

Informace

o průběhu a dílčích výsledcích vyjednávání návrhů nařízení k politice soudržnosti v rámci Rady Evropské unie

Balíček legislativních návrhů pro budoucí politiku soudržnosti EU v období 2014-2020 zveřejnila Evropská komise dne 6. října 2011. Tento soubor celkem 6 návrhů nařízení Evropského parlamentu a Rady obsahuje:

- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj („EFRR“), Evropského sociálního fondu („ESF“), Fondu soudržnosti („FS“), Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova („EZRV“) a Evropského námořního a rybářského fondu („ENRF“), jichž se týká Společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006 („Obecné nařízení“);
- návrh nařízení EP a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se EFRR a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006;
- návrh nařízení EP a Rady o ESF a o zrušení nařízení (ES) č. 1081/2006;
- návrh nařízení EP a Rady o FS a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006;
- návrh nařízení EP a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z EFRR pro cíl Evropská územní spolupráce („EÚS“);
- návrh nařízení EP a Rady, kterým se mění nařízení EP a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a provádění takovýchto seskupení.

Šest Rámcových pozic ČR k těmto návrhům nařízení, které zveřejnila Evropská komise dne 6. října 2011, schválila vláda dne 18. ledna 2012 usnesením č. 42. Tyto Rámcové pozice vymezují dlouhodobé priority ČR ve vztahu k legislativě EU (nařízením) pro kohezní politiku na období 2014-2020. Vzhledem k posunu ve vyjednávání během dánského a následného kyperského předsednictví budou tyto pozice aktualizovány do 31. října 2012. Vedle toho byla rovněž dne 21. března 2012 Výborem pro EU pod číslem usnesení 16 schválena aktualizovaná Rámcová pozice k rozpočtu pro Evropu 2020 (k víceletému finančnímu rámci).

V rámci Rady se návrhy nařízení projednávají na Pracovní skupině pro strukturální opatření (B.5.), která patří do gesce ministerstva pro místní rozvoj. Za ČR se jednání této pracovní skupiny účastní zástupce ministerstva pro místní rozvoj, resp. zástupce Stálého zastoupení ČR v Bruselu, případně zástupci dalších resortů podle konkrétní projednávané agendy. Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje před každým jednáním pracovní skupiny instrukci, která je zasílána k připomínkám partnerům v rámci Resortní koordinační skupiny ministerstva pro místní rozvoj a poté je finální verze instrukce vložena do Databáze evropských politik, spravované Úřadem vlády. Instrukce vycházejí z uvedených schválených rámcových a jiných pozic vlády vtahujících se k dané oblasti.

I. Jednání v rámci Pracovní skupiny pro strukturální opatření

Dánské předsednictví identifikovalo v rámci vyjednávání Pracovní skupiny pro strukturální opatření několik tematických bloků, z nichž celkem 6 se podařilo předběžně schválit v podobě tzv. základních prvků částečného obecného přístupu (na základě kompromisních textů) na jednání Rady pro obecné záležitosti dne 24. dubna 2012 - tak, aby mohla začít po předběžném uzavření těchto bloků vyjednávání s Evropským parlamentem. Zbývající bloky budou předloženy ke schválení na červnové jednání Rady pro obecné záležitosti. Současně však pro všechny tyto bloky platí princip „nic není schváleno, pokud není schváleno vše“, který dánské předsednictví v průvodních dokumentech jak pro účely jednání Coreper, tak Rady pro obecné záležitosti náležitě zdůrazňuje.

Na jednání Rady pro obecné záležitosti, která se konala dne 24. dubna 2012, byly předběžně schváleny následující tematické bloky:

- Programování¹
- Ex-ante kondicionality (předběžné podmínky)
- Řízení a kontrola
- Monitorování a hodnocení
- Způsobilost
- Velké projekty

Následující bloky budou pravděpodobně předmětem jednání červnové Rady pro obecné záležitosti:

- Tematická koncentrace
- Operace generující příjmy
- Finanční nástroje (souvisí s vyjednáváním revize finančního nařízení)
- Finanční řízení (obdobně souvisí s vyjednáváním revize finančního nařízení)

Zatím není jasné, zda hodlá dánské předsednictví v rámci Pracovní skupiny pro strukturální opatření rovněž diskutovat nástroje územního rozvoje, jako např. integrované územní investice či místní rozvoj se zapojením místních komunit nebo Společný strategický rámec.

Problematiku výkonnostního rámce, metody výpočtu alokace na jednotlivé kategorie regionů, makroekonomických kondicionalit, záchranné sítě (safety net), cappingu, převodu 10 mld. EUR z Fondu soudržnosti do Nástroje k propojení Evropy, způsobilosti DPH, maximálních měr spolufinancování, pravidla zrušení závazku nebo zálohových plateb označilo dánské předsednictví za otázky související s vyjednáváním víceletého finančního rámce, a proto jsou projednávány na úrovni skupiny Přátel předsednictví (Friends of Presidency) k víceletému finančnímu rámci. Části bloků věnovaných finančnímu řízení nebo řízení a kontrole jsou částečně závislé na výsledku vyjednávání revize finančního nařízení (zvláště čl. 56 finančního nařízení věnovaný sdílenému řízení), a proto jsou buď uvedeny v kompromisních textech v hranatých závorkách (v případě bloku věnovanému řízení a kontrole) nebo budou předmětem až pozdější fáze vyjednávání (v případě finančního řízení).

¹ Na základě diskuse, která proběhla dne 24. dubna 2012 na Radě pro obecné záležitosti, budou odkazy na Specifická doporučení Rady vloženy do hranatých závorek; tzn. že vazba těchto doporučení na strategické a programové dokumenty (Partnerskou dohodu a operační programy) a jejich úpravy zůstanou předmětem vyjednávání až do června 2012.

Dosavadní pokrok v rámci jednotlivých tematických bloků:

1. Programování (čl. 1-8, 10-15, 23-26, 87, 93-98 návrhu Obecného nařízení + příslušné části návrhů nařízení o ESF a EÚS)

V tomto bloku bylo provedeno relativně hodně významných změn, a to nejen v čl. 14 a 87, ale např. i u čl. 15 a 26 (úprava Partnerské dohody, resp. OP) a dalších.

Byl vyjasněn obsah a status Společného strategického rámce a jeho závaznost pro strategické a programové dokumenty na národní úrovni. Společný strategický rámec by měl být přílohou obecného nařízení, otázkou však zůstává, zda jako celek nebo pouze jeho část v podobě navržené Evropskou komisí². Klíčové akce byly vloženy do hranatých závorek, což znamená, že diskuse k nim ještě není uzavřena.

Dále bylo vyjasněno, co bude obsahem tzv. Partnerské dohody (název byl změněn z Evropskou komisí navrhované Partnerské smlouvy), a co bude obsahem operačního programu tak, aby nedocházelo k duplikacím (překryvům). Současně by mělo nařízení přesně specifikovat, co přesně bude součástí rozhodnutí Evropské komise, resp. co by mělo být dobrovolné a co povinné pro členský stát. Další úpravy také vycházejí vstřícně obavám členských států, aby při každé změně operačního programu nebyla současně nutná změna Partnerské dohody (tzv. „kaskádování“), což je mnohem složitější a déle trvající proces.

Kompromisní text rovněž zahrnuje flexibilitu na úrovni programové priority v možnosti pokrytí více kategorií regionů, investičních priorit (Evropský fond regionálního rozvoje, Fond soudržnosti a Evropský sociální fond) v rámci jednoho tematického cíle, investičních priorit v rámci více tematických cílů do výše 20 % příspěvku EU danému programu nebo více investičních priorit spadajících pod různé investiční cíle v rámci Evropského sociálního fondu. U příspěvku plánovaných intervencí k makroregionálním strategiím (čl. 87(3) e)) jako součásti rozhodnutí Evropské komise byla vložena role členského státu při vyhodnocení tohoto příspěvku ve vztahu k potřebám programové oblasti.

Nad využitím Společných akčních plánů panuje víceméně shoda, protože budou pro členské státy dobrovolným nástrojem implementace; v kompromisním návrhu dánského předsednictví došlo pouze ke stanovení minimální hranice na 10 mil. EUR nebo 20 % veřejné podpory operačnímu programu tak, aby měly Společné akční plány vůbec smysl. V případě programů cíle Evropské územní spolupráce je tato minimální hranice stanovena ve výši 5 mil. EUR na členský stát.

Politickou otázkou, která zůstává jako jeden z bodů k diskusi na červnovou Radu pro obecné záležitosti, zůstává vazba procesu programování i následné implementace na Evropský semestr, tzn. jaká bude konkrétní návaznost strategických a programových dokumentů na Národní programy reformy či Specifická doporučení Rady, s čímž souvisí i procedury úprav Partnerské dohody a operačních programů.

2. Ex-ante kondicionality (čl. 17 včetně úvodního ustanovení 17 a přílohy IV návrhu Obecného nařízení)

Ohledně ex-ante kondicionalit předložilo dánské předsednictví kompromisní znění čl. 17 a příslušného úvodního ustanovení, ve kterém popisuje celý mechanismus aplikace. Zohlednilo tak většinu připomínek členských států tím, že pokud nebude členský stát

² Evropská komise zveřejnila návrh základních prvků Společného strategického rámce v podobě pracovního dokumentu dne 14. března 2012; návrh má dvě části - první věnovanou koordinaci politik a nástrojů a druhou obsahující konkrétní klíčové akce.

souhlasit s aplikací určité ex-ante kondicionality k dané investiční prioritě, bude muset Komise prokázat přímou vazbu. Dále bylo rozděleno, které ex-ante kondicionality budou vázány na úroveň operačního programu a které na úroveň Partnerské dohody. Případné pozastavení plateb by se týkalo pouze příslušné priority a nikoliv programu jako celku, což je důležité zvláště v situaci, kdy by operační program pokrýval více tematických cílů, kategorií regionů nebo fondů. Plnění kondicionalit se bude vyhodnocovat v okamžiku schvalování Partnerské dohody, resp. operačních programů, s případným termínem plnění do konce roku 2016. Komise však bude moci pozastavit platby již v okamžiku schvalování příslušného programu, a to při respektování určitých kritérií, které Komise vyspecifikuje ve zvláštním dokumentu, který předložila před jednáním Rady pro obecné záležitosti. Ex-ante kondicionality se nebudou týkat programů Evropské územní spolupráce.

3. Řízení a kontrola (čl. 62-63, 65, 112-116, 118 návrhu Obecného nařízení + čl. 20-23 nařízení o EÚS)

V kompromisním textu dánského předsednictví byly všechny pasáže závislé na výsledku vyjednávání revize finančního nařízení, konkrétně čl. 56 (sdílené řízení), kde Evropská komise navrhla systém výročního uzavírání účtů a nový systém akreditace, vloženy do hranatých závorek. U ostatních částí bylo diskutováno např. přenesení odpovědnosti na členský stát při vypořádávání stížností na projekty realizované z fondů Společného strategického rámce, rozdělení pravomocí a odpovědnosti mezi Komisi a členské státy ohledně kontroly řídicích a kontrolních systémů včetně auditů a průběžných kontrol. Funkce řídicího, certifikačního a auditního orgánu se v návrhu Evropské komise příliš neliší od současných ustanovení. Pro členský stát bude existovat možnost sloučení funkcí řídicího a certifikačního orgánu. Ohledně sloučení řídicího a auditního orgánu nyní předložený text zohledňuje tuto variantu pro programy do výše 250 mil. EUR; pro větší programy bude muset tuto možnost povolit Komise na základě důvěryhodnosti a spolehlivosti auditního orgánu v předchozím programovém období (Komise k této záležitosti předložila deklaraci).

4. Monitorování a hodnocení (čl. 41-50 a 100-104 návrhu Obecného nařízení)

Kompromisní text dánského předsednictví zohledňuje dosavadní připomínky členských států ohledně role, složení a funkcí monitorovacího výboru, kde by klíčové slovo měl mít především členský stát a Evropská komise pouze v rámci poradní kapacity. Méně významné změny Partnerské dohody nebo operačních programů, resp. částí nepokrytých rozhodnutím Komise, budou Komisi pouze oznámeny řídicím orgánem. Dále je v kompromisním textu definován obsah výročních zpráv o provádění a zpráv o pokroku s odstraněním potenciálních duplikací a přenos finančních údajů tak, aby nebyla vytvářena dodatečná administrativní zátěž na jednotlivé složky implementačního systému. Ohledně obsahu ex-ante hodnocení, hodnocení v průběhu období a ex-post hodnocení již panuje shoda.

5. Způsobilost (čl. 55-61 a 140 návrhu Obecného nařízení + čl. 17-19 nařízení o EÚS + čl. 13-14 nařízení o ESF)

Způsobilost bude i nadále definována na národní úrovni s výjimkou negativního vymezení v rámci nařízení. Určité výjimky by mohly být aplikovány pro programy Evropské územní spolupráce, kde by mohl pravidla způsobilosti rozšířit monitorovací výbor, nebo by bylo možné využít paušál v případě nákladů na zaměstnance. U zjednodušení proběhla poměrně rozsáhlá debata ohledně podmínek a metody výpočtu pro zjednodušené vykazování výdajů u grantů a návratných forem podpory (standardní stupnice jednotkových nákladů,

paušály, jednorázové částky). Ambicí je tyto části nařízení sladit i s jinými programy, jako je např. HORIZON 2020 (resp. 7. Rámcový program pro výzkum a vývoj), COSME (CIP) a další. V kontextu veřejného zadávání je možnost využít pro vykazování rovněž jednotkové náklady, které budou po realizaci výběrového řízení považovány za reálné náklady (řídící orgán bude moci využít při vykazování jednotkové náklady, avšak při vyhlášení tendru nesdělí jejich výši; následně bude provedeno standardní výběrové řízení a podepsána smlouva mezi zadavatelem a realizátorem, přičemž částka fakturovaná bude považována za reálný náklad, k čemuž byla připojeno společné stanovisko Rady a Komise. Způsobilost DPH byla ponechána na diskusi v souvislosti s víceletým finančním rámcem. Udržitelnost je řešena obdobně jako v současném období, s výjimkou pro malé a střední podniky (místo 5 let 3 roky), a zahrnutou proporcionalitou ve vztahu k době, po kterou bude tento princip porušován, a tomu odpovídající nesprávně vyplacené částce. Proporcionalita kontrol spočívá v zárukách, že pro programy s nižší alokací nebo s důvěryhodným prováděním (pokud nebyly zjištěny závažné nedostatky) bude zaručena nižší četnost auditů Evropské komise.

6. Velké projekty (čl. 90-92 návrhu Obecného nařízení)

V případě velkých projektů byla řadou členských států zpochybněna procedura jako taková, a to především z důvodu její administrativní náročnosti pro Komisi (která by měla být spíše programovým managerem, než projektovým). Evropská komise však vyjádřila svou výhradu, neboť chce mít pod kontrolou významné projekty realizované v členských státech i v budoucím období. Kompromisní návrh dánského předsednictví tak jde směrem, kdy hranice pro velké projekty je stanovena ve výši 50 mil. EUR a v případě dopravních projektů ve výši 75 mil. EUR; obojí ve vazbě na celkové způsobilé náklady, čímž by došlo ke snížení množství projektů zasílaných ke schválení Komisí (nyní je tato částka ve výši 50 mil. EUR vyjádřena ve vztahu k celkovým nákladům). Dále bylo navrženo, aby byly odstraněny duplikace kontrol expertů (např. JASPERS) a Komise. Dvouletá lhůta pro uzavření první smlouvy na práce ode dne rozhodnutí Komise prodloužena na 3 roky s možností prodloužení o další max. 2 roky v případě řádně odůvodněné žádosti členského státu v důsledku zpoždění v realizaci způsobeném administrativními či právními komplikacemi/průtahy.

II. Spolupráce zemí Visegrádské čtyřky a Slovinska - shrnutí aktivit českého předsednictví V4

Pokud jde o oblast kohezní politiky, je organizátorem akcí v rámci českého předsednictví ve Visegrádské čtyřce ministerstvo pro místní rozvoj. To je koordinátorem jak implementace kohezní politiky v současném období, tak přípravy období budoucího.

Na podzim 2011 se konala dvě setkání – jedno v září na pracovní úrovni a druhé pak v říjnu na úrovni politické. Obou akcí se zúčastnili, kromě zástupců zemí Visegrádské čtyřky, i zástupci Slovinska. V říjnu 2011 se v Praze sešli státní tajemníci a schválili společný dokument obsahující první reakce na tehdy právě zveřejněné návrhy nových nařízení. Tento dokument byl následně představen na jednání Rady pro obecné záležitosti všem 27 zemím EU a Evropské komisi.

V lednu tohoto roku se v Praze konaly dva semináře. Prvním z nich byl seminář „Role evaluace při přípravě a realizaci programového období 2014+“ a konal se za účasti vedoucí evaluační jednotky DG Regio a českých expertů v oblasti evaluace. Obsahem tohoto semináře bylo představení vize Evropské komise a následná odborná diskuse nad nastavením řízení

evropských fondů v období 2014+ s naplněním principu kohezní politiky zaměřené na výsledky. Druhý z lednových seminářů byl zaměřen na velké projekty a jeho cílem byla výměna názorů, sdílení zkušeností apod. v oblasti přípravy a realizace velkých projektů v zemích V4 a Slovinsku za účasti zástupců Evropské komise a expertů Evropské investiční banky.

V průběhu února byly pod vedením ministerstva pro místní rozvoj vypracovány komplexní pozměňovací návrhy k projednávaným částem textu nařízení, které byly předloženy dánskému předsednictví na úrovni pracovní skupiny Rady pro zapracování do kompromisních textů. Většina návrhů byla akceptována.

Začátkem března se v Praze konalo jednání na úrovni vrchních ředitelů zemí V4 a Slovinska zaměřené na přípravu budoucího programového období. Účastníci si vyměnili zkušenosti s přípravou budoucího období i s vazbou na Národní programy reform. Byl podrobně projednán návrh společné deklarace. Tato deklarace pak byla výstupem z následného březnového jednání na úrovni ministrů a čelných představitelů ministerstev zemí V4 a Slovinska a byla následně představena na jednání Rady pro obecné záležitosti dne 24. dubna 2012. Text společné deklarace je příloze.

Na květen je připravován seminář s účastí zástupců zemí V4 a Slovinska zaměřený na problematiku monitorovacích systémů. Cílem bude sdílení zkušeností a odborná diskuse zaměřená zejména na zajištění a přípravu spolehlivých monitorovacích systémů pro příští programové období.

V červnu české předsednictví ve Visegrádské čtyřce končí; další předsednickou zemí ve V4 bude Polsko.