

OPERAČNÍ PROGRAM SPRAVEDLIVÁ TRANSFORMACE – NEŽÁDOUCÍ ODCHYLKA, NEBO VZOR?

Jiří Starý

Článek se zaměřuje na specifické procesní a institucionální nastavení Operačního programu Spravedlivá transformace (OPST) v kontextu transformace českých uhelných regionů – Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje. Text analyzuje, jak OPST překračuje tradiční sektorové pojetí implementace kohezní politiky Evropské unie v České republice a posiluje princip územní dimenze, partnerství a přístupu bottom-up. Pozornost je věnována zejména roli regionálních aktérů a regionálních stálých konferencí, flexibilitě programu, podpoře integrovaných projektů a využití inovativních implementačních schémat, jako jsou strategické a zastřešující projekty. Článek zároveň upozorňuje na komplikace spojené s implementací programu, zejména na proměnlivost podmínek a složitost orientace pro žadatele. Přesto je OPST hodnocen jako významný posun oproti dosavadnímu rigidnímu a resortně orientovanému systému evropských dotací v ČR. Článek dochází k závěru, že zkušenosti z implementace OPST mohou představovat důležitou inspiraci pro nastavení kohezní politiky a dotačních mechanismů v programovém období 2028–2034.

Ústecký, Moravskoslezský a Karlovarský kraj dlouhodobě označujeme v rámci České republiky jako tzv. uhelné nebo strukturálně postižené regiony, poslední dobou se však používá i označení transformační regiony.

Tyto tři kraje představují v českém hospodářském a sociálním vývoji specifický fenomén, který byl po desetiletí úzce spjat s energetickou bezpečností

státu a industrializací. Tyto regiony tak představovaly centra těžkého průmyslu, těžby uhlí a energetiky, přičemž jejich ekonomická struktura byla formována především potřebami centrálně řízené ekonomiky. To zároveň vedlo k výrazné jednostranné hospodářské orientaci regionů, environmentálním zátěžím i sociálním problémům, které přetrvávají dodnes. Právě sociální aspekty a celková struktura obyvatelstva dlouhodobě

výrazně podmiňují a ovlivňují možnosti rozvoje a celkové transformace těchto regionů.

Postupný útlum těžby uhlí a přechod k novým ekonomickým odvětvím nyní představují pro tyto regiony zásadní strukturální změnu, kde svou významnou roli (stejně jako v minulosti) musí sehrát stát. Potřebu specifické veřejné podpory těchto dlouhodobě znevýhod-

něných regionů stát opírá mimo jiné o Strategii hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje (program RE:START) či Strategii regionálního rozvoje ČR, kde jsou tyto regiony identifikovány jako jeden z typů území, které potřebují územně specifický přístup.

Právě program RE:START se následně stal oporou pro vznik transformačních plánů, na základě kterých byl připraven Operační program Spravedlivá transformace, který umožnil podpořit a nastartovat transformaci uhelných regionů s využitím finančních prostředků EU tak, aby se uhelné regiony nestaly zakonzervovanými periferiemi ekonomického vývoje ČR. Jelikož cílem kohezní politiky EU je snižovat regionální rozdíly, využití politiky soudržnosti EU bylo logickým krokem, který byl nicméně v kontextu přesného územního zacílení revoluční.

Hodnotit v současnosti výsledky, dopady, a tedy i efektivitu vynaložených finančních prostředků v rámci OPST (pro Ústecký, Moravskoslezský a Karlovarský kraj bylo vyčleněno přibližně 42,9 mld. Kč), je předčasné, neboť je stále vyhlášováno značné množství výzev a většina projektů a aktivit je teprve realizována, přičemž mnohé z nich se budou dokončovat až ke konci programového období 2021–2027 (které však reálně končí až v roce 2029). Pokud máme zároveň vést diskusi o dosažených změnách a dopadech (a nikoliv pouze o objemech a kilometrech vybudované infrastruktury), pak se tyto aspekty mohou projevit až v průběhu času i výrazně za horizontem roku 2029.

To, co nicméně lze hodnotit již v této fázi implementace OPST, je procesní nastavení celého systému, které je v kontextu zkušeností s implementací kohezní politiky EU v ČR mimo dosavadní rámec.

V České republice při implementaci fondů EU dlouhodobě výrazně dominuje resortismus. Jednotlivá ministerstva z pozice řídicích orgánů spravují operační programy, které jsou až na výjimky tematicky zaměřené a jsou přímo navázány na gesční agendy daného ministerstva. Zapojení regionů a územních partnerů do programování, tedy do přípravy těchto operačních programů, je

diskutabilní, každopádně národní úroveň při stanovování cílů, priorit a opatření hraje jednoznačně dominantní roli.

Výjimkou v sektorovém uchopení politiky soudržnosti byl kromě OPST v programovém období 2021–2027 i Integrovaný regionální operační program (IROP), jehož řídicím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). O významnou část agendy se z pozice zprostředkujícího subjektu přímo v regionech starají pobočky Centra pro regionální rozvoj České republiky (CRR).

Ačkoliv je IROP z povahy nástroje orientován na regiony a jeho hlavními příjemci jsou obce, města, kraje, jejich organizace a společnosti, je podobně jako sektorové operační programy řízen z národní úrovně a většina jeho alokace je do území distribuována plošně bez zohlednění tzv. územní dimenze, tedy skutečnosti, že různé typy území mají různé problémy, potřeby a potenciál – a tomu je třeba přizpůsobovat nabízenou podporu. Na druhé straně je třeba vyzdvihnout, že významná část alokace IROP je do území distribuována prostřednictvím integrovaných nástrojů, které právě tuto rovinu akcentují – ať už se jedná o nástroj ITI (integrované územní investice) pro metropolitní oblasti a aglomerace nebo CLLD (komunitně vedený místní rozvoj) pro venkovské oblasti. Stejně tak IROP vyhlásil i první výzvy specificky určené pro hospodářsky a sociálně ohrožená území (HSOÚ).

Přesto je to právě OPST, který zohlednění územní dimenze v implementaci kohezní politiky EU posouvá na novou úroveň. V rámci OPST totiž při programování i následném řízení daného programu hrají výraznou roli regiony a jejich Regionální stálé konference (RSK), tedy platformy založené na principu partnerství a složené z regionálních zástupců veřejného, akademického, soukromého i neziskového sektoru. Výrazně se tedy uplatňuje princip bottom-up, kdy rozvojové priority a konkrétní projekty nevznikají pouze centrálním rozhodnutím státu, ale jsou formulovány na základě potřeb aktérů přímo v dotčených regionech.

V tomto ohledu je poměrně unikátní i flexibilita OPST, který má podobně

jako ostatní operační programy sice jasně formulovanou strukturu, zároveň ale dokáže výrazně operativněji reagovat na aktuální potřeby regionů a připravovat specifické výzvy vázané na konkrétní území. Zatímco u tradičních operačních programů se struktura na úrovni jednotlivých cílů, priorit, opatření a výzev z počátku programového období mění jen minimálně a nízká flexibilita je často předmětem kritiky, zejména při potřebě rychlé reakce na makroekonomické změny, v případě OPST lze flexibilitu vnímat jako silnou stránku při řízení celého programu.

Celkově je OPST široce tematicky uchopen – pokud má IROP v názvu slovo „integrovaný“, museli bychom OPST označovat jako „integrovaný na druhou“. Zatímco IROP cílí na aktivity v dopravě, školství, zdravotnictví, sociální oblasti, integrovaném záchranném systému, e-governmentu či na modrozelenou infrastrukturu ve veřejném prostoru, OPST kromě témat využitelných zejména veřejným sektorem přidává témata jako např. věda a výzkum, brownfieldy, energetika, inovace či podpora podnikání. To samozřejmě vytváří enormní nároky na řízení programu a způsobuje nemalé problémy při přípravě výzev, kdy věcnými garanty jednotlivých témat zůstávají příslušné resorty, které poté hledají shodu s řídicím orgánem, kterým je v případě OPST Ministerstvo životního prostředí (MŽP), a jeho zprostředkujícím subjektem Státním fondem životního prostředí ČR (SFŽP) a regiony.

Další významnou odlišností u OPST je integrace aktivit na úrovni konkrétních výzev, a tedy i navazujících projektů. Zatímco při snaze o realizaci komplexních projektů musí u standardních operačních programů žadatel často podávat více žádostí o podporu, někdy i do jiných dotačních titulů, OPST umožňuje vznik reálně integrovaných projektů kombinací investiční a neinvestiční podpory. To není možné dokonce ani u integrovaných nástrojů ITI a CLLD, které vycházejí z podmínek podpory dílčích operačních programů, a tedy i u nich se koncový žadatel musí vejít do „škatulek“ či podávat více žádostí o podporu, ačkoliv principem těchto nástrojů je přímo podporovat právě integrované projekty a integrovaná systémová řešení.

Zároveň je nutné dodat, že tato implementační rovina systému umožňuje nastavovat podporu regionům dle skutečných potřeb na míru a podporovat integrované projekty přináší i řadu komplikací, na které si stěžují zejména koncoví žadatelé. A to je především složitá orientace v nejasných podmínkách u nově nastavené podpory či dokonce měnící se podmínky v průběhu přípravy a realizace výzev. Jedná se o druhou stranu mince v případě přístupu, kdy se otevírají nová témata a teprve v průběhu implementace programu se vyjednávají konkrétní pravidla a podmínky, a to často až na úrovni Evropské komise. Pokud se ve standardních operačních programech objevuje nějaké téma opakovaně, je snadnější evoluční cestou nastavovat pravidla, která jsou čitelnější, předvídatelnější a srozumitelnější pro koncové žadatele než v případě této revoluční cesty.

Poslední výraznou odlišností OPST z pohledu procesního nastavení programu je využití tří samostatných implementačních schémat. Zatímco standardní operační programy využívají různé pojetí otevřených výzev, v případě OPST se kromě nich uplatňují ještě tzv. strategické a zastřešující projekty. Strategické projekty jsou klíčové nezastupitelné projekty s plánovaným, velmi významným dopadem do území a ambicí počínající transformaci výrazně akcelarovat. Oproti tomu finančně výrazně skromnější zastřešující projekty fungují

jako varianta grantových schémat, kdy dílčí prostředky následně distribuují a administruje příslušný kraj. Tyto různé typy voucherů (kreativní, podnikatelské, pro veřejný sektor atd.) jsou velmi efektivním nástrojem, jak v transformačních regionech podpořit absorpční kapacitu, která je dlouhodobě hodnocena jako jedna z příčin nízké úspěšnosti uhelných regionů v otevřených dotačních výzvách. V tomto ohledu je nicméně nutné konstatovat, že potenciál zastřešujících projektů nebyl plně využit, jelikož řada z nich byla vyhlašována až v pokročilé fázi implementace OPST, a nikoliv na začátku tak, aby se podpořená absorpční kapacita následně otiskla i do připravenosti projektů pro otevřené tematické výzvy.

Operační program Spravedlivá transformace tedy do poměrně konzervativního světa dotací přinesl až překvapivě mnoho nového, a i když se program v průběhu implementace potýká s mnoha komplikacemi, řada principů by se dle mého názoru měla využít v rámci připravovaného programového období 2028–2034 v co nejširší míře, aby dopad kohezní politiky byl co největší a využití dotačních prostředků co nejefektivnější. Ačkoliv dosavadní vyjednávání na evropské i národní úrovni ukazuje, že změny ve vnímání evropských dotací budou dramatické a prostor pro revoluční kroky tak národní úroveň mít bude, osobně zůstávám bohužel spíše skeptický a obávám se, že tato příleži-

tost bude promarněna. I když si všechny zainteresované subjekty pomalu začínají uvědomovat, že plošná podpora nefunguje a je potřeba ji co nejvíce cílit, přesto je rigidita dotačního systému zarytá hluboko pod kůží velké části těch, kteří o něm rozhodují.

Všechny pozitivně vnímané principy totiž spojuje jedna linie – k tomu, aby celý mechanismus fungoval, je nutné mít velmi osvětleného partnera na národní úrovni. Je tak poněkud paradoxní, že tuto roli v pozitivním smyslu naplňuje jeden z odborů Ministerstva životního prostředí, a nikoliv gestor regionální politiky státu – Ministerstvo pro místní rozvoj, byť jedním z klíčových aspektů je skutečnost, že řada zaměstnanců na Ministerstvo životního prostředí přešla právě z agendy regionálního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj.

V rámci přípravy programového období 2028–2034 je další vývoj OPST nejistý. Bude nesmírná škoda pro celou kohezi v České republice, pokud se v budoucnu o OPST bude mluvit jako o dílčí kapitole dotační historie místo zásadní inspirace, která umožnila změnu v celkové revizi přístupu k evropským dotacím v ČR.

*Mgr. Jiří Starý
ITI Ústecko-chomutovské aglomerace
Monitorovací výbor OPST*

ENGLISH ABSTRACT

Operational Programme Just Transition – an Unwanted Deviation or a Model to Follow? By Jiří Starý

The article focuses on the specific procedural and institutional arrangements of the Operational Programme Just Transition (OP JT) in the context of the transformation of the Czech coal regions – specifically the Ústí nad Labem, Moravian-Silesian and Karlovy Vary Regions. It analyses how the OP JT moves beyond the traditional sectoral approach to the implementation of European Union cohesion policy in the Czech Republic and strengthens the principles of the spatial dimension, partnership and the bottom-up approach. Particular attention is paid to the role of regional stakeholders and Regional Permanent Conferences, programme flexibility, support for integrated projects, and the use of innovative implementation schemes, such as strategic and umbrella projects. The article also highlights the challenges associated with programme implementation, particularly changing conditions and the difficult navigation in the programme for applicants. Nevertheless, the OP JT has been assessed as a significant step forward from the rigid, sector-oriented system of European funding in the Czech Republic. The article concludes that the experience gained from OP JT implementation could provide important inspiration for the design of cohesion policy and funding mechanisms for the 2028–2034 programming period.