnocení projektů je vhodné zasílat žadatelům zpět, případně k němu musí mít přístup přes elektronickou projektovou žádost, která má potenciál evidovat celou historii projektu. Zpětná vazba je nesmírně důležitá nejen pro žadatele z důvodu budoucího vylepšení žádosti, ale i pro evaluaci celého programu a sledování absorpční kapacity. Je podstatné, aby se žadatel mohl proti hodnocení odvolat. V této souvislosti je ovšem nutno upozornit na nebezpečí průtahů při rozhodování o projektech celé výzvy. Zbytek hodnocených projektů v dané výzvě by neměl být ovlivněn revizním procesem u jednotlivého projektu. Rovněž je nutné stanovit jasné a závazné termíny pro revizní proces.

Posledním doporučením v oblasti hodnocení projektů je ohlašování výzev v dostatečném předstihu, aby potenciální žadatelé měli dost času na přípravu kvalitního projektu. Za úvahu také stojí ex-ante hodnocení projektových záměrů, které by umožnilo žadatelům připravit kvalitní finální projekt. Zadavatel by zároveň získal předběžnou informaci o tom, jaké projekty se v dané výzvě připravují. Za zvážení rovněž stojí, zda zveřejňovat rozsáhlejší individuální projektové záměry ze strany veřejnoprávních subjektů. Důvodem tohoto kroku je zajištění neformální oponentury ze strany odborné veřejnosti a cenné zpětné vazby pro veřejnou správu.

3. Důsledné odlišování typu žadatelů/konečných příjemců

Zkušenosti z minulosti ukazují, že za účelem efektivního čerpání finančních prostředků je vhodné rozlišovat mezi jednotlivými příjemci podpory a reflektovat jejich specifické potřeby a fungování. Jiné potřeby a způsoby fungování mají soukromé organizace, podnikatelé, vysoké školy a univerzity, obce, či neziskové organizace.

Při rozdělování prostředků z ESIF je vhodné více zapojit subjekty, které svou povahou stojí co nejbližší konečným příjemcům a které dobře znají prostředí i potenciální absorpční kapacitu. Ve zkráceném období 2004–2006 byl využit a velmi dobře hodnocen nástroj globálního grantu, kdy Nadace rozvoje občanské společnosti administrovala prostředky na posílení kapacit neziskových organizací. V období 2007–2013 již tento nástroj nebyl použit a zatím se s ním nepočítá ani pro období 2014–2020. Zapojení soukromoprávních subjektů do implementační struktury kohezní politiky je efektivní, o čemž svědčí například i zkušenosti s místními akčními skupinami fungujícími v programu rozvoje venkova. Právě místní akční skupiny budou v období 2014–2020 zapojeny i do programů kohezní politiky, nikoli pouze do politiky zemědělské v rámci Programu rozvoje venkova.

Soukromoprávní neziskové organizace v předchozím období čerpaly jen jedno až dvě procenta celkových prostředků ze SF EU, avšak absorpční kapacita je na úrovni 8 %. Vhodné je posílení jejich role jako tvůrců části absorpční kapacity, a to celou řadou opatření zmíněných v tomto textu.

Reflexe odlišnosti konečných příjemců má potenciál v jejich větším zapojení do čerpání prostředků ESIF. Jedná se například o možnost připravit zjednodušené formulářové projektové žádosti (**šablony**) pro menší obce, neboť soubor činností a investic u malých obcí je velice omezený.

4. Zlepšení řízení, kontroly a legislativního prostředí

Podmínkami úspěchu čerpání prostředků ESIF ve stávajícím období jsou vhodně nastavený právní rámec, kvalitně vypracované operační programy a jejich priority, dostatečná absorpční kapacita ze strany potenciálních příjemců a kvalitní úřednické týmy na straně administrátorů. Je pozitivní, že nadměrnou fluktuaci úředníků se daří v posledních letech snižovat, problémy ale přetrvávají se zaměstnáváním kvalitních odborníků z praxe na některých úřadech. Je otázkou, zda příčinami jsou finanční ohodnocení, rigidní prostředí s politickými tlaky či obecně nedobrá pověst tohoto prostředí. Stabilizace kvalitních úřednických týmů pracujících ve stabilním prostředí bez nevhodných politických tlaků je nezbytným předpokladem úspěchu.

Důležitou součástí projektového i programového cyklu je hodnocení – evaluace. Důraz na evaluaci a zejména reflexi jejích výstupů může přinést významné impulsy pro vyšší účelnost, efektivnost i hospodárnost využití veřejných prostředků. Nutné je zajistit, aby byly

výsledky evaluací beze zbytku zveřejňovány a zejména, aby jejich závěry byly adekvátně reflektovány v úpravách nastavení kohezní politiky i v ČR.

Je nutné dále zajistit, aby Ministerstvo pro místní rozvoj ČR vykonávalo roli koordinátora kohezní politiky a čerpání ESIF důsledně a efektivně a aby tato role MMR byla respektována všemi aktéry zapojenými do řízení a implementace evropských fondů. Další nezbytnou podmínkou úspěchu je dobrá koordinace mezi jednotlivými rezorty a připravenost k modifikacím v případě potřeby. Jedná se např. o jednotné posuzování žádostí či o přesun části alokace do jiného operačního programu, vyžaduje-li to situace.

U oblasti kontroly je nutno trvat na komplexním kontrolním systému včetně nezávislého auditního orgánu a zavedení možnosti odvolání se proti výsledku kontroly či auditu ze strany příjemce. Klíčová jsou opatření směřující k dodržování principu „single audit trail“, zejména zamezení opakovaných kontrol zatěžujících příjemce. Z hlediska kontroly (věcné i finanční) na úrovni projektů je pak nutná harmonizace pravidel a jejich výkladu jednotlivými stupni implementačního systému.

Český právní rámec by měl být nastaven tak, aby se nestal překážkou pro efektivní čerpání ESIF. Je zřejmé, že změna právních předpisů (mj. zákona o veřejných zakázkách) vyžaduje delší časový rámec a shodu politických aktérů.

5. Dostatečné využívání finančních nástrojů a kofinancování

Vhodné je rovněž začít více využívat finančních nástrojů, neboť se jedná o efektivnější způsob investování veřejných prostředků, než jsou dotace. Na druhou stranu je patrná jednoznačná preference dotací jako jednoduššího a jistějšího nástroje na straně příjemců, a proto nemá valného významu u jednoho titulu tyto formy financování nabízet zároveň. Do budoucna je tak vhodné pracovat na takovém prostředí, ve kterém se finanční nástroje stanou běžnou formou implementace kohezní politiky v ČR.

Výklad pojmu **porušení rozpočtové kázně** ve vazbě na zákony č. 218/2000 Sb. a 250/2000 Sb. je potřeba zmírnit ve prospěch konečných příjemců a v rámci principu dobré víry, tj. nepoužívat nepřiměřeně tvrdý výklad u bagatelních případů, kdy není správně zaúčtována částka v řádek stovek korun.

V neposlední řadě je potřeba ošetřit i možnost **spolufinancování**, především pak ze strany neziskových organizací, které ze své povahy často poskytují služby v oblastech sociálních a zdravotních a nemají k dispozici vlastní prostředky na spolufinancování konkrétního projektu.

**Hlavní doporučení Národního konventu
jsou soustředěna do následujících tematických skupin:**

1. Odbourání administrativní zátěže a zjednodušení procesů – zejména s důrazem na elektronizaci celé agendy, odbourání řady nadbytečných úkonů, uplatnění jednotného metodického prostředí a v neposlední řadě soustředění energie úředníků na kontrolu reálných přínosů projektů, nikoli na zcela nepodstatné administrativní a formální náležitosti projektů.
2. Zajištění kvalitního výběru a hodnocení projektů – s důrazem na nestrannost a kvalitu hodnocení, zavedení zpětné vazby žadatelům, aby byli schopni rozeznat, kde udělali chyby, a vyhlašování výzev k předkládání projektů v dostatečném časovém předstihu.
3. Důsledné odlišování typu žadatelů/konečných příjemců – se zohledněním jejich specifických potřeb a fungování, i ve vazbě na účetní a administrativní postupy.
4. Zlepšení řízení, kontroly a legislativního prostředí – respektování účinného systému koordinace, omezení vysoké fluktuace úředníků, nestability a z toho plynoucí jejich nízké kompetence na mnoha místech implementační struktury operačních programů. Zaměření se také na další posílení evaluace jako nástroje hodnocení a úprav programů i výzev.
5. Dostatečné využívání finančních nástrojů a citlivé nastavení kofinancování – finanční nástroje mohou představovat do budoucna efektivnější nástroj veřejných intervencí než dotace. V případě dotací je nutno zohlednit možnosti mj. NNO v sociální a dalších oblastech.

Výše uvedená témata jsou výtahem z doporučení zpracovaných v příslušné kapitole (Navrhovaná doporučení) tohoto dokumentu. Správná interpretace těchto témat a jejich přijetí či odmítnutí pro tvorbu politiky a konkrétních opatření je vysoce důležitá.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuse, které vypracoval Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. Finální znění připravil autorský tým ve složení Radomír Špok, Zuzana Kasáková a Petr Volek.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.eu a na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU).