

Zpracovali: Mgr. Kateřina Neveselá
Mgr. Petr Bubela

Datum: 20. prosince 2011

Schválil: Ing. Daniel Braun, M.A.,
1. náměstek ministra pro místní rozvoj

Verze: 9

Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR

Projednávaná věc: **Návrh nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj (ERDF) 2014-2020**
Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a o cíli Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006

Pracovní skupina: Pracovní skupina pro strukturální opatření (B.5.)

Číslo dokumentů: KOM(2011) 614 v konečném znění

Stupeň priority pro ČR: Národní priorita

1. Charakteristika - včetně stadia projednávání

Celkový kontext

Dne 6. října 2011 Evropská komise předložila balíček legislativních návrhů, který stanoví společný strategický rámec politiky soudržnosti a obecná pravidla pro Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF). Evropská komise ve svých návrzích finančního rámce pro období 2014-2020 z června 2011 rozhodla, že mezi základními prvky finančního balíčku zůstanou i nadále politika soudržnosti, politika rozvoje venkova jako součást Společné zemědělské politiky a námořní a rybářská politika, jelikož sehrávají klíčovou roli při naplňování cílů strategie Evropa 2020. Komise navrhla, aby se strukturální politiky při financování zaměřovaly na menší počet priorit, které však budou mít úzkou vazbu na strategii Evropa 2020. Návrh má rovněž za cíl zvýšit účelnost a účinnost strukturálních nástrojů prostřednictvím zvýšené orientace na výsledky a zjednodušením administrativních procesů.

Evropský fond pro regionální rozvoj se zaměřuje na posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti v Evropské unii korigováním nerovnováhy mezi jejími regiony. Podporuje regionální a místní rozvoj spolufinancováním investic do oblasti výzkumu, vývoje a inovací,

změny klimatu a životního prostředí, podpory podnikání malých a středních podniků, služeb obecného hospodářského zájmu, telekomunikací, energetické a dopravní infrastruktury, zdravotnictví, vzdělávací a sociální infrastruktury a udržitelného rozvoje měst.

Obecná charakteristika návrhu

Nařízení stanoví soubor základních pravidel, jimiž se řídí fungování Evropského fondu pro regionální rozvoj a zrušuje nařízení (ES) 1080/2006. Určuje rozsah zásahů ERDF a také vymezuje seznam činností, které nebudou způsobilé k poskytnutí podpory. Specifikuje způsob koncentrace prostředků na jednotlivé tematické cíle, jak jsou definovány v čl. 9 obecného nařízení tím, že vymezuje pro každý cíl investiční priority. Nařízení obsahuje mechanismus, který stanoví způsob využití prostředků ERDF ve více rozvinutých, přechodných a méně rozvinutých regionech. Méně rozvinuté regiony budou moci věnovat větší část své alokace na širší škálu cílů, které odrážejí širší rozsah rozvojových potřeb. Navrhované nařízení vyčleňuje na národní úrovni podíl nejméně 5 % prostředků ERDF na udržitelný rozvoj měst, dává vzniknout platformě pro rozvoj měst a předpokládá přijetí seznamu měst, která budou provádět integrovaná opatření pro udržitelný rozvoj měst. K větší orientaci na dosažené výsledky má přispět vymezení společných věcných indikátorů.

Navrhované nařízení je rozděleno na čtyři kapitoly. První kapitola obsahuje společná ustanovení, ve kterých je vymezen předmět právní úpravy, úkoly ERDF a rozsah podpory ERDF, tematické zaměření a investiční priority. Druhá kapitola se věnuje indikátorům pro cíl „Investice pro růst a zaměstnanost“. Kapitola III představuje zvláštní ustanovení pro podporu území zvláštní povahy. Sem spadají jednak články týkající se udržitelného rozvoje měst, jednak články věnované podpoře území znevýhodněného přírodními či demografickými podmínkami (např. nejvzdálenější regiony). Závěrečná kapitola je věnována článkům vymezujícím působnost právního aktu (nabytí účinnosti, postup projednávání ve výborech, zrušení nařízení (ES) 1080/2006 a přezkum nařízení v souladu s čl. 177 Smlouvy).

KAPITOLA I

SPOLEČNÁ USTANOVENÍ

Obsahem kapitoly je předmět, účel a rozsah pomoci ERDF. Obecně lze říci, že u rozsahu pomoci ERDF nedochází pro příští programovací období k zásadním změnám. Zpřísnění lze sledovat u zaměření podpory s cílem tvorby a udržení pracovních míst pouze na investice do malých a středních podniků (s určitými výjimkami pro velké podniky v oblasti zavádění klíčových technologií a aplikovaného výzkumu), neboť v současném programovém období není vyloučeno zacílení této podpory také na jiné než malé a střední podniky. ERDF podporuje dále investice do infrastruktury v nejširším slova smyslu, investice do výzkumu a vývoje a do vytváření sítí spolupráce a výměny zkušeností. Rozsah pomoci je však omezen v případě více rozvinutých regionů, ve kterých nejsou umožněny investice do infrastruktury poskytující občanům základní služby v oblastech dopravy, životního prostředí a IKT. Článek týkající se rozsahu pomoci obsahuje upravené negativní vymezení činností, které nemohou být z ERDF podporovány.

V článku 4 je popsána odlišná míra koncentrace prostředků na omezený počet tematických cílů v závislosti na vyspělosti regionů. Ve více rozvinutých regionech a regionech přechodných bude nejméně 80 % prostředků ERDF směřovat na podporu posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací, zvýšení konkurenceschopnosti MSP a podporu přechodu na nízkouhlíkové hospodářství, přičemž příspěvek na třetí oblast neklesne pod 20 %.

V případě méně rozvinutých regionů je podíl prostředků směřujících na podporu výše zmiňovaných tematických cílů 50 %, přičemž podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství bude činit 6 % alokace ERDF.

Čl. 5 rozvádí tematické cíle na jednotlivé investiční priority.

KAPITOLA II

SPOLEČNÉ UKAZATELE PRO PODPORU Z ERDF V RÁMCI CÍLE „INVESTICE PRO RŮST A ZAMĚSTNANOST“

Čl. 6 je věnován společným indikátorům věcného výstupu a základní principy jejich měření. Odkazuje na (jedinou) přílohu nařízení, ve které je uveden návrh společných ukazatelů pro podporu z ERDF v rámci cíle „Investice pro růst a zaměstnanost“.

KAPITOLA III

ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ O ZACHÁZENÍ V PŘÍPÁDECH ZVLÁŠTNÍ POVAHY ÚZEMÍ

Čl. 7 stanoví povinnost vyčlenit v rámci národního balíčku ERDF 5 % na opatření pro udržitelný rozvoj měst, přičemž správa těchto prostředků má být delegována na samotná města. Prováděná opatření budou mít charakter integrovaných územních investic definovaných v čl. 99 obecného nařízení. Orientační roční přiděl ERDF bude, stejně jako seznam měst způsobilých pro tento typ podpory, zakotven v Partnerské smlouvě.

Čl. 8 se věnuje platformě pro rozvoj měst, která má za cíl zejména podporovat vznik sítí mezi všemi městy, která realizují inovační opatření z podnětu Komise. Těmito inovačními opatřeními, jak je definuje čl. 9, se míní studie a pilotní projekty za účelem testování nových řešení problémů týkajících se udržitelného rozvoje měst.

Čl. 10 se vztahuje k podpoře geograficky či demograficky znevýhodněných oblastí a má spíše deklarativní charakter. Stejně jako v případě čl. 11 (Nejvzdálenější regiony) není z hlediska národních priorit ČR relevantní.

KAPITOLA IV

ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Čl. 12 upravuje platnost rozhodnutí přijatých podle dosud platného nařízení (ES) 1080/2006.

Čl. 13 upravuje výkon přenesené pravomoci svěřený Komisi ve vztahu k Inovačním opatřením v oblasti udržitelného rozvoje měst, a to na dobu neurčitou od 1. ledna 2014. Čl. 14–17 upravují další formální náležitosti nařízení, které nemají přímý dopad na národní rozvojové priority ČR.

2. Klíčové priority ČR pro vyjednávání o návrhu nařízení

ČR odmítá a/nebo vnímá jako rizikové

Zacílení podpory pouze na malé a střední podniky (příklad klíčové priority a jejího popisu (čl. 3)

ČR nesouhlasí s tím, aby z ERDF bylo možné podporovat pouze malé a střední podniky, zejména v případech, kdy se jedná o oblasti, které přímo souvisejí s cíli

strategie Evropa 2020. ČR je přesvědčena, že je nutné využít rovněž potenciál velkých podniků. ČR bude proto usilovat o změnu nařízení v tomto duchu.

Definování minimálního podílu alokace, který má být určen na konkrétní investiční priority (čl. 4)

ČR bude prosazovat, aby Komise a priori nestanovovala minimální podíl alokace na jednotlivé fondy SSR a svazovala členské státy jednotnými šablonami pro stanovení minimálních podílů na tematické cíle, neboť tím již do značné míry stanoví předem portfolio intervencí v jednotlivých regionech.

Výrazné omezení flexibility členského státu ve výběru investičních priorit (čl. 5)

Metoda koncentrace prostředků k dosahování cílů strategie Evropa 2020 pro ERDF znamená, že členský stát bude vybírat nadpoloviční podíl intervencí z omezené množiny předem daných priorit – 3 tematických cílů. Výrazně je tak v návrhu nařízení o ERDF omezena flexibilita členského státu ve výběru investičních priorit. ČR obecně uznává nutnost koncentrovat prostředky v rámci této politiky na klíčové cíle stanovené ve strategii Evropa 2020, přesto bude usilovat o flexibilitu ve stanovení priorit budoucí politiky soudržnosti.

Stanovení seznamu indikátorů bez další specifikace (čl. 6)

Ve vztahu ke stanovení indikátorů v oblasti podpory z ERDF bude ČR prosazovat, aby byly ze strany EK poskytnuty jasné a závazné a neměnné definice těchto ukazatelů z důvodu požadavku na vyhodnocování plnění cílů jak v rámci ČS, tak mezi nimi.

Předjímání způsobu výkonu pravomocí nad správou prostředků v rámci udržitelného rozvoje na města (čl. 7)

ČR vítá posílení důrazu na urbánní dimenzi; nicméně bude žádat o upřesnění způsobu výkonu opatření v oblasti udržitelného rozvoje měst, který je nejasný a neměl by předjímat nastavení budoucí implementační struktury v daném členském státě.

Výběr a podporu inovačních opatření ze strany Evropské komise (čl. 9)

Podpora inovací na poli udržitelného rozvoje měst formou pilotních studií a projektů je jistě přínosná, nicméně rozhodnutí o podpoře takových projektů by mělo zůstat členskému státu. ČR bude tedy požadovat po Komisi dodatečné informace; zejména stran pravomocí Komise pro výběr a podporu inovačních opatření.

3. Pozice ČR k jednotlivým částem návrhu nařízení

Kapitola I (čl. 1-3)

Ve vztahu k rozsahu oprávněné podpory z ERDF bude ČR prosazovat zachování přístupu k podpoře tvorby a udržení pracovních míst jako v současném programovém období, a to nejenom prostřednictvím investic do malých a středních podniků. Zacielení této podpory pouze na malé a střední podniky není odůvodněné, a to zejména ve vztahu k aktuální ekonomické situaci, která ovlivňuje všechny velikostní kategorie podniků. Podpora podniků, které nespádají přímo do kategorie malých a středních podniků, by měla být umožněna v případech, kdy tato podpora bude významně přispívat k naplnění cílů v oblastech, které jsou provázány

s klíčovými tematickými cíli pro kohezní politiku 2014-2020 (např. úspory energie a zvyšování energetické účinnosti, oblast výzkumu, vývoje a inovací). Podpora velkých podniků by měla být zaměřena na vybrané aktivity v klíčových prioritách, a to zejména v progresivních odvětvích průmyslu a služeb, především střední a vysoké technologické náročnosti. Realizace projektů velkých podniků (např. v oblasti výzkumu a vývoje) vyvolávají v rámci ekonomických vazeb pozitivní efekty na rozvoj konkurenceschopnosti a znalostní ekonomiky v sektoru malých a středních podniků jako subdodavatelů velkých podniků. Realizací projektů s účastí velkých podniků může být dosaženo potenciálně většího multiplikačního efektu v daném regionu nebo státu. V této souvislosti je ovšem nutné postupovat obezřetně tak, aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže a vytváření dalších disparit. Nicméně naprosté vyloučení podpory velkých podniků nepovažuje ČR za účelné.

Kapitola I (čl. 4-5)

Z hlediska priorit ČR nelze návrh nařízení o ERDF oddělovat od obecného nařízení pro všechny fondy. Rozsah podpory ERDF zůstává i pro příští programovací období podobný současné úpravě. Metoda koncentrace prostředků k dosahování cílů strategie Evropa 2020 pro ERDF znamená, že členský stát bude vybírat nadpoloviční podíl intervencí z omezené množiny předem daných priorit – 3 tematických cílů. ČR nevidí důvod, proč by do koncentrace na tematický cíl Podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství nemohl být započítáván rovněž Fond soudržnosti. Výrazně je tak v návrhu nařízení o ERDF omezena flexibilita členského státu ve výběru investičních priorit. ČR obecně uznává nutnost koncentrovat prostředky v rámci této politiky na klíčové cíle stanovené ve strategii Evropa 2020, přesto bude usilovat o flexibilitu ve stanovení priorit budoucí politiky soudržnosti. Neboť globální cíle strategie Evropa 2020 a proces Evropského semestru pomíjí skutečnost, že různé regiony mají různé startovní pozice, odlišné podmínky i rozvojové potřeby, což není dle ČR v souladu s principem programování strukturálních intervencí.

Dostatečná míra flexibility při nastavení priorit v závislosti na specifických podmínkách a potřebách jednotlivých členských států a jejich regionů je základním předpokladem efektivního čerpání ERDF a dalších fondů SSR. Stanovení podílů fondů proto musí určitou flexibilitu zakládat v rámci národní obálky. Z tohoto důvodu bude ČR prosazovat, aby Komise a priori nestanovovala minimální podíl alokace na jednotlivé fondy SSR a svazovala členské státy jednotnými šablonami pro stanovení minimálních podílů na tematické cíle, neboť tím již do značné míry stanoví předem portfolio intervencí v jednotlivých regionech. Bude-li připuštěna diskuse o stanovení procentních podílů prostředků, které by měly směřovat na vybrané tematické cíle, nelze souhlasit s navrhovanou metodou paušálního rozhodnutí o výši vyčleněných prostředků. Koncentrace v daném státě musí být výsledkem dialogu Komise s členským státem v závislosti na místních potřebách a prioritách.

V souvislosti s výše uvedeným bude ČR také prosazovat doplnění seznamu investičních priorit uvedených v čl. 5, a to o oblast cestovního ruchu vzhledem k tomu, že se jedná o důležité evropské odvětví spolufinancované dosud z evropských fondů, s vysokým potenciálem rozvoje i mírou zaměstnanosti. ČR bude navrhopvat doplnění o propagaci a rozvoj cestovního ruchu a kulturního dědictví, stejně jako rozvoj a propagaci potenciálu cestovního ruchu z hlediska přírodního bohatství. Doplnění bude navrhováno také z hlediska zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků v oblasti rozvoje a propagace majetku a služeb cestovního ruchu a kultury.

ČR dále považuje, na základě vládou schválené Koncepce politiky bydlení do roku 2020, za důležitou oblast bydlení a její podporu. V současné době je možnost podpory z ERDF upravena v čl. 7 nařízení č. 1080/2006 a v čl. 47 nařízení č. 1828/2006 a zahrnuje tři možnosti: zlepšení energetické účinnosti a využití obnovitelné energie ve stávajících budovách, renovaci

budov pro bydlení v rámci integrovaného přístupu k rozvoji měst v částech ohrožených chátrání staveb a sociálním vyloučením a bydlení pro marginalizované skupiny obyvatel. Do návrhu nového nařízení je zahrnuta první možnost (čl. 5 odst. 4 písm. c); ČR bude prosazovat, aby i další dvě možnosti, včetně infrastruktury pro bydlení, byly zahrnuty do investiční priority uvedené v čl. 5 odst. 9 písm. b) - podpora materiální a hospodářské obnovy zanedbaných městských a venkovských komunit. ČR bude trvat na zpřesnění investičních priorit uvedených v čl. 5 návrhu nařízení (týká se i bodu 8). ČR bude mimo jiné požadovat jasné a konkrétní vymezení pojmu „investice do infrastruktury poskytující občanům základní služby v oblastech dopravy, životního prostředí a IKT“.

Kapitola II (čl. 6)

Ve vztahu ke stanovení indikátorů v oblasti podpory z ERDF bude ČR prosazovat, aby byly ze strany EK poskytnuty jasné a závazné a neměnné definice těchto ukazatelů z důvodu požadavku na vyhodnocování plnění cílů jak v rámci ČS, tak mezi nimi. Tato skutečnost bude mít vliv jak na plnění kondicionalit, tak v případě přidělu výkonností rezervy, pokud tato nebude zrušena, neboť tyto jsou hodnoceny na základě výsledkových a výstupových ukazatelů. Tento požadavek je plně v souladu s orientací politiky soudržnosti na výsledky a výstupy.

Kapitola III (čl. 7-9)

ČR vítá akcent silné městské dimenze politiky soudržnosti. Čl. 7 Udržitelný rozvoj měst – návrh předpokládá vyčlenění 5 % národní alokace ERDF na udržitelný rozvoj měst a přenos výkonu pravomocí nad správou těchto prostředků na města. V této souvislosti bude ČR žádat o upřesnění způsobu výkonu opatření v oblasti udržitelného rozvoje měst, který je nejasný a neměl by předjímat nastavení budoucí implementační struktury v daném členském státě. Čl. 7 nařízení o ERDF bude mít vliv i na rozhodnutí o konečné podobě implementační struktury politiky soudržnosti v ČR.

Ustavení platformy pro rozvoj měst (čl. 8) je novým námětem pro řešení problémů městských území. Představuje nástroj k posílení institucionální kapacity měst, a jako takový bude ČR podporován. Nicméně je třeba vzít na vědomí možné dopady na budoucnost existujících sítí výměny zkušeností mezi městy a podrobně zkoumat přidanou hodnotu tohoto nového prvku oproti již existujícím sítím.

Čl. 9 obsahující Inovační opatření v oblasti udržitelného rozvoje měst zahrnuje celou řadu nejasností a bude nutné v první řadě požádat Komisi o dodatečné informace; zejména pokud jde o bod 3. pokud se týče pravomocí Komise pro výběr a podporu inovačních opatření. Podpora inovací na poli udržitelného rozvoje měst formou pilotních studií a projektů je jistě přínosná, nicméně rozhodnutí o podpoře takových projektů by mělo zůstat členskému státu.

Kapitola III (čl. 10-11) a Kapitola IV (čl. 12-17)

Ostatní články nařízení o ERDF jsou spíše technického charakteru a nejsou ve vztahu k prioritám ČR relevantní. Obsahují změny spojené s aplikací příslušných článků SFEU (Lisabonské smlouvy). Jedná se o přijímání aktů v přenesené pravomoci (delegovaných aktů), prováděcích aktů bez zapojení příslušných výborů a prováděcích aktů, které jsou předmětem komitologických procedur. ČR bude apelovat na včasné přijetí aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů z důvodu zajištění zásady právní jistoty a možnosti flexibilní přípravy nového programového období. Současně by nemělo být zafixováno přijímání takovýchto aktů na dobu neurčitou.

4. Dopad na právní řád ČR

Nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj bude po svém přijetí závazné v celém svém rozsahu a přímo aplikovatelné ve všech členských státech EU.

5. Dopad na státní rozpočet

Jedná se o legislativní návrh Komise, který bude dále diskutován. Návrh samotný nemá přímý dopad na státní rozpočet; dopady na státní rozpočet však bude mít, počínaje rokem 2014, až výsledek jednání k nařízení i jednání k víceletému finančnímu rámci EU, přičemž klíčovými faktory budou zejména objem rozpočtu EU, výše alokace pro ČR na politiku soudržnosti EU a podmínky čerpání, včetně důsledků pro spolufinancující veřejné rozpočty.

6. Další relevantní dopady (např. na ŽP, hospodářské, sociální, apod.)

Vzhledem k navrhovanému zaměření intervencí ERDF lze předpokládat pozitivní dopady v oblastech, na něž budou zaměřeny intervence. Bude podpořena konkurenceschopnost území, kde dojde k realizaci intervencí, zprostředkovaně dojde ke zlepšení situace v sociální oblasti. Environmentální dopady implementace nařízení by měly být neutrální či dokonce pozitivní. Implementační proces bude probíhat v souladu s platnou legislativou v oblasti životního prostředí, a proto budou vyloučeny negativní dopady nařízení v této oblasti.

7. Pozice Evropského parlamentu

Zpravodajem pro nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj je Jan Olbrycht (EPP). Návrh zprávy lze očekávat v 1. polovině roku 2012.

8. Pozice členských zemí

Dosud nebyly zaznamenány žádné pozice členských států vztahující se specificky k návrhu tohoto nařízení. Členské země se vyjadřovaly k některým formulacím v návrhu nařízení pouze zprostředkovaně, a to zejména v souvislosti s problematikou tematické koncentrace, o které bude vedena zásadní debata během DK PRES.

9. Stav projednávání v Parlamentu ČR

Ani jedna z komor Parlamentu ČR dosud o nařízení pro ERDF nejednala.

10. Procedurální otázky

a) Právní základ EU/ES:

Opatření na úrovni EU je oprávněné jak na základě cílů stanovených v článku 174 Smlouvy o fungování Evropské unie, tak na základě zásady subsidiarity. Právo jednat je zakotveno v článku 175 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který výslovně vyzývá k tomu, aby Unie prováděla tuto politiku prostřednictvím strukturálních fondů, ve spojení s článkem

177, v němž je vymezena úloha FS. Cíle ESF, ERDF a FS jsou vymezeny v článcích 162, 176 a 177 Smlouvy o fungování Evropské unie. Činnosti týkající se zemědělství a rybolovu jsou odůvodněny v článcích 38 a 39 Smlouvy.

Článek 174 SFEU stanoví, že zvláštní pozornost se má věnovat venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.

Článek 349 SFEU stanoví, že se mají přijímat konkrétní opatření s ohledem na strukturální sociální a hospodářskou situaci nejvzdálenějších regionů, kterou prohlubují určité zvláštní rysy, jež vážným způsobem ohrožují jejich rozvoj.

b) Hlasovací procedura:

Spolurozhodovací procedura Rady a Evropského parlamentu, po konzultaci s Evropským hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.