

## STANOVISKA

## VÝBOR REGIONŮ

119. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 10., 11. A 12. ŘÍJNA 2016

**Stanovisko Evropského výboru regionů — Zjednodušení ESI fondů z pohledu místních a regionálních orgánů**

(2017/C 088/04)

**Zpravodaj:** Petr Osvald (CZ/SES), zastupitel města Plzně**POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

1. zdůrazňuje, že ESIF jsou jedním z mála nástrojů EU, které mají přímý, konkrétní a hmatatelný dopad na kvalitu života občanů, a to prostřednictvím tisíců projektů, jež jsou realizovány po celé Evropě, a tím mají možnost pozitivně ovlivnit jejich celkový postoj k EU v současné době, kdy její popularita klesá. Z tohoto důvodu by tento nástroj měl zůstat zachován a měl by být dále rozvíjen v souladu se svými hlavními cíli a zásadami. ESIF a zejména kohezní politika by naopak měly projít procesem analýzy a zlepšení, který zvýší jejich efektivitu a přínos, a to jak pro naplnění cílů EU a strategie Evropa 2020, tak i v dalších oblastech důležitých pro život občanů, a tímlepší jejich vnímání EU. Jedním z dobrých a důležitých nástrojů jak toho dosáhnout, je provést zjednodušení celého systému implementace ESIF a umožnit její větší flexibilitu;
2. upozorňuje, že se proces využívání ESIF nejen každým novým programovým obdobím, ale prakticky každým rokem stává komplikovanější. Proto velmi vítá iniciativu současné komisařky GR Regio, na základě které se začala EK simplifikací seriózně zabývat a vytvořila nejen HLG, ale přizvala k debatě i další partnery. Kromě toho VR podotýká, že by procesem přezkumu, pokud jde o zjednodušení, měly projít nejen ESIF, ale všechny finanční programy a politiky EU;
3. vítá úzkou spolupráci s nizozemským a slovenským předsednictvím Rady EU při společném projednávání praktických kroků ke zjednodušení provádění ESIF a navrhuje, aby tento proces spolupráce pokračoval s nadcházejícími předsednictvími Rady EU a s ohledem na rozpravu o budoucnosti kohezní politiky;
4. podotýká, že v rámci procesu simplifikace je třeba se soustředit na naplnění základního smyslu a podstaty kohezní politiky, kterým je regionální politika. Upozorňuje, že se současná forma kohezní politiky od regionální politiky postupně vzdaluje a řeší stále více problematiku na národní úrovni, což je patrné například z toho, že jednotlivé „dohody o partnerství“ vycházejí z „národních programů reforem“. Kromě toho je kohezní politika zatížena řadou národních kondicionalit, na jejichž naplnění nemá místní a regionální úroveň a ostatní příjemci žádný vliv. Kohezní politika je stále komplexnější a složitější, zejména z důvodu nedostatku důvěry mezi jednotlivými politickými a správními úrovněmi. Tato komplexnost zase přispívá k prohlubování rozdílů v rozvoji regionů;
5. upozorňuje, že VR reprezentuje místní a regionální samosprávy, které mohou působit v různých fázích článků v úrovni řízení procesu implementace ESIF, zejména jako koneční příjemci, řídicí orgány nebo zúčastněné strany. Z této role místních a regionálních samospráv vyplývá, že na jejich poznatky a připomínky by měl proces simplifikace reagovat především;

6. zdůrazňuje, že má-li být proces simplifikace skutečně efektivní, musí do něj být aktivně zapojena nejen všechna generální ředitelství Evropské komise, která se podílejí na plánování a monitorování ESIF, mezi něž patří GR REGIO, GR EMPL, GR AGRI, GR MARE a GR COMP, ale i ostatní instituce a orgány EU (např.: auditní orgány atd.). Systém musí být zjednodušen jak pro příjemce, tak pro administrativní orgány;

7. doporučuje, aby se proces zjednodušení konkrétně týkal snižování administrativní zátěže, jež doléhá na subjekty provádějící opatření, a také omezení složitosti auditorských postupů, účtování a potvrzování výdajů. Právní rámec by měl být úměrně přizpůsobený podle rozsahu projektu a podle toho, jak funguje systém provádění;

8. doporučuje, aby bylo k procesu simplifikace přistupováno systematicky, a proto považuje za vhodné k němu vytvořit metodiku a indikátory naplňování a úspěšnosti, přičemž je třeba rozlišovat výsledky procesu, u kterých je možná okamžitá implementace poznatků a navrhovaných řešení, a výsledky, které budou využity pro další programové období. V současném programovém období není vzhledem k probíhajícímu provádění operačních programů v zájmu právní jistoty reálné uskutečňovat rozsáhlé legislativní změny. Měla by být nicméně přijata okamžitá opatření v podobě změn v prováděcích postupech a nezávazných požadavcích, lepší spolupráce a účinnějších pokynů a také v podobě drobných změn legislativního rámce kohezní politiky a souvisejících právních předpisů. Dále by měl být proces simplifikace strukturován: podle témat (doprava, životní prostředí...), podle fondů a jejich rozčlenění (ERDF, ESF atd.), podle úrovně (národní, regionální, urbánní, místní, komunitní), podle subjektu (veřejné, privátní, NGO...). V rámci tohoto procesu je třeba identifikovat vazby a dopady jak uvnitř této struktury, tak navenek a klást důraz na zjednodušení interinstitucionálních vztahů mezi různými úrovněmi zapojenými do provádění;

9. doporučuje zlepšit koordinaci mezi jednotlivými fondy a programy na vnitrostátní úrovni. Toho by v programovém období mělo být dosaženo také pomocí strategického řízení a plánování s důrazem na obecnou strategickou činnost;

#### **Základní otázky a parametry určující směr simplifikace:**

10. zdůrazňuje, že pro úspěch celého procesu simplifikace je důležité si odpovědět na tyto základní otázky:

— Pro koho simplifikaci děláme?

VR se domnívá, že cílovou skupinou jsou především koneční příjemci a až následně pak další orgány v linii implementace ESIF, a to zespoda nahoru, počínaje místními orgány, které jsou pověřeny vykonáváním funkcí subjektu provádějícího opatření a/nebo zprostředkujícího subjektu operačních programů.

— Proč simplifikujeme – jaký je účel?

VR se domnívá, že hlavním účelem simplifikace je to, aby vznikaly a byly realizovány kreativní projekty, které přispějí k rozvoji území, sounáležitosti EU, konkurenceschopnosti a kvalitě života, a ve svém konečném důsledku tak přispěly k rozvoji celé EU a naplňování strategie Evropa 2020. Účelem simplifikace není ani větší nebo jednodušší utrácení prostředků ESIF, ale to, aby projekty byly efektivnější a kreativnější a jejich vytváření a implementace vstřícnější a pro příjemce méně riskantní.

— Proč se stal systém složitý?

VR se domnívá, že důvodem větší složitosti systému je především snaha o přenesení jednotlivých nálezů a poznatků do obecně platných pokynů a šablon, tedy snaha o unifikaci systému. Dalším důvodem je prokazování boje proti korupci a zajištění větší transparentnosti za každou cenu. VR se domnívá, že není kladen dostatečný důraz na prověření negativních dopadů jednotlivých (byť dobře míněných) opatření a zásahů do systému na jiná opatření. Přenos a zobecnění poznatků z jednoho případu totiž nemusí fungovat, pokud se aplikuje na jiné případy.

11. za simplifikaci nepovažuje:

— Pouhé snížení počtu stránek nařízení a pokynů.

Pokyny a nařízení musí být jasně naformulované tak, aby byly srozumitelné a jejich výklad byl jednoznačný.

- Snížení pravomocí EK a především GR REGIO.

V řadě případů je pro jednotný celoevropský přístup a výklad vhodné, aby generální ředitelství příslušné pro daný fond mělo spojené regulační pravomoci, aby tak nedocházelo k různým a nekoordinovaným výkladům a přístupům na dalších úrovních implementace. Řada komplikací vzniká právě z důvodu nekoordinovanosti mezi jednotlivými GR a dalšími orgány EU (GR COMP, auditními orgány...).

- Vytváření dalších unifikujících dokumentů a šablon.

Je třeba posoudit, zda kroky, které byly během minulých let v dané oblasti provedeny, opravdu přispěly k větší efektivitě, a provést evaluaci těchto kroků. Pokud chceme simplifikovat, bude bezpodmínečně potřeba škrtnat a rušit pokyny a obecná schémata, jež nepřinesla větší efektivitu, a místo svazování procesu implementace tento proces uvolňovat.

## 12. za simplifikaci považuje:

- Nastavení takových pravidel, aby bylo možné pro naplnění obecného cíle využít rozdílných a kreativnějších přístupů a projektů.
- Vytváření a uplatňování principu důvěry mezi jednotlivými subjekty implementace a zavedení skutečné dohody o důvěře mezi Komisí, členskými státy a jejich regiony za účelem řízení, kontroly strukturálních fondů a boje proti podvodům.
- Opětovné zavedení větší flexibility pro příjemce a více prostoru pro provádění na regionální úrovni a umožnění přímé pracovní vazby a větší komunikace mezi EK a příjemcem, pokud nelze situaci řešit na vnitrostátní úrovni.
- Větší pružnost ve vztazích mezi řídicím orgánem (celostátním nebo regionálním) a místními orgány (jež jsou příjemci nebo subjekty provádějícími opatření) a také zjednodušení pravidel pro audit a postupů pro kontrolu, účtování a potvrzování výdajů.
- Podporu proporcionality tak, aby míra administrativní zátěže nepřímě úměrně zohledňovala nejen celkovou velikost projektu, ale zejména výši poskytnuté podpory.
- Snížení počtu programů – například omezením počtu tematických operačních programů, přičemž by je například mohlo nahradit vypracování integrovaného operačního programu.
- Koncepti jednotné metodiky – stanovení společných pravidel pro celý systém. Další rozvoj technických nástrojů pro strategickou činnost, jako je například databáze strategií – informační systém obsahující příslušné dokumenty, cíle, úkoly a ukazatele.
- Rozšíření fungování monitorovacího systému za účelem zjednodušení administrativy pro předkladatele projektů.
- Vývoj a zavedení elektronického nástroje pro rozvoj strategie, například hodnocení kvality strategií a kvality jejich realizace, hierarchii strategií, budování kapacit v oblasti strategické činnosti ve veřejné správě.
- Vývoj a uplatňování jednotné terminologie týkající se fondů;

## 13. zdůrazňuje, že simplifikace je kontinuální proces, jenž by se neměl omezovat jen na realizaci několika opatření nebo vypracování zprávy či stanoviska;

14. varuje, že čerpání ESIF je v současné době řadou příjemců považováno za „riskantní byznys“, jelikož příjemce nemá jistotu, že se nestane obětí „vyšší moci“, tedy že se nezastaví nebo nezpозdí financování jeho projektu z důvodů sporu mezi EK a členským státem, např. z důvodů nesplnění kondicionalit, nalezení pochybení v implementačním systému apod. I když příjemce naplní cíle a efekt projektu, jeho podpora může být také krácena nebo zpožděna z důvodu různých drobných pochybení nebo proto, že z různých objektivních důvodů došlo během realizace ke změně projektu. Číhá na něj též nebezpečí, že na něj bude retroaktivně uplatněn nález auditního orgánu v jiném projektu, a řada dalších rizik. To vše ovlivňuje vůli ESIF účelně využívat. Je nezbytné, aby se projekt a jeho předkladatel znovu dostali do středu zájmu politiky soudržnosti tím, že budou vytvořeny příznivé podmínky pro příjemce, zejména prostřednictvím snížení administrativní zátěže a tím, že se omezí podávání zpráv předkladatelů projektu pouze na údaje, které se týkají provádění projektu, dále prostřednictvím zjednodušeného vykazování nákladů a potvrzením toho, že nebudou zpochybněny na základě kontroly, a tím, že předkladatelé budou informováni o povinných dokumentech, které budou muset být v určité maximální lhůtě uchovávané v papírové podobě;

15. domnívá se, že bude podstatným zjednodušením, když budou pravidla způsobilosti platit pro všechny fondy EU. Je však nezbytné, aby odpovědnost za stanovení způsobilých nákladů zůstala na vnitrostátní úrovni, což by mělo být harmonizováno ve všech členských státech EU;

16. navrhuje, aby některé již existující instituci nebo orgánu byla svěřena pravomoc a role ombudsmana pro ESIF, kam by se v poslední instanci mohl příjemce obrátit, neboť řada příjemců se z důvodu komplikovanosti systému dostává i přes snahu realizovat projekt tak, aby přinášel co největší efekt, do paradoxních a problematických situací, které kromě toho, že morálně a ekonomicky likvidují takovéto příjemce, značně přispívají k negativnímu pohledu veřejnosti na ESIF a EU jako takovou. Tato instituce by neměla být zaměřena výhradně na komunikaci s GR Regio, ale zejména na řešení problematiky ESIF v rámci celé Evropské komise a dalších orgánů EU. Taková instituce na úrovni EU chybí, přestože do problematiky ESIF vstupuje řada dalších GR a jiných orgánů EU. Bylo by též vhodné, aby obdobné instituce vznikly i v členských státech, v nichž dosud neexistují;

17. znovu zdůrazňuje, že je zcela zásadní, aby se zamezilo retroaktivitě nálezů. Jde o to, aby současné nálezy a změny postupů a pokynů nesměly být uplatňovány na jiné projekty zpětně, a to i na nedokončené projekty ve vyšším stupni realizace. Zamezení retroaktivity je rychle uplatnitelné opatření, které podpoří právní jistotu příjemců;

18. doporučuje, aby v rámci procesu simplifikace docházelo k změnám, které umožní větší flexibilitu, neboť k stále větší komplikovanosti procesů dochází především proto, že z jednotlivých konkrétních nálezů v projektech vznikají obecné pokyny a směrnice. Za tímto účelem doporučuje vytvořit pracovní skupinu složenou z odborníků z praktické implementace ESIF, která by podávala návrhy na změny a diskutovala je s EK a dalšími orgány;

19. upozorňuje na časté případy nesouladu mezi právním rámcem EU týkajícím se ESIF a národními legislativami ve zdánlivě nesouvisejících oblastech, jako jsou např. zákony o finanční kontrole nebo o veřejných zakázkách, který způsobuje rozdílnost a rozdílný přístup v jednotlivých členských zemích. Doporučuje proto, aby u ESIF, kde se jedná o prostředky EU, a nikoli národní, byly legislativa a pokyny EU týkající se ESIF nadřazeny protichůdné národní popřípadě EU legislativě bez ohledu na spolufinancování ze zdrojů na národní či na nižší úrovni, aby se zamezilo gold-platingu;

20. navrhuje, aby byly přenášeny osvědčené postupy ze zemí a programů, které měly v minulosti zanedbatelnou nebo nízkou chybovost. Zároveň je potřeba dohlížet na to, aby byly (i přesto že jsou národní legislativy rozdílné) podmínky pro všechny země stejné. Jednotlivé teritoriální jednotky mají v současné době často diametrálně rozdílný přístup. Stávají se totiž situace, kdy to, co je v případě jedné země považováno za správný a běžný postup, je v případě jiné země považováno za závažné pochybení. To samozřejmě nemění nic na faktu, že by měla míra administrativní zátěže zohledňovat velikost projektů, výši podpory a kvalitu implementační struktury;

21. podotýká, že pro úspěch procesu simplifikace je potřeba vyřešit dilema mezi opatřeními v rámci boje s korupcí a za snížení chybovosti na jedné straně a simplifikací a snižováním administrativní zátěže ESIF na straně druhé. Je potřeba revidovat způsoby provádění a řízení, které považují za stejně závažné podvody a neúmyslná pochybení, což vyvolává nedůvěru mezi subjekty a předkladatelům projektu způsobuje nepřiměřenou administrativní zátěž. Jednotlivá opatření, která jsou postupně zaváděna za účelem transparentnosti a boje proti korupci a podvodům, celý systém značně komplikují. Je potřeba zpětně prověřit, která z těchto opatření jsou opravdu efektivní a která systém pouze komplikují a kriminalizují poctivé příjemce za nepodstatná pochybení. Boj proti korupci by neměl znamenat to, že ke každému příjemci budeme přistupovat a priori s nedůvěrou, ale měl by být založen na důvěře, spolupráci a na jasné odpovědnosti. Tento boj se tedy musí opírat o základní morální principy a odpovědnost za naplnění efektu, ke kterému se příjemce zavázal, a ne o to, že se budeme na základě nalezených pochybení snažit vytvářet šablonovitá schémata, která budou naopak, často neefektivně, klást závazné nároky na další příjemce. Soustředění se na pouhé naplňování schémat a šablon může naopak v některých případech učinit účelové nebo nekorektní čerpání zcela nepostižitelné;

### **Struktura problematiky:**

22. identifikuje na základě debaty v rámci VR a dalšími partnery tyto hlavní okruhy problematiky k řešení:

### **Veřejné zakázky:**

23. Jak se prokázalo na pracovních setkáních k tématu simplifikace, přestože jsou členské země, kde funguje zadávání zakázek bez větších problémů, zástupci řady zemí považují právě zadávání zakázek za jeden z nejdůležitějších problémů implementace. Proto se domníváme, že pro realizaci projektů v rámci ESIF by měla být jasná celoevropská pravidla zadávání veřejných zakázek, která by byla nadřazena národní legislativě v této oblasti. Jedná se zejména o prostředky EU, nikoliv národní, tudíž by se mělo zadávání zakázek řídit celoevropskými pravidly, a ne národními. Kromě toho by měly postupy procesu zadávání veřejných zakázek napomáhat tomu, aby vznikl co nejefektivnější finální produkt, a za tímto účelem poskytovat flexibilitu u různých typů zakázek, místo toho, aby zcela formálně svazoval zadavatele a uchazeče v různých závazných schematických postupech a procesech. Mimo jiné by měly být zvýšeny prahové hodnoty pro zveřejnění na portálu veřejných zakázek a v Úředním věstníku EU.

24. Jak se prokázalo na pracovních setkáních k tématu simplifikace, přestože jsou členské země, kde funguje zadávání zakázek bez větších problémů, zástupci řady zemí upozorňují, že současný systém je pro menšího zadavatele natolik komplikovaný a rizikový, že není schopen veřejnou zakázku vypsat sám a musí využít služeb externích specializovaných firem, přestože se tím nezproští odpovědnosti za případná pochybení. Vytvořila se tak zcela nová oblast podnikání. Paradoxní je to, že existují případy, kdy je nutné vypsat veřejnou zakázku i na firmu, která má veřejnou zakázku zpracovat.

25. Jak se prokázalo na pracovních setkáních k tématu simplifikace, přestože jsou členské země, kde funguje zadávání zakázek bez větších problémů, zástupci řady zemí upozorňují, že většina chyb při zadávání veřejných zakázek jsou skutečné chyby, které jsou výsledkem složitých pravidel. V důsledku toho jsou navrhovatelé projektů frustrováni z ex post auditů, přicházejících často v pokročilé fázi procesu, kdy oprava chyb již není možná, přičemž nemají možnost ani požádat o předběžné závazné posouzení. Proto VR navrhuje, aby auditní stanoviska a další kontroly postupů zadávání veřejných zakázek byly prováděny především *ex ante* s cílem předvídat chyby, které jsou zvláště v této oblasti velmi časté, a tak snížit výši finančních oprav.

26. Je potřeba též poukázat na skutečnost, že se legislativa procesu zadávání zakázek soustředí na zadavatele, který je též postihován a perzekvován za každé drobné pochybení, přičemž k velké míře negativního ovlivňování výsledků veřejných zakázek dochází na základě různých dohod mezi uchazeči o zakázku. Zejména v oblastech a segmentech, kde je trh značně monopolizován, současný systém zadávání veřejných zakázek často neplní svůj efekt a může být dokonce kontraproduktivní. Bylo by proto vhodné se nad celým systémem zamyslet a zvážit, zda naprosto přehodnotit filozofii celého systému. Tento aspekt se projevuje zejména v menších zemích, kde je monopolizace trhu mnohem výraznější.

27. Je důležité, aby byly neprodleně přepracovány nedávno vydané pokyny pro zadávání zakázek v rámci ESIF (Zadávání veřejných zakázek – praktická příručka), neboť odkazují na staré, a nikoli na nové směrnice týkající se zadávání zakázek, jež byly schváleny v roce 2014 a vstoupily v platnost začátkem letošního roku. V tomto směru má zásadní význam to, aby byly nové pokyny podrobeny řádnému posouzení územního dopadu, díky němuž budou moci přímo přispět místní a regionální odborníci. Je to stanoveno v balíčku předpisů týkajícím se zlepšování právní úpravy, v němž byla uznána úloha VR coby klíčového partnera pro lepší posuzování dopadů návrhů EU na místní a regionální úrovni.

#### **Uplatňování pravidel státní podpory:**

28. V oblasti veřejné podpory došlo v průběhu let k značnému zkomplikování stavu a i přesto, že v poslední době došlo u některých programů k částečnému zlepšení, je pro příjemce a řídicí orgány situace stále velmi komplikovaná. V současné době neexistuje jasný srozumitelný výklad veřejné podpory a vše se posuzuje pouze na základě podání a nálezů. Národní orgány, které mají provádět výklad, se ve svých názorech často diametrálně liší a nebývají ochotny vydávat jednoznačná závazná stanoviska. V řadě zemí nejsou součástí implementační struktury ESIF a za svá stanoviska nenesou jasnou odpovědnost. Bylo by proto vhodné, aby byly tyto národní orgány (v zemích, kde tomu tak není) do implantační struktury začleněny a byly povinny vydávat jasná stanoviska. Navíc jsou v některých případech paradoxně ve výhodnější pozici privátní subjekty (nemusí se řídit řadou pokynů, nařízení a opatření) nad veřejnými. Veřejné subjekty, přestože plní mnohem méně často funkci konkurenčních hospodářských subjektů a svoje aktivity neprovádí za účelem zisku, musí podstupovat stejné procesy jako privátní.

29. Kromě toho existuje další významný nesoulad při uplatňování pravidel veřejné podpory. Zatímco na programy centrálně řízené Evropskou komisí (např. Horizont 2020, Nástroj pro propojení Evropy, Evropský fond pro strategické investice) se postupy týkající se veřejné podpory nevztahují, vztahují se na projekty financované v rámci kohezní politiky. Projekty jsou tedy v praxi posuzovány z pohledu veřejné podpory ne na základě povahy projektu, ale podle toho, zda prostředky schvaluje Komise, nebo členský stát a z jakého zdroje jsou financovány.

30. V souvislosti s tím chce VR upozornit, že základním smyslem kohezní politiky je zajistit rovné podmínky méně rozvinutým regionům, a to poskytováním většího objemu finančních zdrojů a vyšší míry spolufinancování ze strany EU. Tudíž by kohezní politika mohla být sama vnímána jako záměrné narušení trhu. Proto se VR domnívá, že by se na ESIF neměly postupy týkající se veřejné podpory vůbec vztahovat.

31. Zvláštní zřetel je třeba věnovat uplatňování veřejné podpory v rámci programů Evropské územní spolupráce. Obecně platí, že úsilí, které je třeba věnovat dodržování pravidel státní podpory, není úměrné riziku narušení hospodářské soutěže. Kromě toho je často veřejná podpora v jednotlivých členských státech různě interpretována a pravidla tedy není možné uplatňovat s přiměřenou právní jistotou, což často zcela znemožní realizaci kvalitních projektů. Jedním z rychle realizovatelných opatření na zjednodušení ESIF by proto bylo vyjmutí také Evropské územní spolupráce z působnosti pravidel veřejné podpory, obdobně jako je tomu například u programu Horizont 2020.

32. Je zde rovněž otázka jasnosti a proporcionality. Vzhledem k malému rozsahu některých projektů, zejména na místní úrovni, je důležité, aby byl jasněji formulován rámec výjimek z pravidel veřejné podpory. V současné době je často nejasné, kdy a jakým způsobem použít pokyny týkající se podpory *de minimis*, služeb obecného zájmu, obecných blokových výjimek a vnitrostátní regionální podpory. Evropský výbor regionů vyzývá k tomu, aby byly již v tomto programovém období vypracovány lepší, uživatelsky vstřícné a konsolidované pokyny a aby byl v rámci nadcházejícího přezkumu pravidel veřejné podpory vylepšen a zjednodušen stávající rámec.

33. Vzhledem k upravenému pohledu na definici jednoho podniku je pro podporu zaměstnanosti, *inovací a podnikání v regionech též potřeba zvýšit strop podpory podle pravidla de minimis.*

**Kontrola a auditů:**

34. Nejednotnost metodik auditů na národní a evropské úrovni je asi největším úskalím procesu implementace ESIF. Řídící orgány a různé kontrolní evropské a národní orgány často dospívají k různým výkladům stejných pravidel, přičemž za provedené kontroly nenesou žádnou odpovědnost. Na projekty ESIF by měl být určen jednotný auditní systém (jednotné kontrolní místo) na úrovni členského státu a EU, které bude vydávat závazná stanoviska i v oblasti zadávání veřejných zakázek, za která bude též odpovídat. Konečný příjemce by též měl mít právo požádat o provedení auditu, tak aby si byl jistý, že realizace proběhla v pořádku a nehrozí mu v budoucnosti žádné nebezpečí, případně aby mohl provést nápravu. To rovněž vyžaduje flexibilnější přístup ke sdílení údajů a integrovaná řešení v oblasti informačních technologií, jako jsou elektronické formuláře a databáze, aby bylo možné zavést jednotné kontaktní místo, jež příjemcům a řídicím orgánům ulehčí vyplňování formulářů. Rozšířit používání uživatelsky vstřícné dematerializace umožní co nejvíce omezit dokumenty, které bude třeba naskenovat či stáhnout. Bylo by tak třeba upřednostňovat využívání počítačových aplikací, které umožňují získat administrativní údaje o příjemci přímo u zdroje (zaměstnanci, obrat, plnění daňových a sociálních povinností atd.). To však vyžaduje předchozí posouzení rizik ohledně toho, co a jaká data mohou být sdílena, a je rovněž třeba od samého počátku zapojit Komisi, národní a regionální kontrolní orgány a Evropský účetní dvůr, například vypracováním společné příručky pro provádění auditů, aby se následně zabránilo problémům v průběhu auditu. V současné době je audit vnímán jako represivní a exekuční opatření. Zpravidla se audity zabývají pouze administrováním projektu a dodržováním schematických postupů, přičemž jakákoli odchylka, přestože byla provedena z důvodu zefektivnění projektu, nepředvídatelných stavů nebo úspory, bývá nemilostně sankcionována. Proto VR navrhuje, aby se auditoři zaměřili na „skutečnou efektivitu nákladů“, a aby brali v úvahu míru finanční závažnosti chyb a konkrétní situaci (více proporcionality v auditech). Při kontrolách a ověřování souladu s pravidly by měla být uplatňována také přiměřenost tím, že bude umožněna vyšší úroveň tolerance u méně závažných přestupků. Měli bychom přejít k přiměřenějšímu přístupu (méně kontrol na místě v případě programů či prováděcích orgánů s lepšími výsledky), který bude založen na výsledcích (aby bylo možné provést během jediné návštěvy více než jeden typ kontroly, což je zvláště důležité u programů a operací financovaných z více zdrojů), a k přiměřenějším kontrolám, jež se budou méně zaměřovat na sankce a více na zlepšení a na dosažení obecnějších cílů kohezní politiky. Auditor by měl být vnímán jako partner pro řešení problémů, hledání neefektivnější cesty realizace a napravení chyb. To vyžaduje zcela jiný přístup ze strany auditorů.

35. Administrativní a auditní orgány by měly spolupracovat od fáze plánování až do ukončení programů, neboť to je jediný způsob, jak zabránit různým výkladům těchto pravidel. Společný kontrolní systém nebo společné chápání kontrolního systému, o něž bychom měli usilovat, by měly zabránit tomu, aby tytéž operace byly auditovány několikrát, jelikož by mělo být pravidlem, že stanoviska různých auditních orgánů na sebe vzájemně navazují a doplňují se. V této souvislosti VR navrhuje, aby byla rozšířena oblast působnosti přiměřené kontroly stanovené v článku 148 obecného nařízení (EU) č. 1303/2013 tím, že bude uplatňována i mimo auditní orgán a Komisi na všechny typy kontrol včetně těch, které provádějí řídicí a certifikační orgány a Evropský účetní dvůr. Obecněji by bylo třeba zavést do auditů více subsidiarity. Audit Unie by se měl omezovat pouze na dodržování předpisů ESIF. Členský stát a jeho řídicí orgány by měly nést odpovědnost za ověření souladu vnitrostátních právních předpisů (včetně těch, které vyplývají z právních předpisů EU). Tato subsidiarita v auditní činnosti by měla být podmíněna uzavřením dohody o důvěře mezi EK a jednotlivými členskými státy.

36. Navrhuje rovněž zvýšit o 50 % hranici, pod níž před předložením konečných výdajů není určitá operace auditována více než jednou.

37. Pokud se na projektech podílí více partnerů, je nepřijatelné, aby v důsledku nesrovnalostí, které byly zjištěny v souvislosti s jedním z partnerů, finanční oprava postihla celé partnerství nebo v krajním případě celý program.

38. Přestože jsou země, kde odvolací systémy fungují bez větších problémů, v řadě zemí jsou sice na základě čl. 74 odst. 3 nařízení (EU) č. 1303/2013 odvolací systémy ustanoveny, ale jsou velmi různorodé a z pohledu příjemce ne vždy plní svoji roli. Měl by proto vzniknout jednotný, srozumitelný a rychlý odvolací systém, a to jak na úrovni členských států (tam, kde není vytvořen), tak na úrovni EU. Tento systém by měl být účinný nejen vůči auditním nálezům, ale vůči rozhodnutím na všech stupních a ve všech oblastech (např. veřejná podpora atd.).

**Rozšíření regulační zátěže (gold-plating):**

39. Postup členského státu, který při provedení legislativy Evropské unie do vnitrostátního práva zachází za její minimální požadavky, je zdánlivě problémem členských států a ne EK. K tomuto procesu dochází nicméně proto, že její nařízení EK a prováděcí pokyny umožňují. Pokud je záměrem tento proces minimalizovat, je třeba v této oblasti posílit roli EK, která musí v nařízeních a prováděcích pokynech definovat jasné nepřekročitelné požadavky, které nelze měnit ani zvolněním, ani zpřísněním. To se mimo jiné týká i oblasti veřejných zakázek a auditů. Prostředky ESIF jsou prostředky EU, proto by měla pravidla stanovovat EU, a ne národní státy.

40. K rozšíření regulační zátěže dochází také proto, že prováděcí pokyny jsou na úrovni EK v řadě případů vytvářeny až v průběhu realizace programů. Členské státy a řídicí orgány jsou proto nuceny si vytvářet pokyny vlastní, které se liší od pokynů, které EK ex post vydá. Nařízení k ESIF tudíž musí vzniknout současně s pokyny, a ne až následně k jednotlivým článkům nařízení vytvářet představu a výklad realizace. Důsledkem tohoto postupu jsou často zpoždění při čerpání operačních programů o více než 12 měsíců a další revize, což má opět negativní vliv na intenzitu čerpání ESI fondů. Počet a rozsah pokynů a metodik se musí výrazně snížit. Přitom je třeba se spíše než na rozsah soustředit na jejich jasnost a účelnost, aby se systém nestal složitější a neúčinný. Měly by být jednoznačné a neměly by se během realizace měnit. V žádném případě nesmí docházet k retroaktivitě pokynů.

**Programování a tematická koncentrace:**

41. Bylo by efektivní prověřit, do jaké úrovně je vhodné provádět programování a tematickou koncentraci. V současné době dosahuje programování až do nejnižší úrovně implementace. Bylo by vhodné, aby v rámci tematické koncentrace byly určeny obecné (generální) cíle a hlavní indikátor naplňování každého jednotlivého z nich. Řídicím orgánům by měla být poskytnuta volnost, jakými aktivitami v jednotlivých regionech tohoto cíle dosáhne, čímž by bylo též možné lépe zohlednit potřeby regionů ve vazbě na jejich specifické rysy a výzvy, kterým musí čelit. Je-li cílem zvýšení zaměstnanosti, pak by měla být umožněna volnost, jakými prostředky tohoto cíle dosáhnout. V některých regionech v závislosti na jejich úrovni přispějí k naplnění cíle aktivity v oblasti výzkumu, jinde třeba v cestovním ruchu. Zejména podpora přeshraniční spolupráce, jejímž cílem je integrace regionů přes hranice, by měla zohledňovat konkrétní potřeby daného přeshraničního regionu, a tedy umožnit podporu důležitých aktivit nad rámec tematických cílů vycházejících ze strategie Evropa 2020. Příkladem mohou být tzv. fondy malých projektů podporující projekty people-to-people, podpora cestovního ruchu či chybějících dopravních propojení. Obecně by bylo vhodné zvážit, zda by se na Evropskou územní spolupráci měly vztahovat veškeré podmínky ESIF. Mělo by se zajistit, aby nedošlo ke snížení přidělu finančních prostředků.

42. Měla by být umožněna flexibilita programů, tak aby mohly pružně reagovat na nastalé situace a na rychlý technický vývoj. Tato flexibilita musí být ale reálná – tzn., že se musí omezit a zcela zjednodušit proces změny programu. Za reálnou flexibilitu programu nelze považovat to, že bude potřeba udělat např. nové posouzení SEA. V tomto zmíněném případě by se například o provádění strategického posuzování vlivů na životní prostředí mělo uvažovat pouze v případech, kdy bude mít zvažované nové programování vliv na specifické cíle s vysokým dopadem na životní prostředí, jež jsou předem jako takové označeny.

43. Nařízení (EU) č. 1303/2013 zavádí dva nástroje, které poskytují integrovaný územní přístup, tj. integrované územní investice a společné akční plány, které by mohly umožnit integrovaný rozvoj určité oblasti nebo regionu. Členské státy však mají pro využívání těchto nástrojů velmi malou podporu Komise, v neposlední řadě z toho důvodu, že je Komise stanovila v aktech v přenesené pravomoci a v prováděcích aktech poněkud vágním a komplexním způsobem. Rozšířenější provádění obou nástrojů by umožnilo:

— partnerský přístup k vytváření politiky rozvoje pro jednotlivé oblasti;

— účinné provádění opatření v souladu se zásadou zdola nahoru a synergie, kterých lze snadněji docílit na menší než celostátní úrovni;



- další základ pro přímé schválení integrovaného projektu a přímé přidělení finančních prostředků díky jasnější definici cíle a účelu jednotlivých prvků integrovaného přístupu;
- efektivnější a účinnější dosažení cílů kohezní politiky.

44. Pro integrované územní investice (ITI) je vyžadováno vytvoření zcela neadekvátních řídicích struktur vzhledem k objemu finančních prostředků distribuovaných tímto nástrojem. Mimoto – jak bylo zdůrazněno ve stanovisku Výboru s názvem Komunitně vedený místní rozvoj (KVMR) – množství zvláštních pravidel, jež je třeba dodržovat u jednotlivých fondů, které jsou často také spravovány zvláštními řídicími orgány, odrazuje od využívání KVMR mimo EZFRV. Z toho plyne, že tyto velmi inovační nástroje pro integrovaný místní rozvoj jsou zatím v praxi využívány jen omezeně. Nutnost vytvoření těchto struktur nejen neúměrně prodražuje řízení tohoto nástroje a zatěžuje nositele, ale významně komplikuje a oddaluje realizaci projektů.

45. Konstatuje, že skutečnost, že se pravidla kohezní politiky mění každých sedm let nebo dokonce častěji, nepřispěla ke zjednodušení kohezní politiky, ale měla spíše opačný účinek. Právní rámec pro několik programových období však v první řadě předpokládá radikální zjednodušení. Menší prospěšné změny v systému provádění kohezní politiky jsou vždy možné a žádoucí, ale měly by být zaváděny podstatnější změny, které by byly méně časté a byly připraveny v dostatečném předstihu. U těchto změn by měly být předem analyzovány jejich dopady a měly by být na základě principu partnerství předem prodiskutovány s relevantními partnery, tj. nejen s členskými státy, ale i s místními a regionálními orgány reprezentovanými Výborem regionů.

#### **Finanční nástroje:**

46. Považuje používání finančních nástrojů za důležitý prvek k umocnění pákového efektu prostředků programů evropských strukturálních a investičních fondů a k propojení financování ESIF a EFSI. U finančních nástrojů v rámci evropských strukturálních a investičních fondů je však zcela nezbytné zjednodušit strukturu, požadavky na podávání zpráv a auditní pravidla, jak bylo nedávno v této věci uvedeno na společném setkání v rámci slovenského předsednictví Rady EU <sup>(1)</sup>.

47. Doporučuje, aby Evropská komise přezkoumala, proč ve většině členských států nejsou dosud jako finanční nástroje používány již hotové nástroje.

48. Bere na vědomí výsledky nedávno zveřejněné zprávy Evropského účetního dvora o plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – poučení z programového období 2007–2013 a vyzývá Účetní dvůr, aby provádění finančních nástrojů posoudil rovněž v současném období financování.

#### **Závěrečná doporučení:**

49. Bere na vědomí nedávno zveřejněné nařízení Omnibus <sup>(2)</sup>, jež také zavádí změny do nařízení o ESIF, zejména co se týče zjednodušeného používání finančních nástrojů a zjednodušeného vykazování nákladů v rámci programů ESIF;

- upozorňuje na to, že toto stanovisko nemůže poskytnout úplné posouzení změn navržených v nařízení Omnibus a potenciálních pozitivních dopadů na příjemce a místní a regionální orgány implementující ESIF;
- zdůrazňuje, že je třeba tyto dopady analyzovat a zajistit, že pro konečné příjemce a orgány veřejné správy implementující fondy na místní a regionální úrovni to bude znamenat skutečné zjednodušení a nikoli zatížení plynoucí z dalších komplikací stávající situace;
- prohlašuje, že nařízení Omnibus nelze posuzovat odděleně, ale musí být analyzováno a posouzeno z hlediska svých dopadů na další politiky EU a vnitrostátní právní předpisy, které mohou mít významný vliv na úspěch konkrétního dopadu jeho provádění; žádá o rychlé přijetí změn navržených v nařízení Omnibus s cílem zajistit okamžitý účinek v současném období financování za účelem lepšího provádění programů v rámci ESIF.

<sup>(1)</sup> Na základě závěrů Rady pro obecné záležitosti ze dne 18. listopadu 2015 uspořádal VR ve spolupráci s nizozemským a slovenským předsednictvím Rady EU tři pracovní semináře k tématu zjednodušení kohezní politiky. Podrobnější informace naleznete na adrese: <http://cor.europa.eu/cs/takepart/Pages/simplification-documents.aspx>.

<sup>(2)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady, COM(2016) 605 final 2016/0282 (COD).

50. Navrhuje, aby pro účely simplifikace EK shromáždila a monitorovala soubor projektů „Bad Practice“. To by sloužilo k ilustraci nutnosti zjednodušení a změny přístupu a doplnilo by to sdílení nejlepší praxe v implementaci ESIF. Vzhledem k praktickým zkušenostem členů VR by měl Výbor plnit v tomto procesu klíčovou úlohu.

51. Hlavní dokumenty týkající se jednotlivých fondů v programovém období 2014–2020 byly ze strany Komise zveřejněny tak pozdě, že bylo nemožné, aby provádění začalo s počátkem programového období. Při sjednocování jednotlivých operačních programů tak docházelo k dlouhým čekacím dobám a obtížím. Do budoucna by tyto dokumenty měly být zveřejňovány včas a současně.

52. Poukazuje na možné konkrétní nástroje, jež mohou pomoci zjednodušit řízení ESIF. Sjednocení postupů, obecné rozšíření nástrojů IT a elektronická správa jsou jedněmi ze základních prvků všeobecného použití těchto fondů. Kromě toho je důležité mimo jiné dále zvyšovat používání standardních nákladů, jež umožňují omezit administrativní zátěž, a zjednodušovat zprávy a kontroly, díky nimž se příjemci a různé orgány zapojené do správy těchto prostředků mohou vyhnout dodatečné byrokratické zátěži.

53. Podotýká, že větším a hlavně reálným uplatněním principu partnerství s místními a regionálními orgány při nastavování ESIF a během celé realizace by EK získala zpětnou vazbu, což by rozhodně přispělo k větší efektivitě a zjednodušení procesu implementace.

V Bruselu dne 11. října 2016.

*předseda*  
*Evropského výboru regionů*  
Markku MARKKULA