

Závěry Rady o výsledcích a nových prvcích politiky soudržnosti a evropských strukturálních a investičních fondů

RADA EVROPSKÉ UNIE:

1) PŘIPOMÍNÁ své závěry ze dne 19. listopadu 2014 o šesté zprávě o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: investice pro zaměstnanost a růst^[1], ze dne 23. června 2015 o problémech při provádění politiky soudržnosti pro období 2014–2020^[2], ze dne 18. listopadu 2015 o zjednodušení: priority a očekávání členských států v souvislosti s evropskými strukturálními a investičními fondy^[3], ze dne 15. března 2016 s názvem „Investovat do zaměstnanosti a růstu a maximalizovat příspěvek evropských strukturálních a investičních fondů“^[4] a ze dne 24. června 2016 o inteligentní, jednoduché a pro výzkum a investice příznivější politice soudržnosti a evropských strukturálních a investičních fondech obecně^[5];

2) PŘIPOMÍNÁ, že EU má rozvíjet a prosazovat činnost vedoucí k posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie a že specifickým úkolem politiky soudržnosti je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů, jak je stanoveno v článku 174 Smlouvy o fungování Evropské unie;

3) UZNÁVÁ, že politika soudržnosti je hlavní investiční politikou na úrovni EU, která slouží k dosažení cílů stanovených ve strategii Evropa 2020, a ZDŮRAŽŇUJE přidanou hodnotu politiky soudržnosti a evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“), zejména při:

a) zajišťování stabilního dlouhodobého rámce na úrovni EU, poskytování finančních prostředků pro investice do zaměstnanosti a růstu a při realizaci strukturálních reforem, a to prostřednictvím integrovaných zásahů uzpůsobených potřebám členských států a jednotlivých regionů EU;

b) mobilizaci subjektů na celostátní a nižší než celostátní úrovni a při koordinaci jejich činnosti v rámci sdíleného řízení tím, že jsou na základě zásady partnerství přímo zapojeny do naplňování priorit EU prostřednictvím spolufinancovaných projektů;

c) průkopnickém koncipování fakticky podloženého přístupu k investicím EU zaměřeného na výsledky;

d) poskytování pozitivních stimulů mnoha členským státům a subjektům na nižší než celostátní úrovni, aby prováděly strukturální reformy a aby posilovaly své strategické plánování, administrativní kapacity a spolupráci.

I. Vyhodnocení programů politiky soudržnosti realizovaných v období 2007–2013

4) VÍTÁ pracovní dokument útvarů Komise s názvem „Hodnocení ex post EFRR a Fondu soudržnosti v letech 2007–2013“^[6], který poskytuje důkazy o tom, že během programového období 2007–2013 politika soudržnosti u všech jednotlivých kategorií regionů EU významným způsobem přispěla k příležitostem v oblasti růstu, zaměstnanosti a sociálního začlenění, k cílům vymezeným ve strategiích EU i ke snížení regionálních rozdílů mezi členskými státy;

5) POUKAZUJE na skutečnost, že výsledků uvedených v hodnocení ex post Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti bylo dosaženo v kontextu hospodářských a sociálních problémů, včetně hluboké globální ekonomické a finanční krize, potřeby posílit hospodářství, vybudovat infrastrukturu a správní kapacity, zejména v 13 členských státech, které k EU přistoupily od roku 2004, jakož i v kontextu měnících se strategických politických priorit a nových výzev na úrovni EU;

6) ZDŮRAŽŇUJE zejména tato zjištění v rámci hodnocení ex post EFRR a Fondu soudržnosti:

a) na základě ekonomického modelování provedeného Komisí se odhaduje, že 270 miliard EUR, které byly z EFRR a Fondu soudržnosti během období 2007–2013 investovány, vygeneruje společně se spolufinancováním ze strany členských států do roku 2023 napříč všemi členskými státy přírůstek HDP ve výši 1 bilionu EUR;

b) z údajů vykázaných řídicími orgány členských států vyplývá, že EFRR a Fond soudržnosti vytvořily téměř 1 milion pracovních míst, což představuje významný příspěvek k celkovému počtu 3 milionů pracovních míst, která byla v hospodářství EU vytvořena

během daného období;

c) finanční podpora poskytnutá v rámci programů EFRR pomohla 400 000 malých a středních podniků přestát důsledky hospodářské a finanční krize a prostřednictvím inovací zvýšit svoji konkurenceschopnost a posílit vývoz;

d) politika soudržnosti přispěla k užší integraci vnitřního trhu EU, zejména zlepšením dopravního propojení (především v rámci koridorů TEN-T), k lepší energetické účinnosti, zásobování vodou a čištění odpadních vod, jakož i k lepšímu nakládání s odpady, k modernizaci infrastruktury v oblasti vzdělávání a zdravotní péče a k posílení výzkumu a inovací;

e) finanční prostředky dostupné v rámci programů Evropské územní spolupráce (Interreg) posílily spolupráci mezi sousedními regiony různých členských států, mezi členskými státy v rámci celé EU, jakož i mezi členskými státy a zeměmi, které nejsou členy EU, a přispěly také k širším účinkům, zejména z hlediska zmírnění konkrétních překážek bránících spolupráci mezi jednotlivými odvětvími a z hlediska lepší hospodářské, sociální a environmentální integrace, čímž představují vynikající příklad přidané hodnoty EU;

7) nehledě na pozitivní výsledky politiky soudržnosti v období 2007–2013 KONSTATUJE, že se během tohoto období projeví i některé nedostatky, zejména:

- slabé stránky z hlediska relevantnosti, monitorování, účinnosti a soudržnosti realizovaných činností, jež ukazují, že zaměření na výsledky nebylo dostatečně důrazné, a
- potřeba posílit správní kapacity na úrovni řízení programů a snížit administrativní zátěž a náklady;

8) BERE NA VĚDOMÍ, že výchozí hodnocení v pracovním dokumentu útvarů Komise zachycují situaci na konci roku 2014, kdy v rámci programů dosud nebylo možné podat v plném rozsahu zprávy o dosažených cílech a výsledcích;

9) BERE NA VĚDOMÍ, že Komise provedla hodnocení ex post také u Evropského sociálního fondu (ESF), a SE ZÁJMEM OČEKÁVÁ předložení výsledků v souvisejícím pracovním dokumentu jejich útvarů; VYZÝVÁ Komisi, aby výsledky budoucích hodnocení ESI fondů předkládala koordinovaným způsobem s cílem usnadnit úplné posouzení, a současně v příslušných případech věnovala zvláštní pozornost místně podmíněnému přístupu;

10) ZDŮRAŽŇUJE, že politika soudržnosti doprovázená podrobným souborem pečlivých hodnocení představuje osvědčený postup pro fakticky podloženou tvorbu politiky a může sloužit jako příklad pro další politiky EU financované z rozpočtu EU;

11) VYZÝVÁ Komisi a členské státy, aby ve spolupráci se všemi příslušnými zainteresovanými subjekty ve velkém rozsahu veřejně šířily výsledky a přínosy politiky soudržnosti, které jsou podpořeny dostupnými hodnoceními.

II. Posouzení některých nových prvků politiky soudržnosti a ESI fondů na období 2014–2020

12) ZDŮRAŽŇUJE, že ve srovnání s programovým obdobím 2007–2013 byla do legislativního rámce na období 2014–2020 začleněna řada nových prvků, jejichž cílem je u ESI fondů posílit účinnost, orientaci na výsledky a unijní přidanou hodnotu. První konkrétní zkušenosti s některými novými prvky, zejména s výkonnostním rámcem, tematickým zaměřením, předběžnými podmínkami a vazbou na správu ekonomických záležitostí v EU, získaly členské státy při sestavování dohod o partnerství a programů. Praktické uplatňování nových prvků vyžadovalo pečlivou přípravu, pokud jde o čas a zdroje, aby bylo zajištěno, že jsou zavedeny potřebné podmínky pro účinné vynakládání finančních prostředků, včetně nových systémů řízení a kontroly. Současně poskytují nové nástroje právního rámce, jako jsou společné akční plány, integrované územní investice nebo strategie komunitně vedeného místního rozvoje, členským státům nové příležitosti;

13) BERE NA VĚDOMÍ, že prováděcí fázi v období 2014–2020 zpozdilo komplexní programování v kombinaci s pozdním přijetím právních aktů, souběžnou přípravou na uzavření období 2007–2013 a určováním příslušných orgánů, které trvalo déle, než se předpokládalo; OČEKÁVÁ však, že se úsilí vynaložené členskými státy a Komisí během procesu programování vyplatí v nadcházejících letech, neboť dojde k účinnějšímu provádění vysoce kvalitních programů a na zlepšeních dosažených v tomto období bude možné stavět v obdobích budoucích; VYZÝVÁ členské státy a Komisi, aby podnikly kroky nezbytné k rychlejšímu provádění a podávání zpráv o pokroku dosaženém u stávajících programů;

14) PŘIPOMÍNÁ, že Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí poskytuje cílenou podporu pro řešení nezaměstnanosti mladých, doprovází tradiční opatření podporovaná z ESF a doplňuje národní strategické rámce, a to i prostřednictvím naplňování záruk pro mladé lidi, a BERE NA VĚDOMÍ nedávné sdělení[7] Komise pojednávající o výsledcích provádění záruk pro mladé lidi a Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí od roku 2013;

15) VYZÝVÁ Komisi, aby legislativní návrhy na příští programové období ESI fondů předložila v roce 2018 co nejdříve, a umožnila tak společným normotvůrcům včas dosáhnout dohody a současně poskytla základ pro včasné zahájení procesu programování;

16) VYZÝVÁ Komisi, aby zvážila využití nových prvků ESI fondů jako příkladu pro další politiky EU financované z rozpočtu EU v rámci iniciativy pro „rozpočet EU zaměřený na výsledky“[8] zahájené v roce 2015;

Výkonnostní rámec

17) PŘIPOMÍNÁ, že ESI fondy byly prvními nástroji EU v oblasti financování, které zavedly výkonnostní rámec založený na měřitelných ukazatelích a přezkum spojený s výkonnostní rezervou, která by měla být přidělena během roku 2019 pouze na ty priority programů členských států, u kterých bylo dosaženo milníků stanovených ve výkonnostním rámci pro tyto programy;

18) OCEŇUJE úsilí a zdroje, které členské státy a Komise vynaložily na vyvinutí logiky intervencí a výkonnostního rámce pro programy ESI fondů (zejména vymezení spolehlivých ukazatelů a jejich výchozích a cílových hodnot); KONSTATUJE, že tento proces odstartoval užitečnou reflexi a diskusi o stanovování cílů, monitorování pokroku a přispěl k posunu v myšlenkovém nastavení směrem k větší orientaci na výsledky a výkon v rámci členských států i Komise;

Tematické zaměření

19) PŘIPOMÍNÁ, že ESI fondy podléhají právním požadavkům na tematické zaměření, což vede k vyšší koncentraci finanční podpory do menšího počtu oblastí, jež nejvíce přispívají k dosahování cílů strategie Evropa 2020, a mělo by vést k lepším výsledkům;

20) VÍTÁ skutečnost, že v rámci EFRR a ESF bylo v programech členských států tematického zaměření dosaženo, a v mnoha případech byly minimální požadavky dokonce překročeny; MÁ však ZA TO, že mezi předem stanovenými požadavky na zaměření se na omezený počet tematických oblastí a potřebami členských států, včetně flexibility umožňující během programového období reagovat na zvláštní národní a regionální rozvojové výzvy, je nutné zachovat určitou rovnováhu;

Předběžné podmínky

21) PŘIPOMÍNÁ, že předběžné podmínky byly v období 2014–2020 zavedeny s cílem zajistit, aby byly podmínky nezbytné pro účinné využití finančních prostředků v členských státech zavedeny předtím, než k investici z ESI fondů dojde;

22) MÁ ZA TO, že i když splnění předběžných podmínek někdy vyžaduje významné množství času a zdrojů na provedení legislativních změn nebo složitých reforem, mají tyto podmínky v mnoha členských státech příznivý vliv na celkové investiční prostředí, posilování správní kapacity a řádnou správu věcí veřejných; VÍTÁ zjednodušující působení předběžných podmínek při přípravě seznamu projektů, strategických dokumentů, jako je strategie pro inteligentní specializaci, i při rychlejší provádění unijního *acquis*;

Vazba na správu ekonomických záležitostí v EU

23) PŘIPOMÍNÁ, že v legislativním rámci na období 2014–2020 byla zavedena opatření k zajištění toho, aby víceleté investice ESI fondů reagovaly na příslušná doporučení pro jednotlivé země. Stávající programy ESI fondů jsou na základě programování koncipovány tak, aby podporovaly strukturální reformy v souladu s prioritami EU definovanými prostřednictvím evropského semestru;

24) MÁ ZA TO, že investice reagující na příslušná doporučení pro jednotlivé země přispívají k uskutečňování strukturálních reforem a zlepšování celkové makroekonomické situace dotčeného členského státu;

25) MÁ ZA TO, že v budoucnosti by se mělo usilovat o větší konzistentnost mezi různými opatřeními, jež účinnost ESI fondů svazují se správou ekonomických záležitostí, přičemž je třeba vycházet z prvních pozitivních zkušeností ze zavedení předběžných podmínek a brát v potaz potřebu reagovat na sociální, hospodářské a územní výzvy i kontinuitu a stabilitu víceletých programů;

Zjednodušování

26) LITUJE, že využití plného potenciálu legislativního rámce ESI fondů z hlediska efektivnosti a orientace na výsledky brání nadměrná regulace a existence příliš mnoha úrovní pravidel a kontrol (úroveň EU, národní a regionální); PŘIPOMÍNÁ, že pro účinné fungování režimu sdíleného řízení má zásadní význam důvěra mezi všemi aktéry, která by měla být dále posilována, a to tím, že budou ESI fondy jednodušší, přístupnější a srozumitelnější pro občany, podniky a státní správy; v tomto směru ZNOVU ZDŮRAŽŇUJE význam mechanismů včasného varování a posilování preventivní úlohy auditu na úrovni EU i na úrovni členských států;

27) VÍTÁ zjištění a doporučení, jež dosud učinila Skupina na vysoké úrovni pro otázky monitorování zjednodušení pro příjemce ESI fondů, kterou zřídila Komise, a SE ZÁJMEM OČEKÁVÁ její budoucí práci týkající se přípravy programového období po roce 2020;

28) BERE NA VĚDOMÍ legislativní návrh zaměřený na zjednodušení ESI fondů pro stávající programové období, který Komise předložila Radě v září 2016; a JE NADÁLE ODHODLÁNA zasadit se o jeho urychlené přijetí; VYZÝVÁ Komisi a členské státy, aby v právním rámci (včetně včasné přípravy aktů v přenesené pravomoci) co nejlépe využívaly všech možností, které pomáhají provádění stávajících programů ESI fondů zjednodušit;

29) JE ODHODLÁNA prosazovat podstatné zjednodušení, jež bude vyvažovat potřebu stability a kontinuity s výrazným snížením administrativní zátěže a nákladů v období po roce 2020; MÁ ZA TO, že je třeba pozorně prozkoumat následující směry a nové cesty, aniž jsou dotčena budoucí rozhodnutí;

- a) prostý, jasný a nenáročný soubor pravidel pro ESI fondy s větším důrazem na integrovaný přístup (např. programy financované z více fondů a společná pravidla pro všechny ESI fondy), a to při současném zajištění toho, že každý z ESI fondů dokáže účinně a efektivně naplnit své specifické úkoly a že přednost dostane z dostupných řešení to nejjednodušší;
- b) pravidla ESI fondů a pravidla platná pro jiné fondy EU by stejně jako další politiky EU s vlivem na provádění ESI fondů (zejména pravidla státní podpory) měla být dále navzájem sladována, aby se zjednodušilo využívání finančních prostředků EU pro příjemce, usnadnila synergie a doplňkovost mezi různými programy a kombinování různých zdrojů a také aby bylo možné napříč unijními nástroji financování porovnávat jejich účinnost a efektivnost;
- c) další usnadňování pro zavádění a efektivní využívání celého spektra možností pro zjednodušené vykazování nákladů doprovázené jasnými požadavky na jejich kontrolu a audit;
- d) jednodušší a racionalizovaný model sdíleného řízení na základě výsledků spíše než souladu, aby se u ESI fondů dále posílila orientace na výsledky, a to při zohlednění významu prevence, přiměřenosti a hospodárnosti;
- e) posouzení toho, zda by zkušenosti z realizačních mechanismů používaných v jiných oblastech politik EU mohly přispět ke zvýšení účinnosti politiky soudržnosti a ESI fondů;
- f) širší uplatňování přiměřenosti a zavedení diferenciací do provádění programů ESI fondů na základě objektivních kritérií a pozitivních stimulů pro programy;
- 30) BUDE NADÁLE DBÁT na to, aby se mezi příslušnými ministry v Radě pro obecné záležitosti konala pravidelná politická diskuse, která se bude zabývat prováděním a výsledky politiky soudržnosti a ESI fondů a která bude také podporovat přípravu politického rámce pro období po roce 2020.
-

[1] Dokument 15802/14.

[2] Dokument 9622/1/15 REV 1.

[3] Dokument 14266/1/15 REV 1.

[4] Dokument 7075/16.

[5] Dokument 10668/16.

[6] Dokument 12371/16.

[7] Dokument 12749/16 + ADD 1-3.

[8] http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm