Ministerstvo pro místní rozvoj

Národní orgán pro koordinaci

2.2. b) Stav čerpání prostředků z fondů EU v programovém období 2014 – 2020 a informace o přípravě budoucího programového období po roce 2020

Podklad pro jednání 144. Plenární schůze RHSD ČR

ČERVEN 2018

**NÁRODNÍ KONCEPCE REALIZACE POLITIKY SOUDRŽNOSTI V ČR PO ROCE 2020**

Návrh systému prioritizace

Květen 2018

**VÝCHODISKA PRIORITIZACE**

Z dosavadních zkušeností s přípravou předchozích i stávajícího programového období vyplývá, že požadavky na podporu jsou značně široké a potřeby evidentně přesáhnou disponibilní zdroje. Již proto je bezpodmínečně nutné tyto požadavky rozlišit dle míry jejich nezbytnosti, naléhavosti a schopnosti finanční prostředky účelně a efektivně využít. Pokud má být podpora z EU fondů efektivní a účelná, měla by být soustředěna pouze na jasně odůvodněné priority s jasně definovanými cíli a s  dobře promyšlenou intervenční logikou. Důvodů pro větší míru prioritizace oproti předchozím obdobím je několik. V prvé řadě se EK trvale snaží o redukci oblastí, které chce finančně podporovat. Další důvodem je skutečnost, že v některých oblastech i přes mnohaletou podporu z fondů EU k žádoucímu posunu nedochází a skutečný efekt takto vynaložených prostředků není tak významný, jak se předpokládalo. Je tedy v zájmu ČR koncentrovat podporu na omezený okruh prioritních oblastí a dosáhnout tak kritického množství investic pro uskutečnění potřebných změn, a to i s dlouhodobým systémovým dopadem na naplňování stanovených cílů a jednoznačným přínosem (na rozdíl od „rozdrobení“ financování). Samotný výběr priorit významněji ovlivňuje než v minulém programovém období řada faktorů, jako je např. připravenost na nové výzvy (digitální ekonomika, inteligentní města, nové technologie, klimatická změna apod.), důraz na větší propojenost a integraci témat, zohlednění možnosti, že dotace mohou být více doplňovány nebo nahrazovány finančními nástroji. Výběr priorit by měl také zohlednit, zda je pro danou sféru možno využít podpory prostřednictvím přímo řízených nástrojů EU.

Všechny tyto skutečnosti se však týkají „pouze“ problematiky výběru priorit v rámci ČR, zatímco mimořádně složitá a zatím do značné míry nepřehledná situace panuje ohledně výběru priorit pro budoucí politiku soudržnosti na úrovni samotné EU.

Proces výběru národních priorit je tedy o to složitější, že bude probíhat v prostředí s řadou velmi podstatných neznámých. Na evropské úrovni v současnosti teprve začíná konkrétnější diskuse o budoucím tematickém zaměření politiky soudržnosti a je třeba podotknout, že spektrum názorů na tematické zacílení budoucí PS je velmi široké, od požadavků na další rozšiřování tematického pokrytí (např. i na otázky bezpečnosti či řízení migrace, která byla dosud podporována především ze samostatných komunitárních programů) až po striktní požadavky na omezení PS na priority provázané buď s evropským semestrem, nebo na ty, které vykazují tzv. „nespornou“ evropskou přidanou hodnotu. V květnu zveřejněný víceletý finanční rámec i priority diskutované v rámci připravovaného obecného nařízení naznačují, že věcné zaměření politiky soudržnosti nebude tak striktně ohraničeno, jako tomu je v současném období.

Všechny tyto faktory budou znamenat tlak na rozpočet EU a tudíž i určité snížení alokace pro budoucí politiku soudržnosti, vč. tlaku na modernizaci této politiky, která pravděpodobně ovlivní i režim/formu přidělování prostředků. Zároveň je zjevné, že bude vyvíjen tlak na další přesun prostředků do centrálně řízených prostředků, a to na úkor politik ve sdíleném řízení.

Je třeba zdůraznit, že finální volba priorit bude otázkou politického rozhodnutí opřeného o expertní posouzení a objektivizaci, a to jak na meziresortní úrovni (tj. zda např. alokovat větší částku na podporu podnikání či na dopravní infrastrukturu), tak i v rámci sektorových politik realizovaných jednotlivými resorty (např. v případě dopravy, jakou váhu, resp. alokaci přiřadit na podporu jednotlivých módů dopravy či analogicky, jaký objem prostředků alokovat na ochranu jednotlivých složek ŽP).

I přes nesporně důležitou roli politického rozhodování má otázka kritérií pro výběr priorit zásadní význam. Navíc je třeba zdůraznit, že vhodná forma a načasování těchto kritérií může poskytnout resortům první zpětnou vazbu k jejich záměrům a kvalitě rozpracování jejich priorit a také ovlivnit jejich celkový strategický přístup k volbě priorit.

Velmi důležitou otázkou je míra podrobnosti navrhovaných oblastí (viz např. podpora malého a středního podnikání versus řada dílčích programů v rámci takto široce pojaté podpory). Vzhledem k velké šíři aktivit (potenciálně) podporovaných v rámci PS je prakticky nereálné nastavit univerzální model či přístup. Na druhou stranu pro posouzení relevance jednotlivých priorit je nutná znalost i značného detailu. Určitým řešením tohoto dilematu může být např. požadavek uvést pro každou prioritu několik konkrétních příkladů typů projektů, které by měly být v rámci dané priority zejména podporovány a v jaké intenzitě (tj. jaká je výše předpokládaného spolufinancování pro jednotlivé typy žadatelů), popř. teritoriální rozměr (tj. jak se projeví na nastavení podpory skutečnost, že některé české regiony již s vysokou pravděpodobností nebudou zařazeny do nejméně rozvinutých regionů, neboť jejich HDP za poslední 3 roky již překročil 75% průměru EU).

**POSTUP PRIORITIZACE**

Byly identifikovány tematické oblasti, které představují hlavní problémy, kterým by se měla Národní koncepce realizace politiky soudržnosti v ČR po roce 2020 (NKR) ve své analýze zabývat (výběr probíhal zejména na základě vstupů od resortů, vazby na Strategický rámec ČR 2030, struktury DoP 2014–2020, národních a sektorových strategií a následného expertního doplnění). V rámci každé tematické oblasti bude existovat několik podoblastí, které vycházejí jak z resortních tematických oblastí, tak jsou doplněny z dalších relevantních strategických dokumentů (Strategický rámec ČR 2030, Společnost 4.0, připravovaná Strategie regionálního rozvoje 21+ a další). Tyto tematické podoblasti budou předmětem prioritizace 1. stupně, a to dle navržených kritérií, viz níže.

Struktura každé tematické podoblasti v analýze bude obsahovat parametry, které budou následně využity pro prioritizaci, a to ve formě karet tematických podoblastí.

Prioritizace bude dvoufázová. V 1. fázi prioritizace dojde k prioritizaci na úrovni tematických podoblastí v rámci jednotlivých oblastí s obecnou znalostí budoucích pravidel a tematického zaměření, daného VFR a návrhem obecného nařízení pro ESIFTato 1. fáze prioritizace by se měla stát jedním z východisek pro negociační pozici ČR pro oblast politiky soudržnosti.

Ve 2. fázi, která může znamenat i podstatné změny v návrhu, které oblasti a priority podporovat, budou v prioritizaci zohledněny i příslušné dokumenty/požadavky EU (východiskem bude konkrétní nařízení pro ESIF a negativní priority na úrovni EU).

Ve 2. fázi prioritizace se jednotlivé tematické oblasti zúží nebo celá oblast úplně vypadne, případně se sloučí s jinou oblastí. Zároveň ve 2. fázi prioritizace bude stanoveno pořadí takto upravených tematických oblastí, a to podle kritérií stanovených pro výběr podoblastí.

Ke každé z tematických oblastí NKR bude ustaven hodnotící tým složený ze členů EPOS (doplněný o t. č. chybějící experty na dané tematické oblasti) s tím, že pro každou tematickou oblast bude určen jeden expert. Dalšími členy hodnotících týmů budou zástupci dotčených rezortů a zástupci příslušných útvarů MMR (ODPES, OŘKF, ORP). Hodnocení bude probíhat individuálně jednotlivými členy hodnotících týmů, následně budou výsledky vyhodnoceny ze strany MMR a prodiskutovány v rámci EPOS, ESSP a dalších příslušných platforem.

Pro účely prioritizace bude vytvořeno technické řešení v prostředí Databáze strategií, kde byl tento postup již odzkoušen při přípravě Strategického rámce ČR 2030. Všichni členové hodnotících týmů projdou příslušným školením.

Podkladem pro hodnocení budou zpracované karty jednotlivých tematických podoblastí zpracované v rámci analytické části NKR, informace o existujících či nově připravovaných strategických dokumentech resortů pro období po roce 2020, globální megatrendy, cíle udržitelného rozvoje OSN, národní i sektorové analytické a expertní podklady.

**KRITÉRIA PRIORITIZACE**

V rozložení níže je uveden návrh kritérií, včetně k nim přidělených bodů:

|  |
| --- |
| **Kritéria** |
| *1. Jedná se o zásadní problém/podoblast* |
| *2. Existence reálné a implementovatelné strategie* |
| *3. Jasně definovaný očekávaný přínos podoblasti* |
| *4. Absorpční kapacita dané podoblasti* |
| *5. Analýza účinnosti a účelnosti podpory (byla-li oblast podporována v minulých a současném programovém období, pak i analýza dosažených výsledků)* |
| *6. Existence alternativních zdrojů (unijní programy, FN, státní rozpočet)* |

**DEKOMPOZICE KRITÉRIÍ**

|  |  |
| --- | --- |
| **Kritérium 1** | **Jedná se o zásadní problém/oblast** |
| **Deskripce** | Jediné věcně zaměřené kritérium vyjadřující důležitost (závažnost, význam) tematické podoblasti v rámci dané tematické oblasti, a to zejména z hlediska potřeb ČR avšak i v kontextu EU a globálních megatrendů. Kritérium ale také přesahuje danou tematickou oblast a zahrnuje míru příspěvku hodnocené tematické podoblasti k naplňování průřezových priorit NKR a respektování principu koncentrace. |
| **Testovací výroky** | 1. Podoblast má zásadní význam vzhledem k ekonomickému nebo sociálnímu přínosu, velikosti problému a jeho naléhavosti (nezbytnosti problém řešit). 2. Podoblast řeší důležité evropské a globální megatrendy, případně nezbytnost podpory vyplývá z nutnosti naplnit legislativu EU. 3. Do jaké míry může daná podoblast přispět k rozvoji a využití potenciálu různých typů území či k eliminaci jejich problémů (průřezová priorita Územní dimenze – rozvoj regionů a sídel)? 4. Podoblast naplňuje průřezové priorityNKR (Přizpůsobení se změně klimatu, Společnost 4.0). 5. Jakou má podoblast evropskou přidanou hodnotu. 6. Podoblast naplňuje CSR. |

|  |  |
| --- | --- |
| **Kritérium 2** | **Existence reálné a implementovatelné strategie/strategického podkladu pro období po roce 2020** |
| **Deskripce** | Existence konkrétní strategie/strategického podkladu po roce 2020, která jasně stanovuje problém a cíle, kterých má být dosaženo, včetně vysvětlení způsobu (mechanismu) jejich dosažení a příslušného implementačního rámce. Zároveň strategický dokument musí obsahovat implementační rámec a návrh systému hodnocení a monitorování. |
| **Testovací výroky** | 1. Pro podoblast existuje strategický dokument s přesahem za rok 2020, nebo je takový dokument připravován. 2. Podoblast je založena na existující analýze problému a potřeb. 3. Podoblast obsahuje jasně definované cíle, kterých má být dosaženo s konkrétními opatřeními jasně navázanými na předcházející analýzu. 4. Je adekvátně nastaven rámec implementace a hodnocení zajišťující realizaci konkrétních opatření v praxi. |

|  |  |
| --- | --- |
| **Kritérium 3** | **Jasně definovaný očekávaný přínos** |
| **Deskripce** | Cíle uvažované intervence byly kvantifikovány, takže je zřejmý očekávatelný přínos prostředků alokovaných do jednotlivých oblastí, což umožňuje posoudit jejich význam pro dosažení žádoucí změny. (V příštím programovém období očekáváme nutnost posuzování intervence na základě reálného dopadu na danou oblast (indikátory dopadu, kontextové indikátory), tj. nikoli pouze výstupové indikátory). |
| **Testovací výroky** | 1. Jsou pro období po r. 2020 definovány výstupy, výsledky a dopady vynaložených prostředků k dosažení žádoucí změny. 2. Lze určit a kvantifikovat příspěvek podpory z ESIF k naplňování cíle. |

|  |  |
| --- | --- |
| **Kritérium 4** | **Analýza účinnosti a účelnosti podpory (byla-li oblast již podporována v minulých nebo v současném programovém období, pak i analýza dosažených výsledků)** |
| **Deskripce** | Vyhodnocení účinnosti a účelnosti dosavadní podpory v dané podoblasti a multiplikačního efektu v rámci dané tematické oblasti |
| **Testovací výroky** | 1. Jak efektivně byla daná podoblast podporována, jaký byl skutečný dopad podpory na danou oblast. Jaké výsledky, přínosy a dopady byly dosavadní podporou dosaženy. Je podpora dané podoblasti významná, neboť ovlivňuje/podmiňuje pokrok v dalších sférách (kterých)? (multiplikační a synergické efekty). |
| **Kritérium 5** | **Absorpční kapacita dané podoblasti** |
| **Deskripce** | Zajištění dostatečné absorpční kapacity dané podoblasti a dostatečné míry připravenosti projektů v této oblasti. Bude se také vycházet ze zkušeností z předchozích období, kdy relevance potřeb mohla být vysoká, ale projekty či celé oblasti aktivit nebyly na čerpání z různých důvodů dostatečně připraveny. (důvodů může být hned několik, např.: legislativní překážky, složitost projektů, nízká kapacita příjemců na přípravu, změna technologie aj.) |
| **Testovací výroky** | 1. Do jaké míry byla plánovaná absorpční kapacita v současném období a minulém období (2014-2020 a 2007 - 2013) naplněna  – očekávání vs. realita. 2. Jaká je míra připravenosti budoucích projektových záměrů. 3. Do jaké míry je o podporu dané podoblasti poptávka ze strany různých typů příjemců. 4. Existují významné bariéry pro využití současné podpory? 5. Je konkrétně uvedeno, jak a kdy budou tyto bariéry odstraněny? |

|  |  |
| --- | --- |
| **Kritérium 6** | **Existence vhodných alternativních finančních zdrojů (unijních, národních) a nástrojů na podporu dané podoblasti** |
| **Deskripce** | Existují v současné době i jiné zdroje pro financování této podoblasti než ESIF, případně, zda by nebylo vhodnější danou podoblast financovat ze státního rozpočtu. Je vhodné podoblast financovat s využitím finančních nástrojů, které představují využívání finančních prostředků ESI fondů návratným způsobem a současně předpokládají kombinaci různých forem veřejných a soukromých zdrojů? |
| **Testovací výroky** | 1. Do jaké míry je možné danou podoblast podporovat i z unijních programů; zohlednit, zda se jedná o nástroj přímo řízený EK nebo v rámci sdíleného řízení. 2. Do jaké míry je a může být daná podoblast více podporována ze státního rozpočtu či jiného národního zdroje. 3. Do jaké míry je vhodné a účelné danou podoblast podporovat prostřednictvím finančních nástrojů. 4. Nabízí trh již nyní dostupné formy financování pro danou podoblast mimo rámec ESIF (úvěry, půjčky komerčních bank). |