



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 6.10.2011
SEK(2011) 1139 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**Návrhu
NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**

**o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle
Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006**

a

**Návrhu
NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**

o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006

a

**Návrhu
NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**

**o zvláštních ustanoveních pro podporu z Evropského fondu pro regionální rozvoj na cíl
Evropská územní spolupráce**

{KOM(2011) 614 v konečném znění}
{SEK(2011) 1138 v konečném znění}

{COM(2011) 611 final}
{COM(2011) 612 final}

SHRNUTÍ

Jedná se o posouzení dopadů legislativního návrhu pro nařízení o ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Fond soudržnosti a cíl Evropská územní spolupráce (ETC).

Je součástí balíčku posouzení dopadů, který zahrnuje také posouzení dopadů nařízení o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, 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 a posouzení dopadů nařízení o ESF.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Evropská regionální politika má důležitou úlohu při mobilizaci místních předností a zaměření na rozvoj vnitřního potenciálu. Jak však ukázal přezkum rozpočtu, „rozpočet EU by se měl využívat k financování veřejných statků EU a opatření, které členské státy a regiony nemohou financovat samy nebo u nichž dokáže EU zajistit lepší výsledky“.

Toto posouzení dopadů se zaměřuje výhradně na tři oblasti, u nichž je podle dosavadních zkušeností třeba provést nezbytné úpravy.

1.1. Podpora podniků

Podpora podniků v rámci politiky soudržnosti přinesla významné výsledky. Je prokázáno, že v letech 2000–2006 přispěla politika soudržnosti v rámci podpořených projektů k vytvoření nejméně 1 milionu pracovních míst (z hlediska hrubé tvorby pracovních míst). Politika soudržnosti se však dostatečně nezaměřuje na malé a střední podniky (MSP) a na inovace.

V případě MSP je přístup k finančním prostředkům na trhu investic zvláště obtížný. Zdůvodnění podpory velkých firem je odlišné, jelikož nedostatečný přístup k finančním prostředkům se velkých podniků zpravidla netýká. Z empirických údajů vyplývá, že přímá podpora MSP je účinnější, zatímco „u větších společností může vytěsnění soukromých investic převážit nad pozitivními účinky“. Financování produktivních investic velkých podniků v případech, kdy veřejné zásahy nejsou nutné, vedlo ke kritice, že se finanční prostředky poskytují firmám, které je ve skutečnosti nepotřebují, a že toto financování namísto toho, aby mělo přidanou hodnotu, je tudíž vytěsněním soukromých investic.

Zaměření podpory podniků se v různých členských státech navzájem liší, přičemž v některých z nich existuje silné zaměření na podporu investic, zatímco v jiných je kladen značný důraz na „měkkí“ opatření, jako jsou například inovace. V jiných členských státech má však podpora, která není spojena s inovacemi, stále ještě velmi důležitou úlohu. Současný rozsah působnosti EFRR je vymezen příliš široce a umožňuje obecnou podporu firem za účelem stimulace podnikání ve všech odvětvích bez ohledu na to, zda existuje nějaké selhání trhu, které se dotyčného odvětví týká, a bez ohledu na příspěvek dotyčného odvětví k růstu a zaměstnanosti.

Hlavní problém v souvislosti se současným rozsahem působnosti EFRR tedy spočívá v tom, že rozsah pomoci podnikům je vymezen příliš široce a že je nutno maximalizovat účinnost a přidanou hodnotu pomoci poskytované firmám.

1.2. Podpora investic do infrastruktury

Hlavním problémem, který byl v současné politice soudržnosti zjištěn v souvislosti s rozsahem financování dopravní infrastruktury, je neschopnost zajistit dostatečné soustředění na priority EU. Financování soudržnosti se zaměřuje na priority vymezené v pokynech k síti TEN-T, ale ne nutně na ty části, u nichž byla v době jejich vymezení zjištěna největší míra evropské přidané hodnoty. Výzvou pro politiku soudržnosti bude účinně přispívat ke zjištěné potřebě investic ve výši 30 miliard EUR do základní infrastruktury sítě TEN-T v zemích čerpajících prostředky z Fondu soudržnosti do roku 2020.

Kromě toho je důležité zlepšit koordinaci různých nástrojů EU při financování sítě TEN-T. Program TEN-T se dosud zaměřoval na tzv. měkká opatření, jako je financování studií proveditelnosti, zatímco Fond soudržnosti se zaměřoval na investice do infrastruktury. Problematika koordinace je nyní zvláště důležitá, jelikož oblast působnosti Fondu soudržnosti ve smyslu Smlouvy zahrnuje materiální investice do sítě TEN-T, které se budou rovněž financovat i z nově navrhovaného nástroje pro propojení Evropy.

1.3. Územní spolupráce

Pokud jde o územní spolupráci, přidaná hodnota evropské **územní spolupráce** spočívá v tom, že nabízí možnosti společného postupu, který je nezbytný k řešení problémů, jež stále více překračují hranice států a regionů a mezi něž patří:

- přeshraniční problémy,
- sdílení osvědčených postupů,
- spolupráce umožňující dosahovat úspor z rozsahu a kritického množství,
- spolupráce zaměřená na zlepšení správy věcí veřejných,
- spolupráce na vnějších hranicích Evropské unie v otázkách týkajících se bezpečnosti a stability a vzájemně výhodných vztahů.

Cíl „Evropská územní spolupráce“ je financován z EFRR, přičemž rozpočet činí 8,7 miliardy EUR, což představuje 2,5 % z celkových prostředků vyčleněných na politiku soudržnosti pro období let 2007–2013.

Přes jeho schopnost řešit řadu výše uvedených problémů existuje v současné době prostor pro zlepšení programů evropské územní spolupráce, a to v těchto bodech:

- nedostatek strategického zaměření, který vede k tvorbě širokých strategií zásahů, takže lze obtížně dosáhnout jasně zjišitelného dopadu,
- nedostatek účinné koordinace umožňující nalézt kompromis mezi požadavky nařízení EU a právními rámci zúčastněných členských států.

1.4. Odůvodnění opatření EU

Opatření na úrovni EU je oprávněné jak na základě cílů stanovených v článku 174 Smlouvy, tak na základě zásady subsidiarity. Právo jednat je zakotveno v článku 3 Smlouvy o Evropské unii, který říká, že „[Unie] podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy“, jakož i v článku 175 Smlouvy o fungování Evropské unie, který výslovně stanoví, že Unie má tuto politiku provádět prostřednictvím strukturálních fondů, a v článku 177, který vymezuje úlohu Fondu soudržnosti.

2. CÍLE

Obecný cíl je vymezen v článku 176 SFEU, podle něhož je úkolem EFRR, „aby svou účastí na rozvoji a strukturálních změnách zaostávajících regionů a přeměně upadajících průmyslových oblastí pomáhal odstraňovat zásadní regionální rozdíly v Unii“. Jak je uvedeno v článku 177 Smlouvy, úkolem Fondu soudržnosti je poskytovat finanční prostředky „na projekty ve sféře životního prostředí a transevropských sítí v oblasti dopravní infrastruktury“.

Vzhledem k rozsahu tohoto posouzení dopadů spočívají **specifické cíle** ve snaze zajistit, aby se prostředky EFRR a Fondu soudržnosti využívaly:

- efektivně,
- účinně,
- způsobem, který poskytuje vysokou evropskou přidanou hodnotu.

Operační cíle se týkají jednotlivých probíraných problémů a patří mezi ně:

- podpora podniků, která má zajistit, aby investiční podpora podniků přispívala k udržitelnému růstu a zaměstnanosti a aby podpora inovací přispívala k rozvoji místního a regionálního potenciálu,
- investice do infrastruktury, které mají zajistit dostatečné zaměření na evropské priority,
- územní spolupráce, která má zajistit dostatečné zaměření na evropské priority a současně poskytovat členským státům a regionům volnost při volbě tematických cílů.

3. MOŽNOSTI POLITIKY

Do posouzení dopadů byly zahrnuty různé možnosti, jak řešit problém rozsahu působnosti v souladu s vymezenými cíli, které se odráží v alternativách, jejichž škála sahá od mírných úprav stávajícího režimu až po zásadnější změny.

3.1.1. Možnost č. 1 – Žádná změna politiky

- Oblast působnosti EFRR je i nadále široce zaměřená na produktivní investice a rozvoj vnitřního potenciálu.
- Přímá podpora se poskytuje především malým a středním podnikům, ale ne pouze jim.

3.1.2. Možnost č. 2 – Cílenější podpora pro velké podniky se zaměřením na výzkum a vývoj, inovace a klíčové technologie

- Podpora obecných produktivních investic pro tvorbu a zachování pracovních míst je omezena na MSP.
- Podpora rozvoje vnitřního potenciálu poskytovaná velkým i malým podnikům prostřednictvím opatření k podpoře regionálního a místního rozvoje a výzkumu a inovací.

3.1.3. Možnost č. 3 – Žádné granty pro velké podniky; pouze půjčky a kapitálové financování pro MSP

- Všechny produktivní investice jsou podporovány za použití jiných forem pomoci, než jsou granty, prostřednictvím inovativních finančních nástrojů.

3.2. Rozsah podpory infrastruktury prostřednictvím EFRR a Fondu soudržnosti

3.2.1. Možnost č. 1 - Status quo

- Z EFRR a Fondu soudržnosti se i nadále financují velké infrastrukturní projekty ve všech regionech EU, přičemž financování se soustředí na méně rozvinuté regiony. Financování z Fondu soudržnosti je k dispozici pouze v chudších členských státech.
- V méně rozvinutých regionech je kladen důraz jak na prioritní projekty evropského zájmu, které jsou uvedeny v novém rámci sítě TEN-T, tak i na sekundární infrastrukturu.
- Z programu TEN-T se navíc i nadále financují infrastrukturní projekty s vysokou přidanou hodnotou pro EU realizované ve vyspělých regionech, a to se zaměřením zejména na tzv. měkké zásahy (například studie proveditelnosti apod.).
- Národní operační programy se vztahují na investice do infrastruktury, přičemž priority se stanovují na úrovni členských států.

3.2.2. Možnost č. 2 - Rozšířené zaměření na evropské priority v rámci hlavních investic do infrastruktury v méně rozvinutých regionech a v rámci nástroje pro propojení Evropy ve více rozvinutých regionech

- Z Fondu soudržnosti se financují investice do infrastruktury v oblasti strategických evropských priorit. Podpora z tohoto fondu je k dispozici pouze v chudších členských státech.
- Podpora z EFRR by se zaměřila na projekty vnitrostátního a/nebo regionálního zájmu.
- Na velké investice do infrastruktury se vztahují vnitrostátní programy a soulad investic s prioritami EU je zajištěn prostřednictvím závazného seznamu strategických investičních projektů, které se mají realizovat do roku 2020 a které byly vybrány

a projednány s členskými státy a začleněny do smluv o partnerství. Finanční prostředky na tyto projekty budou účelově vázány.

- Zaměření na strategické investice do udržitelné dopravy budou doprovázet předběžné podmínky v oblasti strategického plánování.
- Pořadí důležitosti investic vnitrostátního a regionálního významu by se určovalo podle jejich přínosu k trvale udržitelnému rozvoji a k vytváření sítí.
- Investice v rámci politiky soudržnosti do materiální infrastruktury – a nejen tzv. měkké investice – by byly doplněny využitím specializovaných uzavřených investičních fondů. Tyto fondy by financovaly infrastrukturní projekty s vysokou přidanou hodnotou pro EU. V rámci přidělu finančních prostředků pro Fond soudržnosti by se pro uzavřené investiční fondy vyčlenilo 10 miliard EUR.

3.2.3. Možnost č. 3 – Větší zaměření na vnitrostátní infrastrukturu prostřednictvím Fondu soudržnosti

- Z Fondu soudržnosti se financují investice do infrastruktury v oblasti strategických evropských priorit v rámci hlavní a komplexní sítě TEN-T.
- Podpora z EFRR by se zaměřila na projekty vnitrostátního a/nebo regionálního zájmu.
- Stejně jako v rámci možnosti č. 2 se na velké investice do infrastruktury vztahují vnitrostátní programy.
- Uzavřené investiční fondy by své investice zaměřily pouze na rozvinutější členské státy a financovaly by infrastrukturní projekty s vysokou přidanou hodnotou pro EU.
- Z Fondu soudržnosti by se financovaly projekty v méně rozvinutých členských státech, takže by zeměpisně doplňoval uzavřené investiční fondy. Z Fondu soudržnosti by se nepřevvedlo 10 miliard EUR na uzavřené investiční fondy.

3.3. Územní spolupráce

3.3.1. Možnost č. 1 – Žádná změna politiky

- Priority pro programy spolupráce by byly i nadále široce vymezené.
- Nebyla by vytvořena žádná formální vazba mezi programy spolupráce na jedné straně a konvergenčními programy či programy pro konkurenceschopnost na straně druhé.

3.3.2. Možnost č. 2 – Tematické zaměření a posílení vazby na ostatní programy

- Počet tematických cílů, z nichž by se mohlo vybírat v rámci přeshraniční a nadnárodní spolupráce, by byl omezen.
- Aspekty týkající se spolupráce by byly nedílnou součástí celkového strategického rámce.

3.3.3. Možnost č. 3 – Začlenění spolupráce do regionálních programů

- Žádné další samostatné programy územní spolupráce.
- Činnosti v oblasti spolupráce by se prováděly v rámci stávajících regionálních programů, které by poskytovaly prostor pro zahrnutí opatření týkajících se spolupráce.

4. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Rozsah podpory podniků financované z EFRR

V rámci možnosti spočívající v pokračování dosavadní politiky bez jakýchkoli změn poskytuje poměrně široká škála zásahů členským státům dostatečnou volnost při volbě takových oblastí intervence, které nejvíce řeší jejich problémy, přičemž většinu podpory dostávají MSP a oblast výzkumu, rozvoje technologií a inovací. Nicméně investiční podpora pro velké firmy zůstává zachována, což může vést k vytěsnění soukromých investic financovaných z veřejných zdrojů.

V rámci možnosti č. 2 by se podpora pro velké podniky omezila pouze na určité investice na podporu rozvoje vnitřního potenciálu regionu, zejména v oblasti inovací, nových technologií a výzkumu, spolupráce a společných iniciativ mezi velkými podniky, MSP a dalšími institucemi. Dále je v rámci této možnosti prostor pro posílení úlohy negrantových nástrojů, zejména v souvislosti s podporou investic, které jsou obvykle spojeny s nižším rizikem a představují vyšší míru zbytečného vynakládání prostředků ve srovnání s investicemi do inovací a vysoce rizikových činností. Tato opatření by zbytečné vynakládání prostředků snížila, ale také by omezila možnosti volby pro členské státy.

Zákaz poskytovat grantovou podporu velkým firmám, posuzovaný v rámci možnosti č. 3, zvyšuje účinnost financování a pákový efekt. Může však dojít ke ztrátě motivace k provádění inovačních a výzkumných činností nezbytných k dosažení hlavních cílů EU, jelikož nevratná podpora je účinnější u inovativních projektů s vysokým podílem výzkumu a vývoje, které jsou vzdáleny od trhu. Přejít od nevratných na vratné formy podpory pro velké podniky by také mohl znamenat výrazný nárůst správních nákladů pro řídicí orgány.

Vzhledem ke zvýšení účinnosti podpory jakož i k jejímu přínosu pro místní a regionální potenciál, růst a zaměstnanost je upřednostňována možnost č. 2.

Rozsah podpory infrastruktury prostřednictvím EFRR a Fondu soudržnosti

V rámci scénáře spočívajícího v nezměněné politice by výhody, které financování infrastruktury z prostředků EU přináší, pokračovaly i nadále. Zaměření na evropské síťové priority by však zůstalo nedostatečné a investice do infrastruktury v bohatších regionech by vedly ke ztrátám účinnosti. Bez koordinace mezi politikou soudržnosti a uzavřenými investičními fondy by financování infrastruktury z prostředků EU bylo i nadále roztržštěné.

V rámci možnosti č. 2 by větší zaměření na evropské priority, uzavřené investiční fondy a vyčlenění 10 miliard EUR z Fondu soudržnosti umožnilo soustředit se na prioritní projekty EU. Tato možnost však snižuje flexibilitu pro členské státy a regiony.

Možnost č. 3 by umožnila i nadále se zaměřovat na investice do infrastruktury v konvergenčních regionech, kde jsou potřeby rozvíjení základní infrastruktury největší. Hlavní výhodou této možnosti je, že zemím čerpajícím prostředky z Fondu soudržnosti poskytuje plnou flexibilitu pro plnění regionálních a vnitrostátních priorit v těchto regionech. Hlavní nevýhodou této možnosti je nedostatečné soustředění prostředků z Fondu soudržnosti na hlavní projekty sítě TEN-T.

Vzhledem k přidané hodnotě pro EU a koordinaci mezi uzavřenými investičními fondy a Fondem soudržnosti je upřednostňována možnost č. 2.

Územní spolupráce

V rámci možnosti spočívající v pokračování dosavadní politiky bez jakýchkoli změn poskytují programy evropské územní spolupráce členským státům větší flexibilitu, pokud jde o volbu oblastí politiky, které by prostřednictvím těchto programů chtěly řešit. Výsledkem však je celkový nedostatek strategického zaměření a neexistence jasného vymezení očekávaných výstupů programu. Tato možnost navíc zvyšuje obtížnost zajištění doplňkovosti s ostatními programy EU.

Možnost č. 2 by znamenala větší soulad programů spolupráce se strategií Evropa 2020. Vedla by k lepší logice zásahů v rámci programů díky tomu, že by se cíle programu stanovily podle očekávaných výstupů a výsledků. Kromě toho by se zvýšila součinnost s regionálními operačními programy. Tato možnost by však mohla vést k menší pružnosti při koncipování programů.

Možnost č. 3 by vedla k posílení součinnosti a znamenala by větší přínos pro regionální programy jejich rozšířením o celounijní rozměr. Nicméně by umožňovala pouze spolupráci na konkrétních projektech a nepodporovala by dlouhodobý rozvoj integrované strategie pro přeshraniční nebo nadnárodní území. Existovalo by také nebezpečí, že celounijní rozměr bude při plánování programů zanedbáván. Společné projekty by bylo obtížnější vytvářet bez podpůrné struktury.

Vzhledem k lepšímu zaměření na evropské priority, vypracování jasné intervenční logiky programů a vyšší přidané hodnotě je upřednostňována možnost č. 2.

5. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Systémy monitorování a hodnocení pro oblast politiky soudržnosti budou ve srovnání se současnou situací posíleny a bude kladen větší důraz na výsledky a soulad se strategií Evropa 2020. Konkrétně by to znamenalo toto:

- V programech by byly jasně vyjádřeny požadované změny, jak by to přispělo k cílům strategie Evropa 2020 a jak by vynakládání prostředků na konkrétní zásahy (výstupy) přispělo ke kýženým změnám (výsledkům). To bude vyjádřeno v ukazatelích výstupů a výsledků. Tam, kde to přichází v úvahu, bude využit soubor společných ukazatelů, jež jsou v souladu s cíli strategie Evropa 2020.
- Každý program by zahrnoval výkonnostní rámec, který stanoví vyčíslené milníky pro každou prioritní osu, stanovené na základě omezeného počtu ukazatelů programu

s cílem poskytnout jasný údaj o pokroku směrem ke splnění priorit souvisejících se strategií Evropa 2020.

- Tyto milníky pro výkonnostní rámec by navrhoval členský stát a sjednávaly by se mezi Komisí a členskými státy.
- Smlouvy o partnerství by obsahovaly přehled milníků, metodiku a základní zásady.

Výkonnost operačních programů by se pravidelně monitorovala na základě souboru ukazatelů programu. Výroční zprávy o provádění by obsahovaly informace o dosažených výstupech v porovnání s cíli, doplněné o rozbor příčin vedoucích k dosažení výsledků, jež jsou pod nebo naopak nad úrovní stanovených cílů. Monitorovací výbory by zvažovaly potřebu případných změn nebo jiných iniciativ, aby bylo zajištěno, že program zůstane správně nasměrován. Výsledky se budou také monitorovat a průběžně nahlašovat, jakmile budou příslušné údaje k dispozici, a poté se budou projednávat v monitorovacím výboru a v rámci výročních přezkumných jednání.

Předpokládá se, že by byly stanoveny dva časové body pro oficiální přezkum za účelem posouzení pokroku ve srovnání s milníky vymezenými ve výkonnostním rámci. Komise by první hodnocení pokroku při dosahování dohodnutých milníků provedla v roce 2017 na základě výročních zpráv o provádění vzhledem k průběhu čerpání prostředků a k prvním výstupům. Druhý přezkum se bude konat v roce 2019.