**Územní dimenze**

**v intervencích fondů SSR**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Obsah**

Tento podklad se zabývá problematikou územní dimenze (ÚD) a jejího nastavení do programového období 2014 – 2020 a primárně slouží pro účely jednání MMR s regionálními partnery a řídicími orgány (ŘO).

V  materiálu jsou zmíněna základní východiska konceptu ÚD z hlediska (i) legislativního rámce (ii) vazeb na strategii Evropa 2020, (iii) územní dimenze v podmínkách ČR, (iv) nastavených termínů tvorby programového období 2014+, a (v) existujících nástrojů.

**Strategický a legislativní rámec**

Výrazné zohlednění územní dimenze je jedním z nových či nově pojatých prvků při nastavování intervencí fondů SSR. Souvisí to se zařazením územní dimenze do původní politiky hospodářské a sociální soudržnosti v Lisabonské smlouvě.

**Vazba na strategii Evropa 2020 a s tím související věcná omezenost intervencí**

Další klíčovou změnou v implementaci této politiky je 100% svázání intervencí fondů SSR s naplňováním cílů strategie Evropa 2020 a jejím národním promítnutím ve formě Národního programu reforem (NPR). Tato vazba se projevuje povinností identifikovat všechny způsobilé aktivity mezi 11 tematickými cíli (dle čl. 9 obecného nařízení), na ně vázanými investičními prioritami, příp. prioritami Unie pro PRV a OP Rybářství v rámci struktury programů. Klíčové rovněž je, že mezi zmiňovanými 11 tematickými cíli chybí cíl územně založený. Z toho plyne potřeba sladit celkový rámec politiky, jenž je nově soustředěn na růst konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a začleňování s potřebami subjektů z území – krajů, měst a obcí, tj. nebude možné podporovat aktivity označené EK za nezpůsobilé či hraniční v Pozičním dokumentu případně bude zapotřebí vytvořit dostatečné silnou argumentaci pro případné výjimky.

**Limity dané tematickou koncentrací**

Z výše uvedeného vyplývá potřeba shody a konkrétního definování priorit/potřeb se subjekty zodpovědnými za rozvoj území (kraje, města a obce). V tomto ohledu MMR trvá na respektování principu tematické koncentrace. Výsledkem by mělo být definování hlavních cílů a potřeb pro jednotlivé typy území. Ve vztahu k subjektům v území to znamená buď strategii zajištění požadovaných minimálních procentních podílů intervencemi bez explicitní územní dimenze, nebo snahu o zvýšení podílu územně specifických intervencí v rámci minimálních požadovaných podílů, a to ve vazbě na věcný obsah programů. Řešením může být také vhodná kombinace obou přístupů.

**Územní dimenze v ČR = město a venkov**

S ohledem na dikci nařízení a specifický systém osídlení ČR jsou v podstatě dány dva základní typy území ČR – město a venkov.

Přínosy urbánních území pro rozvoj a konkurenceschopnost jsou zcela neoddiskutovatelné a jsou dostatečně reflektovány v navrhované evropské legislativě. Venkov požívá privilegium specifické politiky zaměřené na jeho rozvoj. Neexistuje přesné definice měst a venkova, lépe řečeno je problémem mezi mnohými najít tu jedinou správnou, a proto byla navržena strukturovanější typologie území (viz níže).

**Vazba na Strategii regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020**

Dne 15. 5. 2013 schválila vláda ČR (usnesením č. 344) návrh Strategie regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020 (SRR). Z pohledu zejména cílů regionální politiky ČR obsahuje dokument základní vymezení územní dimenze (ÚD) a navrhuje její promítnutí do přípravy programového období 2014-2020 několika způsoby.

V prvé řadě se jedná o využití typologie území *(1. rozvojové oblasti, 2. stabilizovaná území, 3. periferní území) a státem podporovaných regionů (hospodářsky problémové regiony,sociálně znevýhodněné oblasti, bývalé vojenské újezdy)* pro definování územního zaměření budoucích priorit obsažených v návrzích programů. Typologie a vymezení státem podporovaných regionů nepředstavují jediné územní hledisko, podle kterého budou členěny programy fondů SSR. V řadě případů bude možné a žádoucí rozhodnout o územním zaměření intervencí programů podle jiných kvalitativních kritérií (konkrétní pro příslušný resort) či územní hledisko neaplikovat (např. v případě plošné podpory na celé území ČR).

Za druhé, z pohledu implementace SRR obsahuje indikativní návrh řešení využití integrovaných přístupů tj. integrované nástroje a typ území pro jejich aplikaci.

Z pohledu ÚD a pro účely podpory v programovém období 2014-2020 zahrnuje SRR třetí rovinu - indikativní průmět navržených opatření SRR z hlediska rozvojových záměrů měst a obcí podle jejich územní „příslušnosti“ na (i) rozvojová území – metropolitní oblast/největší sídelní aglomerace, (ii) rozvojová území – ostatní sídelní aglomerace/regionální centra a jejich zázemí, (iii) stabilizovaná území a (iv) periferní území.

**Možné varianty stanovení podílu územní dimenze v programech**

Jak již bylo výše uvedeno, v zásadě není možné konstruovat programy na územním principu. Přesto musí být při implementaci programů respektován požadavek na naplnění územní dimenze. MMR dlouhodobě prosazuje princip „hokejka“, který popisuje různou míru uplatnění územní dimenze ve všech stanovených programech. Specifický je v tomto ohledu jen OP Praha – pól růstu. Všechny ostatní tematické programy, včetně PRV a OP Rybářství se budou vyznačovat určitým podílem územně specifických intervencí. Škála bude poměrně široká od patrně málo regionalizovaného OP Doprava až po IROP, kde bude územní složka hrát klíčovou roli. V teoretickém případě, který patrně nebude v ČR realizován, ani to nevyplývá z předložených prvních verzí programů na MMR, je možné, aby prioritní osa či priorita odpovídala nějakému konkrétnímu regionu. V případě ČR, kde by musela být každá tematicky založená prioritní osa znásobena počtem krajů (x 13) se takovéto řešení nejeví jako implementovatelné.

Princip „hokejky“ je možno vidět i pod úrovní programů – v jejich prioritních osách či prioritách. Uvnitř programů budou existovat některé prioritní osy či priority, které se nebudou vyznačovat jakoukoli územní dimenzí, budou územně nečleněné. Jiné prioritní osy či priority však budou dále vnitřně členěny podle územních segmentů. Budou tak obsahovat složku „národní“ a složku „regionální“ (bližší popis viz schéma Územní dimenze ve struktuře programu a níže). Ta se může dále členit nejčastěji podle uživatele, nástrojů implementace či na jiném principu - případné intervence krajů, měst a obcí, intervence Integrovaných územních investic (ITI), zvláštních ITI pro naplnění požadavku 5% alokace EFRR na udržitelný městský rozvoj, vyčleněny mohou být intervence určené na komunitně vedený místní rozvoj (CLLD), intervence pro případné integrované plány rozvoje území (IPRÚ), svazky území (s. o. ORP), územně definované Společné akční plány (JAP) či jiné územně založené způsoby členění. MMR bude trvat na tom, aby v rámci programu již nedocházelo k dalšímu členění. Podíly konkrétních územních celků mohou být s řídicím orgánem programu definovány, avšak nikoli v rámci programového dokumentu, kde k tomu není dán ze strany EK prostor.

Řídicí orgány budou muset s MMR a relevantními územními partnery spolupracovat na uváženém rozdělení územní dimenze dle modelu popsaného v předcházejícím odstavci. Stejně jako v hierarchicky vyšším případě stanovení finanční alokace na programy a jejich prioritní osy či priority budou zohledněny specifické územní problémy, potřeby a potenciál předmětných území či implementačních nástrojů (v případě ITI, CLLD, IPRÚ, eventuálně JAP).

**Uplatnění územní dimenze v implementaci**

Prosazení územní dimenze umožňuje reflektovat specifické územní problémy, potřeby, regionální rozdíly i potenciál území. Vychází se z identifikace daného typu území, na který se soustředí specifická podpora cíleně zaměřená na mobilizaci potenciálu a využití dostupných zdrojů. Podstatou uplatnění územní dimenze je, aby zejména regionálně zaměřený program a tam kde je to možné i tematické programy nebyly koncipovány pouze s plošným zaměřením, ale aby reflektovaly specifické regionální potřeby či regionální rozdíly.

Ty je možné prvotně odvozovat z typologie území (vycházející ze schválené Strategie regionálního rozvoje ČR 2014 - 2020), dále pak ze vzájemných vazeb území či jiných kvalitativních územních kritérií/analýz (resortní, krajské, municipální atp.).

V případě implementace prioritních os či priorit majících územní složku bude řídicí orgán vázán tímto členěním a bude muset umožnit patřičnou implementaci jednotlivých segmentů územní dimenze. Bude se tak dít například formou specifických výzev zaměřených pro konkrétní území či implementační nástroj. Ve zvláštním režimu daném mj. požadavky nařízení se budou pohybovat místní akční skupiny jako nositelé územních strategií komunitně vedeného místního rozvoje. Jiným nástrojem budou diferencované míry podpory pro specifická území s předpokládanou možností stanovit výhodnější míru podpory pro území, na něž je žádoucí se zaměřit např. na základě Strategií regionálního rozvoje stanovených státem podporovaných regionů. Územní dimenze bude naplňována také prostřednictvím projektů, které nejsou součástí žádné strategie, a přesto může být jejich příspěvek k plnění cílů nezanedbatelný.

**Koncept ITI dle EK**

EK zdůrazňuje potřebu vzájemného propojování intervencí napříč (prioritními) osami programů a samotnými programy, v nejlepším případě těmi podporovanými z různých fondů. Na dotaz na podobnosti mezi ITI a CLLD odkázala EK na prezentaci ze začátku IE PRES, kde jsou rozdíly jasně zřetelné a výslovně uvedla, že se nemá jednat např. o jednu (myšleno jedinou) prioritní osu určenou jako ITI. Proti (násilnému) zavádění prioritní osy pro ITI do (všech) programů hovoří mj. i nutnost respektovat při tvorbě programů pravidla daná nařízeními, zejména pak nutnou vazbu prioritní osy na tematický cíl. Výjimky jsou sice možné, ale patrně problematicky s EK vyjednatelné. Dalším argumentem je nezvyšování počtu prioritních os v programech, výsledkem čehož bude nejpravděpodobněji ztížená možnost řídit programy, což by měl být pro ŘO programů pádný argument.

**Koncept CLLD dle EK**

Na rozdíl od ITI je v případě CLLD přístup značně odlišný. V návrhu investičních priorit EK je pro ESF princip CLLD, na rozdíl od ostatních věcných investičních priorit, zakotven jako samostatná investiční priorita, která však nemá reálný obsah. Stejný princip je zaveden i pro EFRR. Zdůvodněním Komise je údajná vazba na priority EU řešené prostřednictvím nařízení pro EZFRV, kde se MAS považují za hlavní nástroj naplňování územní dimenze zaměřené v zásadě na udržitelnost venkova a podporu začleňování tamtéž. Tento koncept přejalo i DG Regio a doporučuje využití konceptu CLLD zejména pro TC 9, tedy v zásadě pouze pro začleňovací aktivity. Argumentem EK je, že samostatná prioritní osa zaměřená na CLLD by mohla mít o 10 % bodů navýšené evropské financování.

**Postoj ČR**

Ze strany ČR byl tento princip opakovaně rozporován, avšak bez jakékoli odezvy od EK. ČR má za to, že uplatňování metody CLLD na základě integrované místní rozvojové strategie se nesmí omezit jen na začleňovací aktivity, ale strategie by měla být širší a měla by využívat veškerý rozvojový potenciál předmětného území. Stejně jako v případě ITI se nejeví jako vhodné rozšiřovat počet prioritních os v programech.

**Správně nastavené programy jako podmínka využití integrovaných přístupů**

Nutnou podmínkou pro správné uplatnění integrovaných přístupů je nastavení programů tak, aby při správném řízení umožňovaly propojit vhodným způsobem intervence do logických celků – integrovaných projektů. Již při tvorbě programů musí být jejich potenciální intervence propojitelné buď s dalšími intervencemi téhož programu či intervencemi programů jiných. Ke správnému nastavení programů z hlediska potenciálního využití integrovaných projektů bude sloužit metodický pokyn připravovaný za tímto účelem MMR.

**Indikativní stanovení problémových okruhů, pro jejichž řešení je integrovaný způsob vhodný**

Podle dosavadních úvah by mohl být integrovaný způsob řešení vhodným nástrojem pro řešení územně definovaných problémů zejména v oblastech dopravy, dopravní obslužnosti, nakládání s odpady, management pitné i odpadních vod, vzdělávání. Územní rozsah, charakter a rozsah integrovanosti, počet partnerů a další aspekty se budou navzájem mezi jednotlivými územími lišit. Klíčovou podmínkou pro uplatnění integrovaných územních řešení bude vzájemná dohoda na věcných oblastech nejvhodnějších pro tento způsob implementace

**Způsoby využití a odlišnosti jednotlivých integrovaných přístupů**

Nejdelší zkušenosti existují v ČR s využitím komunitně vedeným místním rozvojem. Stejně jako v současném období bude zaměřen na realizaci integrovaných řešení ve venkovském prostoru ČR a naváže na územní vymezení stávajících MAS. Z veřejných zdrojů bude ještě ve stávajícím období podpořeno maximální pokrytí území ČR těmito uskupeními dle limitů stanovených ve stávajícím legislativním rámci. ČR zatím neuvažuje o podpoře MAS v jiných než venkovských územích. O případné podpoře MAS v těchto územích by musela v případě zájmu být vedena diskuse.

Integrované územní investice budou v ČR uplatněny za účelem naplnění povinnosti vyplývající z návrhů nařízení EK vyčlenit minimálně 5 % alokace EFRR na udržitelný rozvoj městských území. Bude se dotýkat šesti stanovených území měst a s nimi funkčně propojených zázemí plynoucích, jejichž vymezení vyplývá ze Strategie regionálního rozvoje.

**Integrovaný přístup založený na rozvojových strategiích předmětných území**

Podstatné pro plánované intervence jsou územní souvislosti a funkční vazby (tzv. place based approach). Kvalitativně nejvýznamnější formou uplatnění územní dimenze je **vytváření územně zaměřených strategií** založených na integrovaném přístupu resp. využití integrovaných nástrojů.

Prostředkem realizace integrovaného přístupu v programech fondů SSR jsou v podmínkách ČR **integrované strategie rozvoje**. Vytváření integrovaných strategií rozvoje odráží plánovací aktivitu/y měst (a obcí) **a krajů**.

Na zkušenostech s implementací integrovaných plánů rozvoje měst (IPRM) ve stávajícím programovém období počítá s využitím integrovaných strategií rozvoje území (IPRÚ). Jedná se o pokračování integrovaných územních řešení pro další větší města v ČR (jako regionální centra) a jejich zázemí.

Integrované strategie budou v českém kontextu představovat tzv. Integrované plány/strategie rozvoje zpracovávané na několika úrovních resp. pro několik typů území. V rámci struktury programů budou integrované nástroje představovat jejich specifickou „podmnožinu“ resp. část (IPRx) s tím, že po schválení zmíněných strategií podepíší ŘO se zpracovateli, resp. nositeli strategií smlouvu, na jejímž základě budou moci čerpání prostředky v rámci příslušných OP. **Využití integrované strategie nevylučuje pro jejího zpracovatel/gestora možnost realizovat některé projekty současně i prostřednictvím předkládání individuálních projektů.**

Společným znakem integrovaných přístupů v území budou strategie rozvoje těchto území. Přestože se jednotlivé formy integrovaných řešení liší (nařízeními velmi vágně definované ITI, v nařízeních naopak poměrně striktně upravené CLLD, národní řešení formou IPRÚ), je potřeba hledat maximum společných znaků a z nich vytvořit pevný základ integrovaných přístupů. Odlišnosti jednotlivých nástrojů pak budou reflektovány v metodikách tvorby rozvojových strategií konkrétních území. V případě CLLD je připravován systém překlenutí odlišností současného a budoucího nastavení, zejména pak možnost implementace této metody nejen v EZFRV, ale s výjimkou Fondu soudržnosti i v ostatních fondech SSR. Bude nastaven dvojstupňový systém přípravy místních akčních skupin – v prvním kroku bude posuzována schopnost samotné existence (certifikace v gesci MZe) a pouze certifikované MAS budou vyzvány k předložení své rozvojové strategie pro podporu z fondů SSR. Rozvojová strategie bude posuzována skupinou řídicích orgánů a případně i dalšími institucemi důležitými pro rozvoj předmětného území, a to pod celkovým vedením MMR. Pouze schválené strategie budou moci vyjednávat s řídicími orgány jako poskytovateli podpory o její konkrétní výši, formě a dalších parametrech. Výsledkem bude dvojstranná písemná dohoda podepsaná nositelem strategie MAS a jedním či více řídicími orgány programů. V ní se nositel strategie zaváže ke svým povinnostem vůči řídicímu orgánu, zejména pak k zajištění dohodnuté výše u zvolených indikátorů popisujících hlavní parametry strategie.

Obdobný způsob vypracování i finanční saturace realizace strategie s jistými úpravami bude aplikován i pro další druhy integrovaných přístupů. Je žádoucí, aby vypracování strategie nepředstavovalo pro jejího nositele extrémní zátěž, a bude vhodné jistým způsobem kompenzovat výdaje na zpracování a zejména řízení strategií.

Pro finanční podporu nositelů strategií se výhledově nabízejí v podstatě tři zdroje. V prvním případě by mohl být rozšířen stávající systém uplatňovaný u MAS, tedy umožnění financování provozu a dalších aktivit stanoveným podílem z projektů přispívajících k naplnění strategií. Variantou je využití technické pomoci řídicího orgánu, jenž bude hlavním přispěvatelem k naplňování strategie, tedy nejčastěji IROPu. Třetí možností je saturace nositelů strategií ze zdrojů OP Technická pomoc. Všechny varianty mají své pozitivní i negativní stránky.

**Role MMR při implementaci územní dimenze**

Při uplatnění územní dimenze v implementaci bude hrát stěžejní roli také MMR. Krom celkové řídicí a koordinační úlohy vedoucí k naplňování cílů Dohody o partnerství bude patřičně zohledňovat i územní dimenzi intervencí, zejména pak naplňování územních strategií. Již byla zmíněna metodická role při přípravě programů i konkrétních územních strategií, nicméně MMR bude hrát stěžejní roli i v průběžném řízení fungování strategií. MMR bude k tomuto účelu využívat monitorovacího systému, který bude poskytovat požadované informace o území i integrovaných přístupech. Systém bude založen na intenzivní vzájemné komunikaci mezi MMR a řídicími orgány programů.

Níže jsou uvedena a popsána dvě resp. tři grafická znázornění uplatnění principu hokejky při implementaci programu. Schéma vychází z požadavků nařízení a osnov programů. Do schématu je pro zjednodušení promítnut princip členění intervencí pro různé územní úrovně pouze na národní a územně/regionální bez specifikace „národního zájmu v regionech“. Velikosti jednotlivých boxů jsou pouze ilustrativní.

**Princip „hokejky“ uplatněný na úrovni OP**

|  |  |
| --- | --- |
| **Územní úroveň** | **Požadavek nařízení na zapracování do dokumentů (DoP a OP)** |
| Národní | NE |
| Územní/regionální | NE |
| * Z toho integrovaná řešení
 |  |
| ITI | ANO |
| CLLD | Jen popis |
| Jiné z IRPx | NE |
| *Případné další* | NE |
| *JAP ?* | NE |



Nastavení územní dimenze se bude odrážet ve struktuře operačních programů prostřednictvím znázornění kontextu grafem ve tvaru *„hokejky“*. Znázorňuje průmět témat (priorit) programů v úrovních zájmu národního, regionálně-národního, ryze regionálního.

1. ***Národní zájem*** *(****národní priority s plošným dopadem****)*
* řešení tématu (priority, specifického cíle) programu je v kompetenci jednotlivých resortů, uplatňuje se plošně, s jednotným přístupem. Realizace bude probíhat plně v působnosti ŘO daného tematického operačního programu. Zde se nepředpokládá ingerence v důsledku oprávněného zájmu regionálních aktérů (krajů, obcí), kteří nebudou zahrnuti mezi příjemce/žadatele.
1. ***Národní zájem v regionech (národní priority s územním dopadem)***
	* Jedná se o realizaci priorit/specifických cílů, kde má primární zájem o řešení stát (ministerstva, odvozeně ŘO), nicméně regionální aktéři (především kraje a obce) jsou rovněž dotčeni, buď s ohledem na jejich konkrétní stanovenou přenesenou nebo samostatnou působnost v příslušné oblasti, nebo vzhledem k potřebě diferencované územní aplikace nebo koordinace v  působnosti územních samospráv. Základní představa o průmětu rozvojových záměrů měst a obcí je obsažena v příloze SRR.
	* Mezi potenciálními příjemci finančních prostředků budou i regionální aktéři.
	* Tímto způsobem lze řešit i prosazování „horizontálních témat“, např. cílů regionální politiky zakotvených ve Strategii regionálního rozvoje s průměty do programů – např.: přednostní zaměření na hospodářsky problémové regiony, sociálně znevýhodněné oblasti, regionální rozvojové oblasti, prosazování aplikace integrovaných nástrojů, atp.
	* V rámci této úrovně se počítá s využitím jak individuálních projektů předkládaných kraji a obcemi, tak integrovaných nástrojů, tj. existence integrované strategie nevylučuje (pro území v rámci IS) možnost realizovat projekty současně i prostřednictvím individuálních projektů.
	* Úlohu ŘO v příslušném tematickém OP by zastával věcně/odvětvově příslušný resort, ve fázi procesu rozhodující o výběru projektů pro příslušný kraj by byli kromě zástupců příslušného resortu také relevantní zástupci regionálních aktérů (za kraje, obce, podnikatele a neziskový sektor – podíl na výběru projektů). Kraje by mohly rovněž poskytovat např. konzultační činnost (podrobně také viz níže o rolích krajů).
2. ***Regionální zájem*** (priority regionálních aktérů)
* Jde o řešení specifických krajských (např. priorit obsažených v programových dokumentech krajů) a municipálních cílů neřešených v národním nebo regionálně národním zájmu. Základní představa o průmětu rozvojových záměrů měst a obcí je obsažena v příloze SRR.
* Implementace integrovaných nástrojů (strategií) by byla prováděna dle Metodického pokynu pro využití integrovaných přístupů v programech fondů SSR podle konkrétních typů nástrojů.
* V ostatních případech (mimo aplikaci integrovaných nástrojů) by například ŘO v příslušném tematickém operačním programu sledoval pouze plnění obecných rámcových požadavků OP, roli „zprostředkujícího subjektu“ (zejména doporučují projekty k realizaci) by plnil regionální orgán zastupovaný regionálními aktéry (kraji, obcemi podnikateli a neziskovým sektorem). Finanční prostředky na jednotlivé schválené akce by nebyly poskytovány regionálnímu orgánu, ale přímo příjemci podpory. Využitelné zejména v IROP.
* Pro tuto část „regionální zájem“ platí obdobně, že v rámci této úrovně se počítá s využitím jak individuálních projektů předkládaných kraji a obcemi tak integrovaných nástrojů - tj. existence integrované strategie nevylučuje (pro území v rámci IS) možnost realizovat projekty současně i prostřednictvím individuálních projektů.